

Notes de recherches



La relation entre Québec et Ottawa
dans le contexte post-11 septembre 2001 :
Fédéralisme et déficit fédératif

Julie Auger

Numéro 32
Décembre 2006



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

UQÀM
Université du Québec à Montréal

**La relation entre Québec et Ottawa
dans le contexte post-11 septembre 2001 :
fédéralisme et déficit fédératif**

Julie Auger

Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité
Université du Québec à Montréal / Concordia University
Note de recherche 32 Décembre 2006

Julie Auger est candidate à la maîtrise à l'Université du Québec à Montréal et chercheure associée à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes.

Les *Notes de recherches* du CEPES permettent aux chercheurs qui lui sont affiliés d'exposer les résultats de leurs travaux en cours. Les opinions exprimées par les auteurs n'engagent qu'eux.

Dépôt légal : 4^{ième} trimestre 2006
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 2-922014-32-0

Table des matières

Introduction	1
1. Cadre analytique : déficit fédératif et critères du fédéralisme selon Blindenbacher et Watts	3
2. Déficit fédératif et caractéristiques structurelles	7
2.1 Premier critère : deux ordres de gouvernement autonomes	7
2.2 Deuxième critère : distribution formelle des pouvoirs	9
2.2 Troisième critère : processus et institutions qui facilitent la coopération et la coordination	12
2.4 Signification du déficit fédératif	14
3. Déficit fédératif et éléments de culture politique	17
3.1 Flexibilité et adaptabilité de la Crise d'octobre à l'après-2001 : non-centralisation des pouvoirs et culture du dialogue	18
3.2 Signification du déficit fédératif	22
4. Double signification du déficit fédératif : réflexion sur l'unité de la fédération dans le contexte sécuritaire actuel	26
Conclusion	30
Tableau 1	33
Bibliographie	34

Introduction

Au XVI^e siècle, Machiavel évoque les espaces de sécurité dont le Prince doit se préoccuper, soit un espace interne lié au maintien de l'ordre public, ainsi qu'un espace externe, associé à l'agression potentielle d'une puissance étrangère. Sur cette base, « les réponses politiques se sont différenciées et les États se sont construits en spécialisant leurs outils administratifs (la police pour la sécurité intérieure et l'armée pour la sécurité extérieure) ce qui a entraîné une autonomisation des deux « espaces » de sécurité. »¹ Dans le cas du fédéralisme canadien, ces deux espaces autonomes font l'objet d'un partage complexe des compétences : alors que le gouvernement fédéral hérite de la défense du territoire et donc de l'espace externe de sécurité, il participe à sa sécurité intérieure tout comme les provinces, à qui revient l'administration des questions de nature locale et privée.²

Ce partage de compétences est d'autant plus complexe que le 11 septembre 2001 marque l'émergence d'une « nouvelle » menace, à laquelle ni le gouvernement fédéral, ni les gouvernements provinciaux ne peuvent demeurer indifférents. Qu'en est-il de la relation entre Québec et Ottawa dans un tel contexte ? Une lecture de la question, dans le domaine des Relations internationales, veut que l'on assiste à une « externalisation » de la sécurité publique : « si le terrorisme frappe l'État par le haut, en se transnationalisant en certains de ses aspects, il le mine aussi par le bas. [...] Il y a une interaction évidente entre le « macrosystème international » et le « microsystème » local.»³ Autrement dit, en affectant les populations civiles, le terrorisme incite les

¹ DESCHÊNES, Dany et Olivier LAMALICE. 2004. « Évolution et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique », *Télescope*, Volume 11, numéro 2, mars 2004, p.8

² BERNARD, André. 1995. *Les institutions politiques au Canada et au Québec*. Montréal : Boréal, p.45 et 60.

QUÉBEC. 2002. « La sécurité civile, une responsabilité partagée : présentation et synthèse de la Loi sur la sécurité civile », *Ministère de la Sécurité publique du Québec*, p.10. ENTREVUE 4. Directeur général, Direction de la sécurité de l'État, Québec, 17 mars 2006.

³ MARRET, Jean-Luc. 1999. *Violence transnationale et sécurité intérieure*. Paris : Éditions Panthéon-Assas, p.17.

Julie Auger

services d'urgence locaux à déborder leur cadre régional ou local d'action pour coordonner leurs forces au niveau international.

Cette lecture paraît toutefois limitée, la relation entre Québec et Ottawa dans le contexte post-11 septembre s'inscrivant avant tout dans le cadre du fédéralisme canadien et non pas uniquement dans une projection au niveau international. Si l'on s'interroge sur la relation entre la province et le gouvernement fédéral après les événements de septembre 2001, il convient de se pencher sur l'état de santé du fédéralisme canadien, incluant les activités internationales de sécurité du Québec, *mais pas uniquement*. Alors que la question de la sécurité semble négligée par les études sur le fédéralisme canadien, cette analyse cherche à démontrer que la relation entre Québec et Ottawa, en matière de sécurité, se caractérise depuis septembre 2001 par un déficit fédératif.⁴ Elle tente également d'en examiner la signification.

Cette analyse s'appuie sur le cadre conceptuel élaboré par Garon, Laforest et Vallières-Roland à partir des écrits de deux auteurs du Forum des fédérations, Raoul Blindenbacher et Ronald Watts.⁵ Défini dans la

⁴ Richard Simeon et Martin Papillon, dans un ouvrage associé aux travaux du Forum des fédérations, notent que la loi criminelle et l'administration de la justice représentent une compétence partagée au Canada, sans toutefois analyser la conséquence de cette situation dans le contexte sécuritaire actuel. Les recherches effectuées pour cette analyse ont ainsi permis de retracer qu'un nombre restreint d'auteurs ayant abordé l'impact du 11 septembre sur le fédéralisme canadien. Parmi eux, on retrouve notamment Alain-G. Gagnon, Kent Roach, Reg Whitaker ainsi que Schneiderman et Cossman.

PAPILLON, Martin et Richard Simeon. 2006. « Canada », *A Global Dialogue on Federalism : Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, dir. D. M. Brown, A. Majeed et R. L. Watts. Montreal : McGill-Queen's University Press, p.113.

Par sécurité, nous entendons plus précisément la sécurité intérieure ou « homeland security », soit « civilian-led measures to protect the people, property, and systems of a country. » Ces mesures incluent la collaboration entre les autorités civiles et les forces armées (ces dernières jouent uniquement un rôle de support en territoire national).

SLOAN, Elinor. 2005. *Security and Defence in the Terrorist Era. Canada and North America*. Montréal : McGill-Queen's University Press, p.44.

⁵ Le Forum des fédérations est une organisation internationale à but non lucratif, située à Ottawa. Elle vise le développement de pratiques judicieuses par les gouvernements de régimes fédéraux et collabore également avec les pays qui

première partie de cette analyse, ce cadre permet d'établir l'existence d'un déficit fédératif en fonction de deux ordres de critères associés aux régimes fédéraux : les caractéristiques structurelles, qui correspondent à différents critères d'organisation constitutionnelle, et les éléments qui relèvent de la culture politique, c'est-à-dire des critères essentiellement relatifs à l'identité.⁶ Contrairement au travail effectué par Garon *et al.*, une seule sphère d'évaluation est cependant soumise à l'étude, celle du contexte sécuritaire post-11 septembre 2001. Cette analyse se fonde sur une variété de documents officiels et de sources secondaires, auxquels s'ajoutent cinq entrevues menées auprès de représentants du Québec du gouvernement fédéral. Ces entrevues ont ainsi permis de mettre à jour certaines subtilités, voire même certaines contradictions de la relation entre Québec et Ottawa en matière de sécurité. Bien qu'elles incitent à la réalisation d'un programme d'entretiens de plus grande envergure, elles n'en servent pas moins l'objectif de la présente analyse, soit de définir, non seulement le déficit fédératif lié à la sphère d'évaluation représentée par le contexte post-11 septembre, mais surtout d'examiner sa signification dans la relation entre Québec et Ottawa, sur la base des critères inspirés par Blindenbacher et Watts.

1. Cadre analytique : déficit fédératif et critères du fédéralisme selon Blindenbacher et Watts

Le fédéralisme comme principe normatif se fonde sur « the presumed value and validity of combining unity and diversity and of accommodating, preserving and promoting distinct identities within a larger political union. »⁷ Garon *et al.* rappellent néanmoins que l'application parfaite de

envisagent d'adopter un système politique fédéral. Fondé en 1998, le Forum met à profit l'expertise des praticiens du fédéralisme, c'est-à-dire les fonctionnaires, les représentants élus, ou les universitaires. Consulter <http://www.forumfed.org>.

⁶ GARON, Jean-François, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland. « Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif au Canada », *Le fédéralisme canadien en feuilles détachées*, dir. Alain-G. Gagnon (manuscrit), 27 pages.

⁷ WATTS, Ronald. 1996. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, p.6.

Julie Auger

ce principe n'existe pas et qu'existe donc toujours un certain déficit fédératif:

Tous les régimes fédéraux souffrent, à des degrés divers, d'un certain déficit fédératif, reconnu par la présence de déficiences plus ou moins accentuées du côté de l'une, ou de plusieurs, des caractéristiques structurelles et des processus ou dimensions relatives à la culture politique dans l'échelle Watts-Blindenbacher.⁸

Cette analyse vise à démontrer, à l'aide des deux ordres de critères du fédéralisme établis par Blindenbacher et Watts, que le contexte sécuritaire post-11 septembre se traduit par un « déficit fédératif » dans la relation entre Québec et Ottawa. Surtout, elle approfondit la réflexion en s'interrogeant sur la signification de ce déficit.

Dans le contexte post-11 septembre 2001, deux ordres de critères inspirés par Blindenbacher et Watts permettent plus précisément d'affirmer l'existence d'un déficit fédératif dans la relation entre Québec et Ottawa. Le premier ordre correspond à celui des caractéristiques structurelles, c'est-à-dire des critères relatifs à l'organisation constitutionnelle d'un régime fédéral. Formulés par Garon et *al.*, ces critères s'inspirent de la définition de Watts qui chapeaute la démarche du Forum des fédérations : le fédéralisme est synonyme d'une gouvernance partagée, à travers laquelle les paliers de gouvernement peuvent prendre des initiatives et préserver leur caractère unique.⁹ Dérivées de cette définition de base, trois caractéristiques structurelles identifiées par Garon *et al.* sont donc retenus :

1. La coexistence d'au moins deux ordres de gouvernement agissant directement, en toute légalité et en toute légitimité, sur l'ensemble de leurs citoyens ;
2. Une distribution constitutionnelle formelle des pouvoirs législatifs et exécutifs, accompagnée d'une répartition des sources de revenus procurant une autonomie réelle à chaque ordre de gouvernement ;

⁸ GARON *et al.*, *Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif canadien*, *loc.cit.*, p.4.

Contrairement à Garon *et al.*, nous ne parlerons pas de « l'échelle Watts-Blindenbacher », car cette appellation ne nous semble pas appropriée : une échelle serait normalement composée de degrés, ce qui n'est pas le cas, puisque les auteurs présentent simplement des concepts relatifs aux régimes fédéraux.

⁹ WATTS, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, cité par GARON *et al.*, *Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif canadien*, *loc.cit.*, p.2.

[...]

6. Des processus ou institutions facilitant la coopération et la coordination intergouvernementales.¹⁰

Trois éléments de culture politique, relatifs au second ordre de critères du fédéralisme et lié pour leur part à l'identité, sont également pris en considération. Ils s'inspirent de la définition de John Kincaid qui chapeaute également la démarche du Forum des fédérations : l'association fédérale donne naissance à un corps politique doté d'une identité propre, tout en préservant l'identité des partenaires.¹¹

[...]

2. La non-centralisation, considérée réelle quand coexistent plusieurs centres ou lieux pour la prise de décision ;
3. Une propension au dialogue, ou une culture de dialogue, en place quand la négociation politique ouverte caractérise la manière d'en arriver à des décisions, [de même que la présence] [*de relations de loyauté, de confiance réciproque entre les principaux associés de la fédération*] ;¹²

[...]

6. La flexibilité, l'adaptabilité du cadre constitutionnel et des mécanismes institutionnels.¹³

¹⁰ GARON et al., *Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif canadien*, loc.cit., p.2-3.

¹¹ KINCAID, « Introduction », dans *Handbook of Federal Countries 2002 of the Forum of Federations*, cité par GARON et al., *Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif canadien*, loc.cit., p.2.

¹² *Ibid*, p.4

La dimension de loyauté et de confiance réciproque a été ajoutée par Garon et al. aux éléments de culture politique choisis par Blindenbacher et Watts.

BLINDENBACHER, Raoul et Ronald L. Watts. 2002. « Federalism in a Changing World – A Conceptual Framework for the Conference », *Federalism in a Changing World : Learning from Each Other*. Kingston : McGill – Queen's University Press, p.10.

¹³ Ce dernier élément de culture politique a également été ajouté par les auteurs. GARON et al. *Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif canadien*, loc.cit., p.3-4.

Julie Auger

Ces deux ordres de critères, appliqués au contexte post-11 septembre, permettent d'établir l'existence d'un déficit fédératif dans la relation entre Québec et Ottawa. Quant à la signification de ce déficit, si aucun outil analytique n'existe précisément, Watts offre néanmoins une piste de réponse à ce sujet. Bien que l'auteur n'emploie jamais le terme « déficit fédératif », il en reconnaît l'idée avec la notion de pathologie des fédérations (*pathology of federations*) : l'équilibre entre unité et diversité sur lequel repose le régime fédéral est constamment affecté par ses divisions sociales internes, c'est-à-dire par la cohabitation parfois houleuse de langues, de cultures, de religions, de structures sociales différentes ou, en somme, d'identités variées qui le composent.¹⁴ Alors que certains facteurs « may sharpen such differences » et donc devenir une source de tension entre le gouvernement central et les provinces, d'autres peuvent atténuer les divisions sociales en soulignant « the importance of maintaining unity ». ¹⁵ Si l'application du fédéralisme ne peut donc se révéler parfaite et que le déficit fédératif demeure incontournable, ce dernier ne revêt pas la même signification selon le facteur en présence. Sur cette base, que signifie le déficit fédératif entre la province de Québec et le gouvernement fédéral dans un contexte post-11 septembre ?

Cette analyse cherche ainsi à démontrer que, non seulement un déficit fédératif se creuse entre Québec et Ottawa, en matière de sécurité, dans le contexte post-11 septembre, mais que ce contexte s'apparente également à un facteur affectant le sens de ce déficit : celui-ci revêt une signification différente selon les deux ordres de critères du fédéralisme à partir duquel il a pu être établi. Plus simplement, le contexte associé à la menace terroriste représente un facteur d'atténuation de la division sociale entre Ottawa et Québec au plan des caractéristiques structurelles, alors qu'il provoque plutôt l'inverse en matière de culture politique. Cette observation conduit, en fin d'analyse, à une réflexion sur l'unité de la fédération dans l'environnement sécuritaire actuel.

En adoptant le cadre analytique de Garon *et al.*, cette analyse s'inscrit par ailleurs dans la tradition de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay, 1956) et de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commission Laurendeau-Dunton, 1963-1971), qui privilégient l'autonomie du Québec

¹⁴ WATTS, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, *op.cit.*, p.102.

¹⁵ *Ibid.*

dans ses champs de compétences, de même que la préservation de son identité. Elle s'en démarque néanmoins en insistant sur la place du Québec dans l'environnement sécuritaire actuel : qu'arrive-t-il lorsqu'une « nouvelle » menace, plus précisément le terrorisme international, complexifie les mécanismes fédératifs ? Cette analyse cherche donc moins à utiliser les instruments du fédéralisme pour en dévoiler les imperfections qu'à amorcer une réflexion sur la question de la sécurité dans un régime fédéral.

2. Déficit fédératif et caractéristiques structurelles

Inspirés par la définition de Watts concernant l'organisation d'un régime fédératif, trois critères permettent d'évaluer l'impact du 11 septembre sur la relation entre Québec et Ottawa. Ces critères, regroupés sous la bannière des caractéristiques structurelles par Garon *et al.*, permettent de détecter des « déficiences plus ou moins accentuées » dans la relation entre la province et le gouvernement fédéral ou, autrement dit, établissent l'existence d'un déficit fédératif.¹⁶ La signification de ce déficit est également examinée, le contexte post-11 septembre correspondant à un facteur d'atténuation de la division sociale entre Québec et Ottawa, au profit de l'organisation pratique contre le terrorisme.

2.1. Premier critère : deux ordres de gouvernement autonomes

Le contexte post-11 septembre, en faisant en sorte que la province de Québec et le gouvernement fédéral soient appelés à intervenir dans le même espace – interne ou externe - de sécurité, remet en question les frontières qui « jouent un rôle central dans la délimitation des communautés politiques. »¹⁷ Autrement dit, la menace terroriste remet en cause l'existence de deux ordres de gouvernement autonomes, tels que prescrits dans un régime fédéral.¹⁸

¹⁶ *Ibid*, p.7.

¹⁷ GARON *et al.* *Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif canadien*, *loc. cit.*, p.7.

¹⁸ WATTS, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, *op.cit.*, p.102.

Julie Auger

Pour illustrer ce point, il est possible de souligner l'incursion de la province québécoise dans l'espace externe de sécurité, associée au phénomène « d'externalisation » de la sécurité intérieure. Le Québec est particulièrement actif dans sa relation avec les États-Unis en matière de planification d'urgence, prolongeant ainsi ses compétences de sécurité interne sur la scène internationale. Le premier ministre Bernard Landry et le gouverneur George Pataki s'entendent notamment, en novembre 2001, sur la nécessité de liens plus étroits entre le ministère de la Sécurité publique du Québec et le *New York State Office of Public Security*.¹⁹ Un haut fonctionnaire du ministère de la Sécurité publique et de la protection civile du Canada (SPPCC) souligne en outre que le Québec est la seule province à faire partie à la fois du *Regional Emergency Management Advisers Committee* (REMAC) de l'Est et du REMAC des Grands Lacs, tous deux dédiés à l'adoption de mesures d'urgence conjointes entre le Québec et les États-Unis. Le REMAC *East* est plus précisément devenu le *International Emergency Management Group*, un « comité modèle » particulièrement actif, dans lequel le Québec assume une direction forte.²⁰ La province s'adapte en somme à une menace qui « va au-delà des limites des municipalités, des régions et de la province ». ²¹ Dans un même ordre d'idées, le gouvernement du Québec publie le 24 mai 2006 un énoncé de politique internationale. Le gouvernement y affirme que « plusieurs menaces à la stabilité internationale découlent de facteurs non militaires qui interpellent directement les responsabilités qu'exerce le Québec, seul ou conjointement avec le gouvernement fédéral. »²² La notion de deux ordres de gouvernement encadrés par des frontières politiques est ainsi remise en cause, alors que les autorités québécoises en matière de sécurité « s'internationalisent » ou débordent l'espace interne de sécurité auquel elles sont traditionnellement confinées.

¹⁹ LUBIN, Martin. 2003. « Perforated Sovereignities in the Americas : the Canada-US Border and the Internatioanl Outreach Activities of Quebec », *London Journal of Canadian Studies*, 19 :2003/2004, p.33

²⁰ ENTREVUE 1. Directeur régional (Québec), Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile Canada. Entrevue réalisée le 26 janvier 2006.

²¹ QUÉBEC. 2005. *Plan stratégique du Ministère de la Sécurité publique 2005-2008*. En ligne, page consultée le 10 mars 2006, www.msp.gouv.qc.ca, p.8.

²² QUÉBEC. 2006. *La politique internationale du Québec. La force de l'action concertée*. En ligne, page consultée le 25 septembre 2006, www.mri.gouv.qc.ca, 127 pages. Voir également l'analyse de Nelson Michaud de ce document. MICHAUD, Nelson. 2006. « La politique internationale du Québec et les questions de sécurité », *Options politiques*, IRPP, juillet/août, 4 pages.

Le contexte post-11 septembre remet en cause l'existence de deux ordres de gouvernement autonomes en favorisant également l'incursion du gouvernement fédéral, et plus précisément des forces armées, normalement dédiées à des activités dans l'espace externe de sécurité, au sein de l'espace interne. La menace terroriste provoque, en d'autres termes, la « militarisation » de cet espace.²³ Ainsi, pour la première fois, les Forces canadiennes disposent d'une unité dédiée à la gestion des urgences chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, autant à l'extérieur qu'à l'intérieur du Canada. Si ce projet était en élaboration avant septembre 2001, les attentats contre les États-Unis permettent l'obtention des fonds nécessaires pour le mener à terme. Ainsi cette unité a-t-elle pour mandat de « travailler en étroite collaboration avec les autorités locales, ce qui exige des soldats qu'ils adaptent leurs compétences à celles de leurs partenaires. »²⁴

En somme, ces quelques exemples illustrent un déficit fédératif ou une « déficience » quant à l'application du critère selon lequel un régime fédéral doit comporter deux ordres de gouvernement autonomes : dans l'après-11 septembre, on constate que la province de Québec est appelée à jouer un rôle plus important dans l'espace externe de sécurité, normalement réservé au gouvernement fédéral, tandis que ce dernier joue pour sa part un rôle accru dans l'espace interne de sécurité.

2.2 Deuxième critère : distribution formelle des pouvoirs

Le contexte post-11 septembre signifie par ailleurs la complexification de la relation entre Québec et Ottawa au sein même de l'espace interne de sécurité, résultant plus précisément en un déficit fédératif en matière de distribution formelle des pouvoirs. Bien qu'en cas de catastrophe naturelle ou accidentelle le gouvernement fédéral n'intervienne qu'à la

²³ DÉSCHÊNES et Lamalice, *Évolution et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique, loc.cit.*, p.9.

²⁴ GRIMARD, Christine. 2003. « La CIDNBC met l'accent sur la menace terroriste », *La feuille d'érable, Communiqué*, vol. 6, no. 20, 28 mai. En ligne, page consultée le 14 mars 2006, <http://www.forces.gc.ca>.

Julie Auger

demande des autorités provinciales, il en va autrement en matière de terrorisme.²⁵ En effet, « [l]e Solliciteur général du Canada (dorénavant le Ministère de la SPPCC), est le ministre fédéral chargé en premier chef de la coordination et de la réaction du Canada aux incidents terroristes qui se produisent au Canada », ces incidents constituant une menace à la sécurité du Canada telle que définie à l'article 2 de la *Loi sur les services canadiens de renseignement de sécurité* :²⁶

[...] les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger.²⁷

Il serait alors possible d'affirmer, de concert avec l'ancien ministre de la *Community Safety and Correctional Services* de l'Ontario, que « national security is a model of how Canadian federalism work – and how it should work » au sens où les provinces doivent se contenter d'assister Ottawa en matière de terrorisme.²⁸ Dans les faits, une entente entre le gouvernement fédéral et le Québec – autorisée à l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* - veut cependant que, si un incident terroriste se produit par exemple à Montréal, le Service de police de la ville de Montréal (SPVM) assure le commandement des opérations, appuyé par la Sûreté du Québec (SQ) et la Gendarmerie Royale du Canada

²⁵ SPPCC. 2000. « Politique fédérale relative aux situations d'urgence », *Feuillets de documentation*, février 2000, www.ocipep.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/P_fed_policy_f.asp . Un haut fonctionnaire du Ministère de la SPPCC précise que, dans les faits, bien que certains programmes d'assistance ne peuvent être utilisés sans une demande officielle de la province, il arrive très souvent que le gouvernement fédéral précède cette demande en offrant son assistance en cas d'urgence (photos satellitaires, hébergement, bandes spectrales pour les communications, équipements médicaux d'urgence, etc.). ENTREVUE 1.

²⁶ ENTREVUE 5. Coordonnateur pour le Québec – Gestion des mesures d'urgence et sécurité nationale, Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada. Échange de courriels, 14 au 16 mars 2006.

²⁷ CANADA. « Loi sur les services canadien du renseignement de sécurité », C-23, 1984, *Lois et règlements codifiés*, En ligne, page consultée le 10 mars 2006, <http://lois.justice.gc.ca/fr/>.

²⁸ KWINTER, Monte. 2004. « Notes for Remarks by Monte Kwinter, Minister of Community Safety and Correctional Services », *Conference on Canadian Federalism and National Security*, Queen's University, Kingston, Ontario, November 19, 2004, p.2.

(GRC).²⁹ Cette entente repose sur une considération pratique : un incident terroriste interpelle d'abord les intervenants locaux (policiers, pompiers, ambulanciers) et leur intervention est d'autant plus importante que les agents disponibles de la GRC au Québec sont moins nombreux que ceux de la SQ ou du SPVM.³⁰ Les compétences de Québec et d'Ottawa se chevauchent donc inévitablement, leurs corps policiers respectifs devant cohabiter en matière de terrorisme. Par ailleurs, ce partage se révèle confus, une analyste du Ministère de la SPPCC ayant insisté sur le fait que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de tout incident terroriste sans faire mention d'aucune entente avec la province.³¹ Enfin, le critère du fédéralisme selon lequel le partage des compétences s'accompagne d'une « répartition des sources de revenus procurant une autonomie réelle à chaque ordre de gouvernement » ne semble pas respecté.³² Bien que les fonds alloués à la sécurité publique aient considérablement augmentés depuis 2001, en lien à la menace terroriste, leur distribution ne favorise pas l'autonomie de la province : par exemple, la SQ n'a pas bénéficié d'une augmentation de financement proportionnelle à celle de la GRC, ce qui creuse le fossé entre les capacités des deux services.³³

²⁹ ENTREVUE 4. Directeur général, direction de la sécurité de l'État, Ministère de la Sécurité publique du Québec. Entrevue réalisée le 17 mars 2006. ENTREVUE 5. CANADA, « Loi sur les infractions en matière de sécurité », S-7, 1984, *Lois et règlements codifiés*, En ligne, page consultée le 10 mars 2006, <http://lois.justice.gc.ca/fr/>.

³⁰ ENTREVUE 5.

³¹ ENTREVUE 2. Analyste principale, politiques, division de l'interopérabilité, Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada. Entrevue réalisée le 8 février 2006.

³² GARON et al. *Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif canadien*, loc.cit., p.3.

³³ ENTREVUE 4. Des données précises à cet égard n'ont pas été fournies le Ministère et n'ont également pu être trouvées.

Julie Auger

2.3 Troisième critère : processus et institutions qui facilitent la coopération et la coordination

S'il existe un déficit fédératif clair au niveau des deux premiers critères inspirés par le cadre conceptuel de Blindenbacher et Watts, il en va autrement du troisième critère d'organisation, concernant l'existence de processus et d'institutions qui facilitent la coopération et la coordination. Il serait effectivement possible de croire que le 11 septembre 2001 comble les déficiences à ce niveau en stimulant la création de mécanismes précisément dédiés à une meilleure coopération et à une meilleure coordination. Un haut fonctionnaire de la SPPCC affirme que la coopération entre Ottawa et Québec est mieux servie depuis l'avènement de ce nouveau ministère, qui possède une grande affinité de rôles avec le ministère de la Sécurité publique québécois en se destinant exclusivement à la sécurité publique.³⁴ Des contacts plus étroits se sont ainsi développés entre les représentants de l'ensemble des échelons des deux ministères, leur relation correspondant à un « niveau d'échange élevé » qui « force au progrès » et qui est « dynamique » (tableau 1).³⁵ Une analyste du ministère de la SPPCC souligne que, de façon générale, le gouvernement fédéral coopère beaucoup plus avec les provinces que ne le fait le *Department of Homeland Security* avec les États américains.³⁶

Or, en dépit de ces divers mécanismes, le déficit fédératif entre Québec et Ottawa en matière de coopération et de collaboration semble pourtant exister. Selon Watts, « [t]he inevitability within federations of overlaps and interdependence in the exercise by governments of their powers has generally required the different orders of government to treat each other as *partners*. »³⁷ Ottawa traite pourtant difficilement le Québec comme partenaire, alors qu'il tend à créer « un système national et uniforme de gestion des urgences ». ³⁸ Selon un membre du Cabinet Landry en

³⁴ ENTREVUE 1

³⁵ *Ibid.*

³⁶ ENTREVUE 2. Par exemple, en matière de préparation aux urgences, le gouvernement américain œuvre de manière beaucoup plus centralisée : les politiques qui émanent de Washington sont imposées aux différents États, alors qu'au Canada, même avant 2001 et particulièrement depuis l'avènement du Ministère de la SPPCC, Ottawa discute avec les provinces et territoires des mesures à adopter par le biais de multiples forums.

³⁷ WATTS, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, *op.cit.*, p.51.

³⁸ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. 2005. « Chapitre 2 – La sécurité nationale au Canada – L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme :

septembre 2001, Ottawa vise une coopération à sens unique, dans le champ des compétences des provinces et non dans les siens.³⁹ C'est aussi ce que déplore Serge Ménard, porte-parole du Bloc québécois en matière de sécurité publique, en affirmant que « le gouvernement fédéral n'a pas cherché à coordonner ses efforts avec le Québec et les provinces » depuis 2001, imposant simplement ses propres vues.⁴⁰ Un haut fonctionnaire de la SPPCC apporte un exemple précis : dans son projet d'interopérabilité des communications radios entre la GRC, la SQ et le SPVM, Ottawa cherche à puiser de l'information directement auprès des municipalités, ce à quoi le gouvernement québécois s'est opposé. Non seulement les municipalités relèvent-elles de la compétence des provinces, mais Québec a déjà investi largement dans des études portant sur le sujet.⁴¹

Le gouvernement de la province entretient ainsi une vision différente de la « collaboration continue » à laquelle s'engage Ottawa dans sa toute première politique de sécurité nationale.⁴² Alors qu'être « fédéraliste, c'est forcément être autonomiste », Québec fait de son partenariat avec

sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes*, p.22.

³⁹ ENTREVUE 3. Ministre des Affaires intergouvernementales en septembre 2001 et membre du Comité sur le 11 septembre du Parti québécois. Entrevue réalisée le 22 février 2006.

⁴⁰ AILE PARLEMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS. « Le gouvernement de Paul Martin avance à l'aveuglette dans son initiative de sécurité et d'antiterrorisme », *Communiqué*, 5 avril 2005, En ligne, page consultée le 14 mars 2006, <http://www.blocquebecois.org/fr/default.asp>.

⁴¹ ENTREVUES 1 et 4

⁴² BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. 2004. *Protéger une société ouverte. La politique de sécurité nationale du Canada*. En ligne, page consultée le 26 septembre 2006, [http://www.pco-](http://www.pco-ocp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=F&doc=NatSecurnat/natsecurnat_f.htm)

[ocp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=F&doc=NatSecurnat/natsecurnat_f.htm](http://www.pco-ocp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=F&doc=NatSecurnat/natsecurnat_f.htm), pp.X-24. Plus précisément, le gouvernement fédéral souligne que le système canadien de gestion des urgences, datant de la guerre froide, est très décentralisé et qu'il est impératif de mettre en place un système intégré moderne qui sera discuté et élaboré en collaboration avec les provinces.

Julie Auger

Ottawa un « principe clé ». ⁴³ De son point de vue, ce principe est cependant mis à mal dans le contexte post-11 septembre, Ottawa *discutant* par le biais de nombreux forums avec les provinces, sans toutefois les traiter comme *partenaires*. ⁴⁴ S'il s'agit d'un indice illustrant l'existence d'un déficit fédératif en matière de coopération et de collaboration, il demeure cependant difficilement vérifiable. Vraisemblablement, jamais Ottawa n'admettra qu'il ne considère pas les provinces comme des partenaires dans la lutte contre le terrorisme, de la même façon que le Québec ne se dira jamais pleinement satisfait du degré d'autonomie dont il dispose. Néanmoins, il n'importe pas de savoir qui entre Ottawa ou Québec a raison : il suffit simplement de constater qu'une insatisfaction ou un désaccord existe, pour croire raisonnablement en l'existence d'un déficit fédératif en matière de coopération et de collaboration entre la province et le gouvernement fédéral.

2.4 Signification du déficit fédératif

S'il existe donc un déficit fédératif au plan des trois critères inspirés par le cadre conceptuel de Blindenbacher et de Watts, ou du moins des indices de déficiences quant à l'application de ces trois caractéristiques structurelles des régimes fédéraux, que signifie cette observation dans la relation entre Ottawa et Québec ? Le contexte post-11 septembre 2001, dans lequel s'inscrit cette observation, s'apparente-t-il à un facteur d'exacerbation ou d'atténuation de leur division sociale ? En ce qui a trait au premier ordre de critères, cette dernière option l'emporte : le contexte actuel de sécurité est synonyme d'un esprit de coopération entre les deux ordres de gouvernement, confrontés à une menace commune.

Le gouvernement fédéral encourage effectivement les initiatives québécoises au sein de la REMAC *Great Lakes* et plus particulièrement son leadership au sein du *International Emergency Management Group*. ⁴⁵ Il voit également d'un bon œil l'effervescence du Québec en matière de sécurité publique sur son territoire, notamment son initiative d'un plan

⁴³ PELLETIER, Benoît. 2005. *Discours prononcé le 18 novembre 2005, Association d'études canadiennes aux États-Unis*, En ligne, page consultée le 1^{er} mars 2006, http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/, p.2 et 6.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ ENTREVUE 1.

national de soutien québécois.⁴⁶ De son côté, bien que le Bloc québécois déplore la mauvaise gestion du plan fédéral de sécurité et d'antiterrorisme, les provinces n'en demandent pas moins des lignes directrices claires de la part d'Ottawa en matière d'achats d'équipements et de formation des premiers intervenants, reconnaissant ainsi ne pas être en mesure de s'adapter seules aux exigences du contexte sécuritaire actuel.⁴⁷ Un membre du Cabinet Landry en septembre 2001 confirme cette tendance pour le Québec, en affirmant que le gouvernement québécois a pris conscience de ses faiblesses au lendemain des attentats contre New York et Washington.⁴⁸ Serge Ménard souligne pour sa part la bonne collaboration civilo-militaire et reconnaît que les provinces n'ont pas accès à certains équipements coûteux que possèdent les Forces canadiennes.⁴⁹ Le député bloquiste Jean-Yves Roy abonde dans le même sens : « [e]n principe, nous sommes d'accord avec ce projet de loi. Nous sommes d'accord qu'il faille combattre le terrorisme et qu'il faille s'en donner les moyens et, par conséquent, modifier les lois qui pourront nous permettre de mieux agir. »⁵⁰ C'est ainsi que se développe l'impératif de collaborer et de communiquer.⁵¹

Si la vision de la collaboration diffère cependant entre Québec et Ottawa, le premier cherchant à préserver une certaine autonomie alors que le second vise plutôt la mise en œuvre de mesures d'envergures nationales et intégrées, ce déficit fédératif ne signifie cependant pas une

⁴⁶ ENTREVUES 1 et 4. Un haut fonctionnaire du Ministère de la Sécurité publique du Québec souligne néanmoins un certain agacement de la part du fédéral, en regard à l'effervescence du Québec en matière de sécurité, synonyme à sa recherche d'autonomie dans ce domaine.

⁴⁷ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Chapitre 2- La sécurité nationale au Canada, op.cit.*, p.36.

⁴⁸ ENTREVUE 3.

⁴⁹ CANADA. Débats parlementaires, *Hansard Révisé*, 38^e législature, 1^{re} session, no. 008, 14 octobre 2004. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

⁵⁰ CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no. 096, 17 octobre 2001. En ligne, page consultée le 10 avril 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

⁵¹ ENTREVUE 3.

Julie Auger

exacerbation de la division sociale entre Québec et Ottawa. La question identitaire est plutôt « mise de côté » au profit d'une préparation pratique contre le terrorisme, la tension observée au niveau de la troisième caractéristique structurelle se révélant de nature pratique. Selon Watts « [t]he institutions and processes of intergovernmental collaboration serve two important functions: *conflict resolution* and a means of adapting to *changing circumstances*. »⁵² Ainsi la résolution de « conflit », ou du moins la divergence d'opinion, entre Québec et Ottawa peut-elle être associée à la nécessité de s'adapter concrètement à un nouveau contexte sécuritaire. Interrogé sur les divergences entre les deux ordres de gouvernement, un haut fonctionnaire du ministère de la SPPCC affirme que celles-ci sont mineures et résultent avant tout de l'harmonisation de deux systèmes différents. Il s'agit essentiellement de « faire le pont » entre ces deux organisations parallèles, le Québec souhaitant préserver sa propre structure :⁵³ selon Serge Ménard, « il ne faudrait pas que le fédéral, avec ses grands sabots, vienne briser une organisation qui est déjà très fonctionnelle ».⁵⁴ Pour sa part, un membre du Cabinet Landry en septembre 2001 souligne que, si le gouvernement péquiste avait conscience de la collaboration « à sens unique » dans laquelle l'entraînait Ottawa, il avait conclu que le moment était mal choisi pour entamer « une guerre des drapeaux », une crise provoquant habituellement un ralliement autour de l'exécutif.⁵⁵ Gilles Duceppe, chef du Bloc québécois, abonde dans le même sens lorsqu'il critique l'attitude du gouvernement dans la procédure d'adoption du projet de *Loi antiterroriste* en affirmant qu'il n'en fait pas une « bataille constitutionnelle ».⁵⁶ Les deux ordres de gouvernement avaient ainsi à cœur la sécurité de leurs populations, tout en demeurant conscients du coût politique que signifierait un attentat au Canada, voire un second

⁵² Nous soulignons le texte original.

WATTS, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, op.cit., p.51.

⁵³ ENTREVUE 1

⁵⁴ CANADA. Débats parlementaires, *Hansard Révisé*, 38^e législature, 1^{re} session, no. 008, 14 octobre 2004. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

⁵⁵ ENTREVUE 3.

⁵⁶ CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no.094, 15 octobre 2001. En ligne, consulté le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

attentat aux États-Unis, d'où la nécessité de collaborer pour éviter de tels événements.⁵⁷

En somme, le 11 septembre 2001 souligne, pour les deux gouvernements, la nécessité de faire face à une menace commune.⁵⁸ Au plan des caractéristiques structurelles, un déficit fédératif existe dans le contexte post-11 septembre, certes, mais ce contexte constitue également un facteur d'atténuation de la division sociale entre les deux ordres de gouvernement, en les orientant vers le même objectif d'organisation pratique de la sécurité qui « transcende les considérations identitaires ».⁵⁹

3. Déficit fédératif et éléments de culture politique

Quant au deuxième ordre de critères du fédéralisme, liés cette fois à la culture politique ou à la notion d'identité dans les régimes fédéraux, trois des six critères retenus par Garon *et al.* sont examinés dans le contexte post-11 septembre :

[...]

4. La non-centralisation, considérée réelle quand coexistent plusieurs centres ou lieux pour la prise de décision ;
5. Une propension au dialogue, ou une culture de dialogue, en place quand la négociation politique ouverte caractérise la manière d'en arriver à des décisions, [de même que la présence] [*de relations de loyauté, de confiance réciproque entre les principaux associés de la fédération*] ;⁶⁰

[...]

⁵⁷ ENTREVUE 3.

⁵⁸ KWINTER, *Notes for Remarks by Monte Kwinter, loc.cit.*, p.4.

⁵⁹ ENTREVUE 2. À noter que l'ensemble des personnes interrogées ont insisté sur la volonté de travailler ensemble dans un objectif de sécurité. On peut toutefois s'interroger sur ce que révèle réellement ce consensus apparent : qui aurait, en effet affirmé le contraire ?

⁶⁰ La dimension de loyauté et de confiance réciproque a été ajoutée par Garon et *al.* aux éléments de culture politique choisis par Blindenbacher et Watts. BLINDENBACHER et WATTS, *Federalism in a Changing World, op.cit.*, p.10.

Julie Auger

7. La flexibilité, l'adaptabilité du cadre constitutionnel et des mécanismes institutionnels.⁶¹

L'application de ces trois critères à la relation entre Québec et Ottawa après septembre 2001 tend à démontrer l'existence d'un déficit fédératif ou de déficiences quant au respect des principes des régimes fédéraux, tels que proposés par le Forum des fédérations. La signification de ce déficit est également examinée, se révélant différente de celle établie en matière caractéristiques structurelles : cette fois, le contexte post-11 septembre semble agir comme un facteur d'exacerbation de la division sociale entre les deux ordres de gouvernement. Cette observation conduit, en fin d'analyse, à une réflexion sur l'unité de la fédération dans l'environnement sécuritaire actuel.

3.1 Flexibilité et adaptabilité de la Crise d'octobre à l'après-2001 : non-centralisation des pouvoirs et culture du dialogue

Le contexte post-11 septembre se caractérise par une réapparition de « l'État de sécurité » (*Security State*), tel que défini par Reg Whitaker :

[...] the departments, agencies offices, and other institutions of government that have responsibilities for watching, assessing, and policing individuals, groups, organizations (domestic or foreign), or agents of foreign states, that pose, or might pose, a threat to Canada or to Canadian interests [...].⁶²

L'État de sécurité puise son origine dans la *Loi sur les mesures de guerre*, qui, à l'aube de la Première Guerre mondiale, permet au gouvernement canadien d'assurer, à la demande du premier ministre, « the security, defence, peace, order, and welfare of Canada ». ⁶³ Depuis, bien qu'il ait évolué et se fasse généralement discret, l'État de sécurité émerge plus particulièrement en période de crise : « [w]ar is always good to security business, when peacetime restrictions on violations of civil liberties can be

⁶¹ Ce dernier élément de culture politique a également été ajouté par les auteurs. GARON et al. *Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif canadien*, loc.cit., p.3-4.

⁶² WHITAKER, Reg. 2004. « The Security State », *Canadian Politics*, dir. J. Bickerton et A.-G. Gagnon, 4^e édition. Peterborough : Broadview Press, p.224.

⁶³ P.MORTON, Desmond. 2002. « Canada's Response to Past Serious Threats », *Colloque Terrorisme, Droit et Démocratie*, Institut canadien d'administration de la justice. En ligne, page consultée en avril 2006, www.ciaj-icaj.ca, p.58.

set aside under conditions of wartime emergency. »⁶⁴ En somme, l'État de sécurité correspond à la présence exceptionnelle du gouvernement fédéral au sein de l'espace interne de sécurité. Cette présence, en relation aux trois critères de culture politique évalués, est synonyme d'un déficit fédératif dans la relation entre la province de Québec et le gouvernement fédéral.

En 2001, réémerge ainsi l'État de sécurité canadien, pratiquement oublié depuis les événements d'Octobre 1970. La crise, alors provoquée par le Front de la libération du Québec (FLQ), est source de tension importante entre la province et Ottawa. Elle résulte alors en une leçon pour l'avenir, la *Loi sur les mesures de guerre* étant remplacée par la *Loi sur les mesures d'urgence*, « that is more measured and balanced ».⁶⁵ Cependant, puisque « history, it should be remembered, does not always move in straight lines », la relation entre Québec et Ottawa au lendemain du 11 septembre laisse croire que cette leçon est négligée.⁶⁶ En d'autres termes, selon les critères de Garon *et al.*, existe entre Québec et Ottawa une absence de flexibilité ou d'adaptabilité des mécanismes institutionnels depuis 1970. Cette déficience est particulièrement visible à travers la *Loi antiterroriste* (C-36) dont se dote le Canada peu après les événements de septembre 2001 et qui correspond à l'éveil de l'État de sécurité canadien, les ministères, agences et institutions chargées de la sécurité nationale obtenant grâce à elle des pouvoirs accrus. Cette absence de flexibilité ou d'adaptabilité se reflète plus particulièrement dans le parallèle existant entre la loi C-36 et les événements d'octobre 1970 au niveau de la centralisation des pouvoirs entre les mains de l'exécutif ainsi que de l'absence d'une culture de dialogue entre Ottawa et Québec. En somme, le premier critère de flexibilité et d'adaptabilité apparaît ici comme référent : il invite à une analyse historique des deuxième et troisième critères de culture politique, respectivement de non-centralisation des

⁶⁴ WHITAKER, *The Security State, op.cit.*, p.226.

⁶⁵ WHITAKER, Reg. 2002. « Before September 11 – Some History Lessons », *Colloque Terrorisme, Droit et Démocratie*, Institut canadien d'administration de la justice. En ligne, page consultée en avril 2006, www.ciaj-icaj.ca, p.50.

⁶⁶ *Ibid*, p.51.

Julie Auger

pouvoirs et de culture du dialogue, afin de déterminer l'existence ou non d'un déficit fédératif.

Le critère de non-centralisation de la prise de décision est donc soumis à l'analyse, révélant non seulement une centralisation des pouvoirs dans l'après-11 septembre, mais également un manque d'adaptabilité et de flexibilité depuis 1970 dans ce domaine. Lors de la Crise d'octobre, la GRC est convaincue que le FLQ puisse faire l'objet d'un travail policier, régi par le Code criminel. Pourtant, le premier ministre Trudeau « chose to perform a *coup de théâtre*, a striking demonstration of the power of the federal Government and the futility of violent resistance to it .»⁶⁷ Une situation semblable de centralisation des pouvoirs se reproduit en 2001, le Code criminel du Canada couvrant déjà les actes ou activités terroristes :

[...] the existing criminal law is very broad. It applies to those who agree to commit crimes; those who go beyond mere preparation to commit crimes; those who counsel others to commit crimes; and those who knowingly assist in the commission of crimes of espace from crimes. I can only echo the words of Professor Douglas Schmeiser, who writing thirty years ago in the aftermath of the October Crisis, concluded that the ordinary criminal law adequately covers dangerous conduct by insurgents.⁶⁸

Autrement dit, le gouvernement fédéral procède, à la manière de Trudeau, à un exercice de démonstration du pouvoir exécutif en décidant d'aller au-delà de la législation existante avec la *Loi antiterroriste*. Cette législation correspond également à la centralisation du pouvoir entre les mains de l'exécutif, qui décide à travers la nouvelle loi d'une définition élargie du terrorisme, en plus d'octroyer des pouvoirs accrus à certains ministres, dont ceux de la Justice, de la SPPCC et de la Défense nationale.⁶⁹ Le manque de flexibilité et d'adaptabilité est d'autant plus évident que cette centralisation est permanente : alors que certaines régulations mises en place au moment de la Crise d'octobre ont ensuite été abandonnées, « It is shocking that a potentially broader definition of terrorism has been offered in Bill C-36 as a key component of permanent

⁶⁷ *Ibid*, p.50.

⁶⁸ ROACH, Kent. 2001. « The New Terrorism Offences and the Criminal Law », *The Security of Freedom*. Toronto : University of Toronto Press, p.154.

⁶⁹ CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no. 095, 16 octobre 2001. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

legislation. »⁷⁰ Un autre exemple de cette concentration réside dans la *Loi sur la sécurité publique* (C-42) qui, en complément à la loi C-36, autorise le ministre de la Défense à désigner une « zone de sécurité militaire » et donc à permettre l'intervention des forces armées en territoire provincial « for reasons of international relations or national defence or security. »⁷¹ Si, après le troisième dépôt du projet de loi sur la sécurité publique (C-17) Ottawa retire finalement toutes les dispositions concernant les « zones de sécurité militaires », il n'en crée par moins trois zones par décret spécial.⁷²

Par ailleurs, un déficit se creuse en matière de culture du dialogue entre Québec et Ottawa. Il s'agit du troisième critère qui examine également la flexibilité et l'adaptabilité du gouvernement central en lien aux événements d'octobre 1970. Ainsi, en matière de culture du dialogue, un manque de flexibilité et d'adaptabilité des mécanismes institutionnels depuis 1970 et même depuis la guerre froide peut être souligné. Critiqué à cette époque pour faire passer la sécurité de l'État avant les droits individuels et collectifs, Ottawa affiche en effet une maxime simple, « [f]aites-nous confiance » (*trust us*), reprise en quelque sorte par la vice-première ministre et ministre de la SPPCC, Anne McLellan.⁷³ Lors des débats sur l'adoption de la loi C-36 aux Communes, elle souligne qu'il serait irresponsable de la part du Canada de ne pas réagir de manière urgente au 11 septembre, à l'image des États-Unis et de la Grande-

⁷⁰ ROACH, *The New Terrorism Offences and the Criminal Law*, *op.cit.*, p.159.

⁷¹ ROACH, Kent. 2003. *September 11 : Consequences for Canada*. Kingston : McGill-Queen's University Press, p.70.

⁷² Déposé en novembre 2001, le projet de loi C-42 est suivi par le projet de loi C-55, en juin 2002. Bien que le projet de loi C-55 modifie les « zones de sécurité militaire » en « zones militaires d'accès contrôlé », dont la superficie de même que le temps d'existence sont limités, le Bloc québécois refuse toujours cette disposition de la loi. Il exige plus précisément que le consentement du Québec soit nécessaire, afin qu'une zone puisse être établie, exigence à laquelle le gouvernement se refuse. Par conséquent, le projet de loi C-17 présenté aux Communes le 5 novembre 2002 ne mentionne plus ces zones, finalement créées par décret spécial et établis hors du Québec. CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 2^e session, no. 022, 5 novembre 2002. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

⁷³ WHITAKER, *Before September 11 – Some History Lessons*, *loc.cit.*, p.46.

Julie Auger

Bretagne.⁷⁴ Ainsi le gouvernement impose-t-il le bâillon en limitant les débats à deux jours au moment de la seconde lecture du projet de loi et à un jour après la troisième lecture.⁷⁵ Des 66 amendements déposés par le Bloc québécois et qui font référence aux consultations tenues sur le projet de loi, un seul – d’une portée négligeable – est retenu.⁷⁶

La *Loi antiterroriste*, qui correspond à la réémergence de l’État de sécurité canadien « endormi » depuis 1970, interpelle ainsi trois critères de culture politique des régimes fédéraux que sont la flexibilité et l’adaptabilité des mécanismes institutionnels, la non-centralisation des pouvoirs et la culture du dialogue. Étroitement mis en relation, le premier offrant une base pour une analyse historique des deuxième et troisième, ces critères révèlent le déficit fédératif dans la relation entre Québec et Ottawa au lendemain du 11 septembre 2001.

3.2 Signification du déficit fédératif

Ce déficit fédératif, constaté en matière de culture politique, revêt une signification particulière, puisque le contexte post-11 septembre incarne cette fois un facteur d’exacerbation de la division sociale entre Québec et Ottawa. Cette exacerbation apparaît plus particulièrement à travers l’élément de « confiance réciproque » que mentionnent Garon *et al.* Si cet ajout au cadre conceptuel de Blindenbacher et de Watts vise un élargissement de la notion de culture du dialogue, il n’en demeure pas moins lié aux autres critères des régimes fédéraux, l’examen du déficit fédératif qui concerne la culture politique ayant montré leur étroite imbrication. Par conséquent, « l’absence de relations de loyauté, de confiance réciproque entre les principaux associés dans la fédération » est utilisée comme un indice de l’exacerbation de la division sociale entre Québec et Ottawa au plan du deuxième ordre de critères inspirés par le Forum des fédérations.⁷⁷

⁷⁴ ROACH, *September 11 : Consequences for Canada*, *op.cit.*, p.67.

⁷⁵ *Ibid*, p.67.

⁷⁶ Le seul amendement retenu concerne l’ajout du mot « cimetière » à la notion de propagande haineuse. CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no. 118, 26 novembre 2001. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

⁷⁷ GARON *et al.*, *Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif canadien*, *loc.cit.*, p.4.

Cette exacerbation transpire plus précisément du discours politique, les débats parlementaires entourant l'adoption de la *Loi antiterroriste* révélant un manque de confiance certain de la part du Bloc québécois envers le gouvernement. S'il est vrai que l'opposition témoigne rarement de sa pleine confiance envers le gouvernement, son rôle étant précisément de s'opposer, le fait que ce manque de confiance se réfère précisément aux événements d'octobre 1970 n'en témoigne pas moins d'un malaise plus profond que le respect des rôles de chacun à la Chambre des communes. Ainsi, les représentants du Québec constatent le déficit fédératif en matière d'adaptabilité et de flexibilité en regard à la Crise d'octobre et s'en inquiètent :

Dans le contexte que nous connaissons actuellement, il n'est pas facile de critiquer un tel projet de loi. Sauf que mon devoir de parlementaire m'oblige quand même à préciser que les seuls actes terroristes que j'ai connus, dans toute ma vie au Canada, ont été commis par la GRC. Ils ont incendié des granges. Un policier de la GRC s'est fait exploser une bombe dans les mains en la portant sur le perron de la résidence de la famille Steinberg. Je rappelle l'épisode de 1970.⁷⁸

[...] rappelons-nous ce qui s'est passé durant la crise d'Octobre avec la Loi sur les mesures de guerre : des centaines d'arrestations arbitraires et de perquisitions intempestives sans mandat, sans aucun doute le pire cas d'abus de pouvoir que les Québécois n'aient jamais connu. Pour conclure [...] il faudra être vigilants pour ne pas répéter les erreurs du passé.⁷⁹

Le spectre d'Octobre 1970 pèse donc lourdement sur le discours politique actuel et lui confère une charge identitaire certaine, la Crise traduisant une division sociale entre Québec et Ottawa: « [...] Trudeau skillfully manipulated a crisis not of his making to effect an end that was in the national interest ». En d'autres termes, le premier ministre agit dans un intérêt de *nation-building* au détriment du Québec, cherchant à préserver

⁷⁸ CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no. 095, 16 octobre 2001. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

⁷⁹ *Ibid.*

Julie Auger

sa langue, sa culture, sa structure sociale.⁸⁰ Le gouvernement fédéral se serait ainsi livré à une entreprise de « démonisation » du Parti québécois en tentant de l'associer au FLQ, que la GRC tentait par ailleurs de lier à des actions violentes qu'elle même avait commises.⁸¹ En somme, le déficit fédératif en matière de flexibilité et d'adaptabilité des institutions signifie une exacerbation de la division sociale entre Québec et Ottawa au lendemain des attentats de 2001 : elle se traduit par le manque de confiance que transpirent les discours, à la Chambre des communes, sur les dérapages à portée identitaire de 1970.

Non seulement le poids de ces événements suscite-t-il une inquiétude quant au manque d'adaptabilité et de flexibilité des institutions, traduite par les discours tenus aux Communes, mais cette inquiétude peut être associée de façon plus générale au phénomène de concentration du pouvoir entre les mains du gouvernement fédéral. À la suite du 11 septembre 2001, Serge Ménard exprime les effets redoutés de cette concentration sur l'identité québécoise, le terme « institutions » pouvant être compris autant en termes de législation que de réforme structurelle, telle que la création du ministère de la SPPCC :

Selon son habitude, le gouvernement fédéral concevra à Ottawa tout un système et cherchera ensuite à l'imposer ailleurs. [...] Si l'on veut changer la Constitution canadienne pour que le Québec obtienne sa souveraineté, ce n'est pas parce que nous estimons que le Canada est méchant [...] ; *c'est parce que nous estimons que ce sont les institutions qui nous assimilent avec le temps.*⁸²

Le député bloquiste Claude Bachand s'inquiète également de la création de « zones de sécurité militaire » permise par le projet de loi C-42 et ouvrant la voie à une intervention de l'armée en territoire québécois, comme ce fut le cas en Octobre 1970 :

Rappelons-nous les derniers événements, ceux qui sont plus frais à notre mémoire. En octobre 1970, la Loi sur les mesures de guerre a fait en sorte

⁸⁰ WHITAKER, *Before September 11 – Some History Lessons*, loc.cit., p.48.

⁸¹ K. BUSE, Dieter, Gary Kinsman et Mercedes Steedman. 2000. *Whose National Security? Canadian State Surveillance and the Creation of Enemies*. Toronto : Between the Lines, p.244.

⁸² Nous soulignons le texte original. CANADA. Débats parlementaires, *Hansard Révisé*, 38^e législature, 1^{re} session, no. 008, 14 octobre 2004. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

que les Forces armées canadiennes étaient en poste devant tous les édifices fédéraux, devant toutes les ambassades, devant tous les consulats. Cela a été très problématique au Québec. Beaucoup de personnes ont été arrêtées sans mandat et ont été détenues pendant des périodes dépassant celles prévues dans la loi. On comprendra que lorsqu'on nous présente l'article 260.1 de la loi actuelle, qui crée une zone militaire d'accès limité, on ait certaines réserves, pour ne pas dire de très grandes réserves. D'autant plus que cette zone n'est déterminée que par une seule personne. [...] Contrairement aux événements dont je viens de vous faire part, en 1970—c'était le Conseil des ministres qui avait décidé—, aujourd'hui, un seul homme décide; c'est le ministre de la Défense nationale.⁸³

Le déficit fédératif se traduit enfin par l'inquiétude du Bloc envers l'absence de culture de dialogue, ce dernier se refusant à être muselé par le gouvernement. Alors que les 66 amendements du Parti - à l'exception d'un seul - ont effectivement été rejetés, Gilles Duceppe exhorte le gouvernement à consulter les provinces :

Il n'y a pas [...] de concertation avec les provinces, pourtant responsables de l'administration de la justice. La ministre nous a dit qu'elle avait téléphoné aux représentants des gouvernements provinciaux ce matin. C'est un peu comme si elle disait : « Écoutez-moi à RDI ou à Newsworld, je parle dans les cinq minutes qui suivent. » Ce n'est pas de la consultation.⁸⁴

Le député bloquiste Mario Laframboise déplore pour sa part le déficit fédératif en matière de culture du dialogue :

Dans le cas du projet de loi C-36, on s'est servi du processus législatif pour dire : « [p]ar la suite, regardez, le comité a travaillé sur ce projet de loi et vous avez eu la chance d'être entendus. Finalement, on ne retient rien. »

⁸³ CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no.181, 2 mai 2002. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca> .

⁸⁴ CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no.094, 15 octobre 2001. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

Julie Auger

C'est évidemment l'adage de ce gouvernement : zéro, je ne retiens rien.⁸⁵

Le député traduit surtout le manque de confiance du Bloc envers le gouvernement en soutenant que, si la *Loi antiterroriste* a été adoptée hâtivement sous le bâillon, il doit en aller autrement en ce qui a trait à la loi C-42. En s'y opposant, le Bloc québécois cherche à éviter qu'un autre document volumineux ne soit adopté en toute hâte :

C'est donc cela, la dure semaine qu'a vécue le gouvernement libéral. Il a essayé, encore une fois, d'en passer une vite à tous les Québécoises, les Québécois, les Canadiennes et les Canadiens, et ce, au nom de la sécurité nationale.⁸⁶

En somme, le contexte post-11 septembre représente un facteur d'exacerbation de la division sociale entre Québec et Ottawa en ce qui a trait au deuxième ordre de critères, inspirés par Blindenbacher et Watts. Cette exacerbation, traduite par le manque de confiance ou l'inquiétude que transpirent les discours des représentants québécois à la Chambre des communes, puise ses racines dans le manque d'adaptabilité et de flexibilité des institutions en lien à la Crise d'octobre 1970, dans la concentration des pouvoirs entre les mains du ministère de la Défense nationale, ainsi que dans l'absence de culture de dialogue entre la province et le gouvernement central.

4. Double signification du déficit fédératif : réflexion sur l'unité de la fédération dans le contexte sécuritaire actuel

La double signification du déficit fédératif, constaté dans la relation entre Québec et Ottawa en matière de sécurité, conduit à une réflexion plus générale sur l'unité de la fédération dans le contexte sécuritaire actuel. À ce sujet, Watts soutient qu'une menace commune devrait jouer un rôle de cohésion sociale :

[...] in some instances moderating factors which have emphasized the importance of maintaining unity have been *the need for security from external threats* (an important motivation in both Swiss and Canadian history but in both cases now waning in relative influence) and the

⁸⁵ CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no.122, 30 novembre 2001. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

⁸⁶ *Ibid.*

significance of inter-regional trade [...].⁸⁷

Avec Blindenbacher, l'auteur présente également l'importance de la « solution fédérale » pour faire face à une menace commune :

Given these dual pressures throughout the world, for larger political units capable of fostering economic development and *improved security* on the one hand, and for *smaller political units more sensitive to their electorate and capable of expressing local distinctiveness* on the other, federal solutions have had an increasing appeal throughout the world.⁸⁸

Si le besoin de sécurité est donc étroitement associé à l'unité de la fédération, les paramètres de cette association ne sont toutefois pas approfondis : une menace commune a-t-elle un effet unificateur en toutes circonstances, c'est-à-dire en dépit d'un déficit fédératif ou de déficiences quant au respect des principes du fédéralisme, aucun régime fédéral n'étant parfait ? Les déficiences de certains principes sont-elles plus facilement « oubliées » en temps de crises ? La présente analyse révèle que, si la perspective d'une menace commune joue bien un rôle de cohésion entre Québec et Ottawa malgré le déficit constaté en matière de caractéristiques structurelles, il en va autrement en matière de culture politique, où l'on constate une exacerbation de la division sociale entre la province et le gouvernement central. Autrement dit, dans le contexte sécuritaire post-11 septembre, synonyme d'une menace terroriste commune et d'un sentiment d'insécurité commun, le déficit fédératif ne revêt pas la même signification dans chacun des deux ordres de critères inspirés par Blindenbacher et Watts.

La valeur de cette observation peut être discutée. D'une part, la signification du déficit fédératif en matière de culture politique est en quelque sorte prévisible : on peut s'attendre à ce que des déficiences qui concernent précisément la préservation de l'identité d'une entité fédérée au sein d'une fédération créent des remous et donc signifient une

⁸⁷ Nous soulignons le texte original.

WATTS, *Comparing Federal Systems in the 1990s.*, op.cit., p.102.

⁸⁸ BLINDENBACHER et WATTS, *Federalism in a Changing World*, op.cit., p.8.

Julie Auger

exacerbation de la division sociale entre cette entité et le gouvernement central, même en présence d'une menace commune. Cette signification est d'autant plus prévisible que les discours qui la traduisent sont ceux des représentants québécois aux Communes, dont le rôle est justement de faire preuve d'une certaine méfiance, ou du moins de prudence, quant aux actions du gouvernement fédéral. D'autre part, cependant, l'importance de l'observation établie quant à la double signification du déficit fédératif entre Québec et Ottawa repose précisément sur le fait que cette signification soit double : se superposent, dans le contexte post-11 septembre 2001, une atténuation et une exacerbation de la division sociale entre Québec et Ottawa.

Cette apparente contradiction attire ainsi l'attention sur le fait qu'il ne faille pas se contenter d'une analyse établissant uniquement l'harmonie entre Québec et Ottawa au lendemain du 11 septembre, celle-ci concernant la préparation pratique contre la menace terroriste. Une tension latente demeure en effet, associée au domaine de la culture politique et de l'identité. Il est toutefois difficile d'en examiner la portée, puisque l'application de la *Loi antiterroriste* n'est jusqu'à présent soldée par aucun incident heurtant les sensibilités québécoises, associées à la Crise d'octobre.⁸⁹

Malgré tout, une nuance peut être apportée quant aux affirmations de Blindenbacher et de Watts à la lumière du contexte sécuritaire actuel. Cette analyse démontre effectivement que leurs affirmations - portant sur la cohésion d'une fédération face à une menace commune et à la

⁸⁹ Le sous-comité de la sécurité publique et nationale s'est réuni à 20 reprises entre le 22 mars et le 16 novembre 2005 dans le cadre de la révision de la *Loi antiterroriste*. La lecture des témoignages recueillis au cours de ces réunions n'a révélée aucun incident mettant en cause la division sociale ou identitaire entre Québec et Ottawa depuis l'entrée en vigueur de la législation en 2001. Plus précisément, la vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile Canada, Anne McLellan, déclare le 22 mars 2005 que jamais les dispositions d'arrestation préventives prévues par la loi C-36 n'ont été utilisées. De manière générale, les témoignages faits au sous-comité révèlent que, outre les mesures liées à l'immigration qu'elle contient, la *Loi antiterroriste* n'a pas été associée à des incidents particuliers. CANADA. Sous-comité de la sécurité publique et nationale, *Chambre des communes – Témoignages*, 38^e législature, 1^{re} session. En ligne, page consultée le 4 avril 2006, http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?Lang=2&PARLSES=381&JNT=0&SELID=e22_2&COM=9242&STAC=1091248#TOC.

« solution fédérale » synonyme de sécurité – ne posent pas de problème au niveau des caractéristiques structurelles de la fédération, les considérations identitaires ou les désaccords alimentés par la division sociale qui caractérise la fédération s’effaçant devant un impératif pratique de sécurité. Elle donne cependant à penser que la réalité est plus complexe en matière de culture politique.

À ce sujet, il est notamment possible d’avancer que la recherche de sécurité proposée par la « solution fédérale », dans un contexte post-11 septembre, néglige les conséquences possibles de l’éveil de l’État de sécurité canadien sur la spécificité québécoise, « a distinct society before the phrase was invented » selon Reg Whitaker.⁹⁰ L’une de ses conséquences peut ainsi être entrevue dans l’analyse de certains auteurs, tels que Tony Clarke et Alain G. Gagnon, sur la portée de la loi C-36, qui néglige la complexité et la nature des associations caractérisant les sociétés multiculturelles telles que le Canada.⁹¹ Plus précisément, dans le langage des pluralistes britanniques du début du XX^e siècle, « associations give expression to one’s “gregarious impulse” as “a centre of diverse and possibly conflicting loyalties”. ».⁹² Ainsi, le mouvement souverainiste québécois, dont la loyauté va au Québec plutôt qu’à Ottawa, est-il affecté par cette disposition législative. Il l’est d’autant plus que la Charte canadienne ne protège pas le droit à l’association, seul l’exercice collectif des droits constitutionnel ainsi que les droits individuels étant garantis.⁹³ Or, la *Loi antiterroriste* mine précisément ce droit à l’association en faisant de l’idéologie un élément prouvant la participation à une activité criminelle, alors qu’auparavant seule l’action ou l’intention de blesser se

⁹⁰ WHITAKER, Reg. 2003. « Keeping Up With the Neighbours? Canadian Responses to 9/11 in Historical and Comparative Context », *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 41, Nos.2&3, p.246.

⁹¹ SCHNEIDERMAN, David et Brenda Cossman. 2001. « Political Association and the Anti-terrorism Bill », *The Security of Freedom: Essays on Canada’s Anti-Terrorism bill*, dir. Ronald J. Daniels, Patrick Macklem, and Kent Roach Toronto : University of Toronto Press, p.174.

⁹² Nous soulignons le texte original. *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

Julie Auger

soldait par une inculpation.⁹⁴ D'un point de vue québécois, c'est à la réduction de la sphère publique telle que définie par Habermas que l'on assiste, c'est-à-dire un espace de formation de l'opinion publique et de participation politique :⁹⁵

[...] any ideologically driven political or social movement could be held responsible for random acts of terrorism carried out in its name without organizer's direct participation in or even knowledge of the terrorist act. Many groups that act differently from what the federal authorities expect run the risk of being caught up by the law, and the sovereignty movement is not immune to such dangers.⁹⁶

En somme, recherches de sécurité et de spécificité deviennent problématiques lorsqu'on observe le deuxième ordre de critères du fédéralisme inspiré par Blindenbacher et Watts. Cette analyse montre ainsi que l'unité proposée par la « solution fédérale » ne va pas forcément de soi dans le contexte post-11 septembre 2001. Elle montre également, de façon plus générale, que les études sur le fédéralisme canadien sont pertinentes à l'analyse de l'environnement sécuritaire actuel, puisqu'elles permettent d'explorer autant l'organisation pratique de la lutte contre le terrorisme dans un régime fédéral, que les considérations identitaires que cette organisation ne manque pas de soulever.

Conclusion

En s'interrogeant sur la relation entre Québec et Ottawa dans l'après-11 septembre, cette analyse a tenté d'aller au-delà de la lecture, en Relations internationales, qui consiste à se pencher sur « l'externalisation » des activités de sécurité publique québécoises. Sur la base d'un cadre conceptuel tiré d'auteurs sur le fédéralisme canadien, elle constate l'existence d'un déficit fédératif ou de déficiences quant à deux ordres de critères, soit les caractéristiques structurelles et les éléments de cultures politiques des régimes fédéraux. Dans le contexte sécuritaire actuel, elle examine également la signification de ce déficit dans la relation entre

⁹⁴ CLARKE, Tony. 2002. « The Recriminalization of Dissent », *Options politiques*, Institut de recherche en politiques publiques, septembre, p.50.

⁹⁵ SCHNEIDERMAN et COSSMAN, *Political Association and the Anti-terrorism Bill*, *op.cit.*, p.184

⁹⁶ GAGNON, Alain. 2002 « A Dangerously Shrinking Public Sphere », *Options Politiques*, Institut de recherche en politiques publiques, septembre, p.18.

Québec et Ottawa : s'il se solde par une atténuation de la division sociale ou identitaire entre les deux ordres de gouvernement en ce qui a trait aux caractéristiques structurelles, il résulte plutôt en une exacerbation de cette division en matière d'éléments de culture politique.

Plus précisément, en concerne les caractéristiques structurelles, un déficit fédératif apparaît avec la remise en cause des frontières politiques que provoque la menace terroriste. Ainsi, les deux ordres de gouvernement sont-ils appelés à intervenir simultanément dans les espaces de sécurité interne et externe. La distribution formelle des pouvoirs constitutionnels semble en outre plus complexe, les compétences de la province et du gouvernement fédéral se chevauchant. Un déficit fédératif réside enfin au niveau des processus et institutions de coopération, Ottawa visant des mesures nationales de sécurité qui se heurtent à la vision d'autonomie et de complémentarité du Québec. Le déficit fédératif lié à ces trois caractéristiques structurelles du premier axe de l'échelle Watts-Blindenbacher revêt une signification particulière : le contexte sécuritaire post-11 septembre représente un facteur d'atténuation de la division sociale entre Québec et Ottawa. Bien que la vision de la coopération entre les deux ordres de gouvernement diffère, l'impératif ressenti de part et d'autre pour organiser de manière pratique la préparation contre la menace terroriste commune relègue en effet au second plan les considérations identitaires.

Quant au second ordre de critères, un déficit fédératif transparait en lien à trois éléments de culture politique, étroitement liés. Leur relation peut être associée au réveil de l'État de sécurité canadien qui, sortant de l'ombre pour la première fois depuis la Crise d'octobre 1970 avec la *Loi antiterroriste*, marque le manque d'adaptabilité et de flexibilité des mécanismes institutionnels de la fédération canadienne. Le parallèle entre les événements de 1970 et la loi C-36 révèle la persistance d'une tendance vers la centralisation de la prise de décision et le manque de dialogue. Surtout, ce déficit en lien aux trois éléments de culture politique évoqués revêt une signification différente de celle liée au premier ordre de critères: le contexte sécuritaire post-11 septembre représente un facteur d'exacerbation de la division sociale entre Québec et Ottawa,

Julie Auger

l'indice de cette exacerbation résidant dans l'inquiétude ou le manque de confiance envers le gouvernement fédéral que traduisent les discours à la Chambre des Communes.

Bien qu'elle se fonde sur un échantillon limité d'entrevues et qu'elle examine les discours politiques de l'opposition, dont le travail consiste précisément à s'opposer au gouvernement, cette analyse met néanmoins à jour des éléments significatifs qui permettent de dégager une observation d'une double nature. En constatant effectivement que le contexte de l'après-11 septembre signifie à la fois une atténuation et une exacerbation de la division sociale entre Québec et Ottawa, elle démontre l'importance d'une lecture allant au-delà de la seule préparation pratique contre la menace terroriste commune et permet d'amorcer une réflexion sur l'unité de la fédération dans l'environnement sécuritaire actuel. Cette réflexion, de façon plus générale, souligne ainsi l'utilité des études sur le fédéralisme dans l'analyse des enjeux de sécurité, habituellement dévolus au domaine des Relations internationales.

TABLEAU 1

**Mécanismes de coopération entre
le gouvernement fédéral et les provinces
en matière de sécurité publique et de protection civile**

Mécanisme	Senior Officers for Emergency and Management (SOREM)	<i>Réunion des sous-ministres</i>	<i>Réunion des ministres</i>
Objectif	Les hauts fonctionnaires responsables des mesures d'urgence au pays, que ce soit des ministères provinciaux ou de la SPPCC, se réunissent. Des définitions et des éclaircissements sont apportés afin d'uniformiser le langage. Des propositions acceptables par tous sont dégagées sous forme d'un plan de travail.	La rencontre se fonde sur les propositions établies par le SOREM. Les sous-ministres retiennent à leur tour des propositions, fondées sur les travaux du SOREM.	Sur la base des réunions précédentes et plus précisément des propositions retenues par les sous-ministres, des décisions politiques sont prises.
Fréquence des réunions	Réunion annuelle en février	Réunion annuelle en mai	Réunion annuelle en août

* Les fonctionnaires du ministère de la SPPCC entrent également en contact sur une base quotidienne avec les fonctionnaires de la Sécurité publique du Québec.

* Sources : Entrevue 1, Entrevue 4

Julie Auger

BIBLIOGRAPHIE

AILE PARLEMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS. « Le gouvernement de Paul Martin avance à l'aveuglette dans son initiative de sécurité et d'antiterrorisme », *Communiqué*, 5 avril 2005, En ligne, page consultée le 14 mars 2006, <http://www.blocquebecois.org/fr/default.asp>.

BERNARD, André. 1995. *Les institutions politiques au Canada et au Québec*. Montréal : Boréal, 122 pages.

BLINDENBACHER, Raoul et Ronald L. Watts. 2002. « Federalism in a Changing World – A Conceptual Framework for the Conference », *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*. Kingston : McGill – Queen's University Press, 600 pages.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. 2004. *Protéger une société ouverte. La politique de sécurité nationale du Canada*. En ligne, page consultée le 26 septembre 2006, http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=F&doc=NatSecurnat/natsecurnat_f.htm, 59 pages.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. 2005. « Chapitre 2 – La sécurité nationale au Canada – L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, 51 pages.

CANADA. « Loi sur les services canadien du renseignement de sécurité », C-23, 1984, *Lois et règlements codifiés*, En ligne, page consultée le 10 mars 2006, <http://lois.justice.gc.ca/fr/>.

CANADA, « Loi sur les infractions en matière de sécurité », S-7, 1984, *Lois et règlements codifiés*, En ligne, page consultée le 10 mars 2006, <http://lois.justice.gc.ca/fr/>.

CANADA. Sous-comité de la sécurité publique et nationale, *Chambre des communes – Témoignages*, 38^e législature, 1^{re} session, En ligne, page consulté le 4 avril 2006, http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteeList.aspx?Lang=2&PARLSES=381&JNT=0&SELID=e22_.2&COM=9242&STAC=1091248#TOC.

CANADA. Débats parlementaires, *Hansard Révisé*, 38^e législature, 1^{re} session, no. 008, 14 octobre 2004. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no.181, 2 mai 2002. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no.122, 30 novembre 2001. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no. 118, 26 novembre 2001. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no. 096, 17 octobre 2001. En ligne, page consultée le 10 avril 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no. 095, 16 octobre 2001. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

CANADA. Débats parlementaires, *Hansard révisé*, 37^e législature, 1^{re} session, no.094, 15 octobre 2001. En ligne, page consultée le 22 mars 2006, <http://www.parl.gc.ca>.

CLARKE, Tony. 2002. « The Recriminalization of Dissent », *Options politiques*, Institut de recherche en politiques publiques, septembre 2002, pp.49-50.

DESCHÊNES, Dany et Olivier Lamalice. 2004. « Évolution et enjeux contemporains de l'idée de sécurité publique », *Télescope*, Volume 11, numéro 2, mars 2004, 47 pages.

Julie Auger

ENTREVUE 1. Directeur régional, Québec, Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile Canada. Entrevue réalisée le 26 janvier 2006.

ENTREVUE 2. Analyste principale, politiques, division de l'interopérabilité, Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada. Entrevue réalisée le 8 février 2006.

ENTREVUE 3. Ministre des Affaires intergouvernementales en septembre 2001 et membre du Comité sur le 11 septembre du Parti québécois. Entrevue réalisée le 22 février 2006.

ENTREVUE 4. Directeur général, Direction de la sécurité de l'État, Ministère de la Sécurité publique du Québec. Entrevue réalisée le 17 mars 2006.

ENTREVUE 5. Coordonnateur pour le Québec – gestion des mesures d'urgence et sécurité nationale, Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada. Échange de courriels du 14 au 16 mars 2006.

GAGNON, Alain. « A Dangerously Shrinking Public Sphere », *Options Politiques*, Institut de recherche en politiques publiques, septembre 2002, pp.18-19.

GARON, Jean-François, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland. « Fondements, complexité et ampleur du déficit fédératif au Canada », *Le fédéralisme canadien en feuilles détachées*, dir. Alain-G. Gagnon (manuscrit), 27 pages.

GRIMARD, Christine. « La CIDNBC met l'accent sur la menace terroriste », *La feuille d'érable, Communiqué*, vol. 6, no. 20, 28 mai 2003. En ligne, page consultée le 14 mars 2006, <http://www.forces.gc.ca>.

K.BUSE, Dieter, Gary Kinsman et Mercedes Steedman. 2000. *Whose National Security? Canadian State Surveillance and the Creation of Enemies*. Toronto : Between the Lines, 293 pages.

KWINTER, Monte. 2004. « Notes for Remarks by Monte Kwinter, Minister of Community Safety and Correctional Services », *Conference on Canadian*

Federalism and National Security, Queen's University, Kingston, Ontario, 19 novembre 2004, 7 pages.

LUBIN, Martin. 2003. « Perforated Sovereignties in the Americas : the Canada-US Border and the Internatioanl Outreach Activities of Quebec », *London Journal of Canadian Studies*, 19 :2003/2004, pp.19-40.

MARRET, Jean-Luc. 1999. *Violence transnationale et sécurité intérieure*. Paris : Éditions Panthéon-Assas, 113 pages.

MICHAUD, Nelson. 2006. « La politique internationale du Québec et les questions de sécurité », *Options politiques*, IRPP, juillet/août, 4 pages.

PAPILLON, Martin et Richard Simeon. 2006. « Canada », *A Global Dialogue on Federalism : Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, dir. D. M. Brown, A. Majeed et R. L. Watts. Montreal : McGill-Queen's University Press, pp.93-122.

PELLETIER, Benoît. 2005. *Discours prononcé le 18 novembre 2005*, *Association d'études canadiennes aux États-Unis*, En ligne, page consultée le 1^{er} mars 2006, http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/, 10 pages.

P.MORTON, Desmond. 2002. « Canada's Response to Past Serious Threats », *Colloque Terrorisme, Droit et Démocratie*, Institut canadien d'administration de la justice. En ligne, page consultée en avril 2006, www.ciaj-icaj.ca, pp.55-66

QUÉBEC. 2006. *La politique internationale du Québec. La force de l'action concertée*. En ligne, page consultée le 25 septembre 2006, www.mri.gouv.qc.ca, 127 pages.

QUÉBEC. 2005. *Plan stratégique du ministère de la sécurité publique 2005-2008*. En ligne, page consultée le 10 mars 2006, www.msp.gouv.qc.ca, 27 pages.

Julie Auger

QUÉBEC. 2002. *La sécurité civile, une responsabilité partagée : présentation et synthèse de la Loi sur la sécurité civile*, Ministère de la Sécurité publique. En ligne, page consultée le 10 mars 2006, www.msp.gouv.qc.ca, 31 pages.

ROACH, Kent. 2003. *September 11 : Consequences for Canada*. Kingston : McGill-Queen's University Press, 272 pages.

ROACH, Kent. 2001. « The New Terrorism Offences and the Criminal Law », *The Security of Freedom*. Toronto : University Press of Toronto, p.151-171.

SCHNEIDERMAN, David et Brenda Cossman. 2001. « Political Association and the Anti-terrorism Bill », *The Security of Freedom : Essays on Canada's Anti-Terrorism bill*, dir. Ronald J. Daniels, Patrick Macklem, and Kent Roach Toronto : University of Toronto Press, p.173-194.

SLOAN, Elinor. 2005. *Security and Defence in the Terrorist Era. Canada and North America*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 198 pages.

SPPCC. 2000. « Politique fédérale relative aux situations d'urgence », *Feuillets de documentation*, février 2000, www.ocipep.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/P_fed_policy_f.asp.

WATTS, Ronald. 1996. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 126 pages.

WHITAKER, Reg. 2004. « The Security State », *Canadian Politics*, dir. J. Bickerton et A.-G. Gagnon, 4^e édition. Peterborough : Broadview Press, pp.223-236.

WHITAKER, Reg. 2003. « Keeping Up With the Neighbours ? Canadian Responses to 9/11 in Historical and Comparative Context », *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 41, Nos.2&3, pp.241-264.

WHITAKER, Reg. 2002. « Before September 11 – Some History Lessons », *Colloque Terrorisme, Droit et Démocratie*, Institut canadien d'administration de la justice. En ligne, page consultée en avril 2006, www.ciaj-icaj.ca, pp.39-53.

LISTE DES NOTES DE RECHERCHES DU CEPES

No 1. Le Prestre, Philippe, Alexander Macleod et Paul Létourneau, *From Containment to Partnership? The United States, Japan and Germany in the New World Order*, avril 1994.

No 2. David, Charles-Philippe, *Procrastinating into the New World Order : American Policy towards the Yugoslav Crisis*, avril 1994.

No 3. Parenteau, Jean-Bernard, *La politique proche-étrangère de la Fédération de Russie : ruptures et continuités*, avril 1995.

No 4. David, Charles-Philippe et Onnig Beylerian (dir.). *Americas Quest for a New Contract with the World*, octobre 1995.

No 5. Thibault, Jean-François, *Activité théorique et relations internationales : Les limites d'un imaginaire apolitique*, mars 1996.

No 6. Hassan-Yari, Houchang, *La politique étrangère de la République islamique d'Iran*, mars 1997.

No 7. Thibault, Jean-François, *Représenter et connaître les relations internationales : Alexander Wendt et le paradigme constructiviste*, janvier 1997.

No 8. Viau, Hélène, *La théorie critique et le concept de sécurité en relations internationales*, décembre 1998.

No 9. Constantin, Christian, *Le nouveau front occidental : tenants et aboutissants de la politique chinoise en Asie centrale*, janvier 1999.

No 10. Morier, Frédéric et Pierre Jolicoeur, *Politique étrangère, défense et sécurité : Guide pratique pour la recherche par Internet*, avril 1999.

Julie Auger

No 11. Ross, Robert, *Problems and Prospects for U.S.-China Relations and Stability in East Asia*, décembre 1999.

No 12. Constantin, Christian, *Vers une nouvelle alliance? Le partenariat stratégique sino-russe et les limites des approches étato-centriques*, janvier 2000.

No 13. Jolicoeur, Pierre, *Les relations intrarégionales au Caucase : déterminants et dynamique*, février 2000.

No 14. Dumoulin, André, *À la recherche de la défense de l'Europe Occidentale dans l'après-Kosovo : questions de doctrines et de moyens*, mai 2000.

No 15. Deighton, Anne, *Militarising the European Union*, juillet 2000.

No 16. Jolicoeur, Pierre, *Ressources Internet en relations internationales*, septembre 2000, 73 p.

No 17. Masson, Isabelle, *La politique étrangère sud-africaine après l'apartheid*, mars 2001.

No 18. Rodrigue, Sarah et Pierre Jolicoeur, *Ressources Internet en relations internationales*, avril 2002.

No 19. Claveau, Dimitri, *La CEI ou les petits pas du multilatéralisme (Un processus d'institutionnalisation inachevé)*, avril 2002.

No 20. Jolicoeur, Pierre (dir.), *Points de mire 2000-2002 – Deux années d'actualité internationale*, mai 2002.

No 21. Séguin, Patrick, *Le complexe de sécurité de l'Asie du Sud et les essais nucléaires indiens de 1998*, juin 2002.

No 22. Stoett, Peter and Dwayne Pretti, *Energy Security : A Risk and Vulnerability Analysis*, février 2003.

No 23. Dufour, Frédérick Guillaume, *Évolution du champ de la théorie politique globale de 1981 à 2001 : aperçu de quelques développements critiques*, février 2003.

No 24. Pahlavi, Pierre Cyril, *Cultural Globalisation and the Politics of Culture*, octobre 2003.

No 25. Rodrigue, Sarah et Pierre Jolicoeur (mise à jour par Maxime Longangué), *Ressources Internet en relations internationales, édition 2003-2004*, octobre 2003.

No 26. Innes, Michael Alexander, *Political Communication in Wartime Liberia : Themes and Concepts*, juillet 2004.

No 27. Légaré-Tremblay, Jean-Frédéric, *Réflexions théoriques sur la politique américaine de sécurité internationale après le 11 septembre 2001*, juillet 2004.

No 28. Massie, Justin, *Rassurer les Etats-Unis : le processus de sécurisation au Canada.*, mai 2005.

No 29. Stoett, Peter, *Environmental Security in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina*, octobre 2005.

No 30. Auger, Julie, *Préparation canadienne contre le bioterrorisme et biosécurité*, janvier 2006.

No 31. Piskunova, Ekaterina, *Intérêts géopolitiques de la Russie et guerre civile en Géorgie*, septembre 2006.

Julie Auger

DANS LA SÉRIE MÉMOIRES

No 1. Viau, Hélène, *La (re)conceptualisation de la sécurité dans les théories réaliste et critique : quelques pistes de réflexion sur les concepts de sécurité humaine et de sécurité globale*, août 2000.

No 2. Duhamel, Anne, *L'évolution de la théorie du conflit de faible intensité : continuité ou rupture? Le cas du Honduras*, février 2001.

No 3. Leblanc, Olivier, *La politique étrangère de l'Australie et le cas de l'intervention au Timor-Oriental en 1999 dans le cadre de l'INTERFET*, février 2005.

No 4. Régol, Olivier, *Go East ! Une lecture critique de la littérature portant sur l'attitude du Fonds Monétaire International en Russie (1992-1999)*, mai 2005.

No 5. Charles Létourneau, *L'influence canadienne à travers les opérations de paix, 1956 à 2005*, novembre 2006.

Toutes les publications du CEPES sont disponibles en ligne :
www.cepess.uqam.ca

