
La Constitution canadienne : Une Autriche-Hongrie en devenir?

par Henry Srebrnik

Après l'échec de l'Accord constitutionnel du lac Meech, les Canadiens anglais et les Canadiens français se sont engagés dans un processus visant à déterminer si le pays peut être sauvé comme État fédéral reconnaissable ou si les «deux solitudes», d'après le mot du romancier canadien Hugh MacLennan, choisiront de se séparer après un siècle et quart de coexistence.

En septembre 1991, le gouvernement fédéral a rendu public son nouveau projet de réforme constitutionnelle. En outre, plusieurs provinces se sont dotées d'une commission constitutionnelle après l'échec de Meech. Cet essai n'entre pas dans le détail des propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, car elles risquent d'être modifiées de fond en comble. Il pose plutôt la question de savoir si le dilemme canado-québécois ne pourrait pas se régler par un dualisme semblable à celui qui, dans l'empire des Habsbourg, s'est traduit par le Compromis (Ausgleich) de 1867 et la création de la Double Monarchie.

Ces deux États fort différents – le Canada et l'Autriche-Hongrie – étaient l'un et l'autre issus non pas du «principe des nationalités», mais de l'impérialisme, de la conquête par une dynastie de plusieurs groupes ethniques.

Le territoire qui a pris le nom d'Autriche-Hongrie était composé de possessions rassemblées au fil des siècles par la maison allemande des Habsbourg. Ce n'est qu'en 1804, année où François II a proclamé l'Empire autrichien, que s'est formé un État unifié par opposition à des alliances purement dynastiques.

Au milieu du XIX^e siècle, les Habsbourg régnaient sur des populations allemandes, hongroises (magyars), polonaises, italiennes, ruthènes (ukrainiennes), croates, serbes, slovènes, tchèques, slovaques et roumaines, entre autres. Ces peuples occupaient des territoires ethniquement définis, souvent d'anciens royaumes ayant conservé certains droits. Les

Habsbourg étaient titulaires du Saint Empire romain [germanique] et rois de Hongrie, de Bohême et de Croatie, pour ne nommer que quelques-uns de leurs titres. Or, très souvent, des éléments de ces nationalités habitaient aussi des zones de population mixte, lesquelles allaient devenir, au sein même de l'empire, des brandons de discorde entre nationalismes rivaux, Italiens et Croates, Hongrois et Croates, Tchèques et Allemands.

Dans l'empire des Habsbourg, même les habitants germanophones s'identifiaient plutôt à l'Allemagne qu'à l'Autriche. Quant aux autres peuples, ils portaient plus ou moins allégeance à la dynastie régnante dans la mesure où elle restait puissante, sinon ils n'étaient pas disposés à fonder leur identité ethnique et linguistique dans la nationalité allemande.

Le Canada est le résultat éventuel de l'union des possessions nord-américaines de la Couronne britannique qui ne s'étaient pas soulevées en 1776 : le Haut et le Bas-Canada, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve, la Colombie-Britannique, et les territoires de la Compagnie de la Baie d'Hudson qui étaient situés dans l'Ouest et le Nord et étaient connus sous le nom de Terre de Rupert.

Ces colonies étaient habitées par des colons provenant des îles Britanniques, des Canadiens français et divers peuples autochtones, auxquels s'ajoutèrent au fil des ans des immigrants venant de toute l'Europe, et, après la Seconde Guerre mondiale, du monde entier. Bien que la plupart des territoires susmentionnés fussent déjà intégrés au Canada dès le tournant du siècle, ils sont demeurés sous l'hégémonie politique, juridique et idéologique de l'Empire britannique jusqu'à une bonne partie des années 40. Les Canadiens français se trouvaient surtout dans l'ancienne Nouvelle-France – bien que le Québec eût une minorité anglophone importante. Les peuples autochtones ont perdu toute souveraineté politique ayant un sens et se sont établis en grande partie dans des réserves.

Le sens de la nationalité canadienne existait peu en tant que telle. Les Canadiens d'origine britannique se voyaient comme faisant partie d'une plus grande entité, l'Empire britannique. (Étant donné que le Canada anglais a, en fait, été créé par les loyalistes, il n'avait aucun intérêt commun avec la République

Henry Srebrnik est professeur au Département de sciences politiques de l'université de Calgary. Il a rédigé cet essai pour la conférence de l'Association des études canadiennes aux États-Unis, à Boston, en novembre 1991.

américaine qui, bien qu'elle fût anglophone, était sécessionniste.) Les Canadiens français essayaient de survivre du mieux qu'ils pouvaient sous la domination britannique. Les immigrants établis plus tard (de même que les autochtones) ont peu participé à l'élaboration de la conscience canadienne avant la fin de la Seconde Guerre mondiale.

L'empire habsbourgeois était un État multinational où les deux groupes dominants, les Allemands et les Hongrois, comptaient chacun pour moins de 25 p. 100 de la population. La loyauté à l'État était surtout le fait de qu'on appellerait aujourd'hui la nomenklatura, c'est-à-dire les échelons supérieurs de l'administration et de l'armée. Ce n'est que petit à petit que le nationalisme s'est emparé des peuples de l'empire et, comme au Canada, il a souvent pris la forme de conflits culturels et de «guerres linguistiques».

En 1848, plusieurs nationalités se soulèvent contre les Habsbourg tandis que les Allemands autrichiens revendiquent plus de libertés politiques (et l'union éventuelle avec la grande Allemagne).

Les Habsbourg sont alors contraints d'accepter la constitution de Kremsier, qui proclame l'égalité des nationalités (et de leurs langues) et prévoient l'instauration d'un bicaméralisme, la chambre basse devant représenter le peuple, la chambre haute les régions.

Mais cette constitution libérale reste lettre morte. Sur l'ancien territoire du royaume de Hongrie (le domaine de la Couronne de saint Étienne), les Magyars, qui forment moins de 50 p. 100 de la population, mais jouissent depuis longtemps d'une position privilégiée, proclament une constitution dans leur propre diète. Mais des nationalistes comme Louis Kossuth refusent aux autres nationalités les libertés que revendiquent pour eux-mêmes les Hongrois. Profitant de la résistance des Croates, des Serbes, des Roumains et des Slovaques, les Habsbourg finissent par déjouer cette tentative de créer une république hongroise indépendante.

Les Magyars n'abandonnent pas la partie. Tandis que les Allemands autrichiens tâchent d'unifier la monarchie, les Magyars vont pendant vingt ans réclamer non pas le fédéralisme, mais la création d'une Hongrie distincte des autres territoires des Habsbourg, une Hongrie centralisée et unitaire.

Après 1866, une chance s'offre à eux. Après leur défaite aux mains de la Prusse, les Habsbourg sont évincés de l'échiquier politique allemand. Affaiblis, conscients que les Hongrois se rallieront si nécessaire aux Prussiens, les Allemands autrichiens consentent en 1867 (la même année que la Confédération) à la création d'une entité politique dualiste au sein de laquelle les Hongrois obtiennent l'indépendance quasi complète à l'intérieur de leurs frontières historiques tout en pouvant exercer dans le grand ensemble un rôle sans commune mesure avec leur puissance démographique ou économique. Aucune des autres nationalités de l'«Autriche» (c'est-à-dire les territoires non hongrois des Habsbourg, appelés officiellement «les royaumes et territoires représentés au Reichsrat [Conseil

impérial]») et de la Hongrie n'avaient été consultées. Le Compromis avait été une affaire entre la cour des Habsbourg et les dirigeants hongrois.

Comme les dispositions du Compromis sont complexes, je n'en indiquerai que les traits saillants. Le chef de l'État, François-Joseph I^{er}, devient empereur d'Autriche et roi de Hongrie. Trois ministères impériaux sont créés pour veiller sur la défense, les affaires étrangères (bien que les deux parlements aient le droit d'approuver les traités internationaux) et les finances communes. Certains domaines, bien que ne relevant pas d'une administration commune, sont réglementés conjointement sur la base de principes à renégocier tous les dix ans : les douanes, la quote-part à payer de certains impôts et de certaines dépenses, la monnaie, les postes et les chemins de fer desservant les deux parties de l'empire.

Pour adopter les lois communes aux deux parties de l'empire, des délégations en nombre égal des deux parlements se réunissent une fois l'an à Vienne et à Budapest, à tour de rôle.

Tout le reste relève désormais de la Hongrie ou des territoires du Reichsrat autrichien. Chaque partie de l'empire a sa constitution, son parlement et son cabinet (la Hongrie à Budapest et l'Autriche à Vienne) et sa langue officielle. Il n'y a pas de citoyenneté commune et aucun des deux pays ne peut intervenir dans les affaires intérieures de l'autre.

La constitution de l'Autriche, beaucoup plus libérale que celle de la Hongrie, reconnaît certains droits nationaux et linguistiques. En Hongrie, malgré la loi de 1868 sur les nationalités, qui permet sur le papier aux minorités de s'instruire et de diriger leurs affaires locales dans leur propre langue, seuls les Croates conservaient, en 1875, une autonomie du reste fort limitée. La Hongrie pratique alors une politique d'assimilation culturelle : les minorités désireuses d'adopter la culture et la langue magyars sont acceptées, mais les autres sont réprimées. En 1883, le magyar devient obligatoire dans toutes les écoles. Vers la fin du siècle, plus de 90 p. 100 des juges, des responsables locaux et des fonctionnaires en Hongrie sont Magyars.

Cependant, les conflits ethniques n'épargnent pas les territoires de l'Autriche. Les Allemands et les Tchèques, par exemple, s'affrontent au sujet de la Bohême. Pour les Allemands, ce territoire est allemand puisqu'il faisait partie du Saint Empire romain. Pour les Tchèques, il est tchèque puisqu'il faisait partie du domaine de la Couronne de saint Venceslas, autrement dit la monarchie tchèque de Bohême. Ces querelles débordent dans le domaine linguistique, l'utilisation du tchèque et de l'allemand dans l'affichage ou dans les menus des restaurants faisant problème dans les villes biculturelles comme Prague.

En 1871, une tentative d'accorder aux Tchèques le même statut que les Allemands dans une Bohême fédérée échoue (en partie à cause de l'opposition des Hongrois qui ne veulent pas modifier les arrangements de 1867 pour quelque partie de

l'empire que ce soit). Les Allemands de Bohême et de Moravie se soulèvent en 1897, lorsque le gouvernement essaie d'introduire le bilinguisme dans la fonction publique, mesure favorable aux Tchèques plus susceptibles de connaître l'allemand que les Allemands le tchèque.

À vrai dire, beaucoup d'Allemands autrichiens, privés désormais d'un rôle de premier plan dans les affaires de la grande Allemagne et craignant leur propre déclin au sein de la Double Monarchie (les ministères impériaux ne sont plus nécessairement contrôlés par eux) manifestent des sentiments pangermanistes et aspirent à se rapprocher du puissant empire allemand leur voisin. Certains intellectuels préconisent une petite Autriche allemande rattachée à l'Allemagne par une union douanière. En 1885, Georg von Schonerer fonde un parti nationaliste pangermaniste. L'Allemagne décourage ces initiatives parce qu'elle estime qu'une monarchie habsbourgeoise unie sert mieux ses intérêts qu'une poussière d'États successeurs.

Quant aux Hongrois, le Compromis ne les empêche pas d'affirmer de plus en plus leur volonté d'indépendance totale vers la fin du siècle. Beaucoup souhaitent une armée hongroise distincte dont la langue de commandement soit le magyar ainsi que la dissolution de l'union douanière et monétaire avec l'Autriche. Même ceux qui appuient toujours le Compromis cherchent constamment à augmenter leur influence et leurs privilèges dans l'ensemble de l'empire.

Par ailleurs, les Hongrois redoublent d'ardeur dans leurs campagnes contre les minorités, notamment les Croates. Ils vont même jusqu'à interdire les écoles privées des minorités en 1907. Les minorités, déclare le premier ministre hongrois Étienne Tisza en 1913, doivent s'accoutumer à l'idée de vivre dans un État-nation, «un État qui n'est pas une collection de races diverses». Comme on l'a vu, les Magyars s'emploient à bloquer les progrès des minorités ethniques de l'Autriche de peur d'avoir à faire des concessions semblables à leurs propres minorités. Pour eux, les Hongrois et les Allemands sont les deux seuls «peuples de l'État». Ils ont besoin de l'alliance avec les Habsbourg pour maintenir leur grande Hongrie tout en souhaitant se soustraire à l'ingérence de Vienne.

Le mécontentement des nationalités entraîne la désintégration de l'empire après la Première Guerre mondiale. Il ne reste plus des deux peuples dominants de l'empire que deux petits États croupions, l'Autriche et la Hongrie, confinés à leurs frontières ethniques. (Les Hongrois ont pu vérifier qu'ils ne pouvaient pas quitter la Double Monarchie en conservant l'intégralité de leur territoire.) Ailleurs, des États successeurs fondés sur le «principe des nationalités» se forment, non sans se retrouver souvent eux aussi avec des minorités récalcitrantes ou indésirables.

Les propositions de réforme constitutionnelle actuellement à l'étude au Canada nous conduisent à la solution «austro-hongroise». Il convient donc de poser la question suivante : Un «Double Canada» qui incarnant

constitutionnellement la notion de «deux nations fondatrices» connaîtrait-il le même sort que la monarchie des Habsbourg?

Les Québécois manifestent des tendances ethnocentriques qui ne présagent rien de bon pour les minorités anglophone et allophone et semblent plus intéressés par l'assimilation culturelle que par le pluralisme.

À cause de tous ces conflits, de stériles débats constitutionnels prenaient le pas sur la promotion de l'unité économique et le développement industriel. Vers la fin, l'État n'était plus maintenu que par un vaste corps de bureaucrates.

Malgré un exode massif depuis les années 1970, il reste au Québec quelque 800 000 anglophones (dont la plupart habitent à Montréal) qui sont hostiles à l'indépendance du Québec.

Les quelque 630 000 allophones ne réussissent guère mieux. Bien qu'ils soient à maints égards plus intégrés à la société canadienne-française que les anglophones, beaucoup d'entre eux sont des immigrants de fraîche date qui craignent le séparatisme québécois presque autant et qui souhaitent rester au Canada.

Dans un rapport publié en décembre 1990, neuf membres en vue des communautés culturelles du Québec prétend que, au Québec, le racisme bat son plein sous le manteau du nationalisme québécois. Plus le Québec se francise, plus il écarte et néglige les autres cultures, qui ne sont pas jugées valables. L'intégration à la québécoise revient à l'assimilation. Ils ajoutent que l'identité québécoise se fonde de plus en plus sur la race, d'où des expressions comme Québécois «pure laine», c'est-à-dire des Québécois de vieille souche, de «vrais» Québécois.

Alors que la fonction publique fédérale compte à peu près la même proportion de francophones que l'ensemble de la population, la fonction publique québécoise reste très majoritairement francophone. Bien que les francophones comptent pour environ 83 p. 100 de la population du Québec, la fonction publique provinciale était, en mars 1990, francophone à 99,3 p. 100. La fonction publique de Montréal compte moins de 1 p. 100 d'anglophones alors que les anglophones forment quelque 19 p. 100 de la population de la ville.

En mars 1991, le chef cri Billy Diamond a déclaré devant un comité de la Chambre des communes que son peuple pourrait recourir aux armes si le projet de la rivière Grande-Baleine (Baie James II), d'une valeur de 12,7 milliards de dollars, devait être mis à exécution. «Nous sommes distincts. Nous sommes souverains. Nous sommes autonomes», a-t-il soutenu.

Ces attitudes suscitent beaucoup de colère parmi les Québécois, pour qui Hydro-Québec et les divers projets du nord

du Québec sont devenus les symboles de la Révolution tranquille ainsi que des moyens de développement économique. La ministre de l'Énergie du Québec, M^{me} Lise Bacon, a fait savoir aux Cris en octobre 1991 que le projet ne serait pas bloqué en permanence.

Par ailleurs, il existe au Québec des peuples qui pourraient opter pour l'autodétermination. Rappelons le dur conflit qui a opposé les Mohawks d'Oka, de Kahnawake et de Kanesatake au gouvernement québécois en 1990. Cette crise a coûté la mort d'un agent de la Sûreté du Québec et a obligé le gouvernement fédéral à déployer 3 700 soldats canadiens pour maintenir la paix.

Au Canada anglophone aussi, il y en a qui réclament l'abolition des politiques de protection de la diversité ethnique et linguistique. Témoin le vif mécontentement à l'égard des politiques fédérales de bilinguisme officiel et de multiculturalisme, politiques qui, dans bien des régions du Canada anglais ne cadrent guère avec la réalité sociale. Dans l'Ouest surtout, les gens pensent que les Canadiens français sont simplement une minorité ethnique comme les autres plutôt qu'un peuple cofondateur.

Si le dualisme s'avère impraticable, que pourrait-il arriver? L'éclatement du pays pourrait coûter extrêmement cher économiquement parlant. Et rien ne garantit que les passions que déchaînerait pareille éventualité pourraient être maîtrisées.

Des historiens anglophones aussi respectés que Jack Granatstein de l'université York et Desmond Morton de l'université de Toronto évoquent en public la possibilité d'une guerre civile, surtout si la sécession du Québec entraîne non seulement la perte d'une province, mais la partition ou le redécoupage des limites entre les provinces en fonction de caractéristiques ethniques et linguistiques comme en Autriche-Hongrie.

Qui, après tout, a droit à l'autodétermination? Si les Québécois francophones y ont droit, pourquoi pas la minorité anglophone? Pourquoi pas les autochtones?

En mars 1991, le Parti Égalité (un parti récemment constitué au Québec pour défendre les droits des anglophones) a adopté une résolution exigeant que la partition du Québec fasse l'objet de négociations si la province déclare son indépendance. Ils demandent «un redécoupage des frontières provinciales qui maintienne l'intégrité physique du Canada». Il s'agirait sans

doute d'un corridor qui, au sud du fleuve Saint-Laurent, passerait à travers l'Estrie, qui est historiquement anglaise, et engloberait éventuellement les secteurs anglophones de Montréal, ce territoire pouvant devenir une nouvelle province canadienne. Comme quelques-unes des villes de la rive gauche de la rivière des Outaouais comptent des populations anglophones, elles pourraient vouloir se joindre à cette nouvelle province ou à l'Ontario.

Certains font remarquer que c'est le gouvernement fédéral qui a donné à la province tout le nord du Québec (l'Abitibi et l'Ungava) en 1898 et en 1912 en supposant sans doute que le Québec resterait dans la Confédération, et que ces territoires devraient être restitués au Canada si le Québec se séparait. La plupart des habitants de ces territoires sont autochtones et Ovide Mercredi, chef de l'Assemblée des premières nations, a déclaré que les autochtones s'opposeraient à la sécession de ce territoire.

N'oublions pas que, dans un des best-sellers de l'année, *Deconfederation : Canada Without Quebec*, les auteurs, David Bercuson et Barry Cooper, deux professeurs de l'université de Calgary, non seulement rejettent la solution austro-hongroise pour le Canada, mais demandent le départ du Québec, en laissant entendre que le Canada a le droit de conserver le Grand Nord, la rive sud du Saint-Laurent et peut-être même certaines régions de la vallée de l'Outaouais ainsi que Montréal.

D'autre part, les nationalistes québécois maintiennent leurs revendications sur le Labrador, qui fait partie intégrante de la province de Terre-Neuve. Ils n'ont jamais accepté la décision prise en 1927 par le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres d'accorder le territoire à Terre-Neuve, qui était alors une colonie britannique. Les cartes et les logos officiels du Québec montrent d'ordinaire ce territoire comme faisant partie de la province. D'autre part, les Acadiens du Nouveau-Brunswick ne pourraient-ils pas, quant à eux, vouloir se joindre à un État francophone souverain, ce qui entraînerait la division de cette province?

Nous savons que, lorsqu'on commence à redécouper les frontières, il s'ensuit souvent de la violence. Les sécessions peuvent se faire sans effusion de sang, mais pas les partitions. Un Québec francophone souverain pourrait, comme la Hongrie, former un État beaucoup plus petit.

Les dangers sont évidents. Un autre référendum se prépare au Québec, mais, cette fois-ci, contrairement à 1980, les deux partis provinciaux sont prêts à voir le Québec quitter la Confédération. Le Canada a donc peut-être des leçons à tirer de l'expérience austro-hongroise, car, comme le disait Keith Spicer en novembre 1991, «il ne lui reste plus beaucoup de chances». ❖