



Groupe canadien  
d'étude  
des questions  
parlementaires

# L'avenir du fédéralisme canadien



---

Groupe canadien  
d'étude  
des questions  
parlementaires

LE GROUPE CANADIEN d'études des questions parlementaires a été créé dans le but de réunir toutes les personnes intéressées aux institutions parlementaires et à leur fonctionnement.

Le Groupe canadien diffère du groupe britannique, dont il s'inspire, en ce sens qu'un bien plus grand nombre de personnes peut y adhérer. Au Canada, l'association compte des parlementaires, des universitaires, des fonctionnaires de tous les corps législatifs canadiens, des représentants des médias, de simples fonctionnaires et, d'une manière générale, toute personne qui manifeste un intérêt pour les affaires parlementaires. En Grande-Bretagne, par contre, les parlementaires n'y sont pas admis et l'association est essentiellement formée de professeurs et de hauts fonctionnaires du Parlement.

La constitution du groupe prévoit différentes activités comme l'organisation de colloques, la rédaction de publications et d'articles divers, la préparation de mémoires à soumettre aux comités législatifs ou autres organismes qui oeuvrent dans le cadre de la procédure, la constitution de différents groupes de travail, l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision et le parrainage d'évènements publics ou de toute autre activité éducative.

Peuvent devenir membres du Groupe les universitaires, les sénateurs, les députés fédéraux et provinciaux, les fonctionnaires parlementaires fédéraux et provinciaux ainsi que toute autre personne intéressée.

Les demandes d'affiliation doivent être présentées au secrétaire du Groupe, C.P. 533, Édifice du Centre, Ottawa, Ontario, K1A 0A4.



# L'avenir du fédéralisme canadien

Ottawa  
les 9 et 10 novembre 1990

---

## Table des matières

### *Discours préliminaire*

L'avenir du fédéralisme canadien	2
-------------------------------------	---

### *Table ronde I*

Visions du fédéralisme canadien	5
---------------------------------	---

### *Table ronde II*

Les institutions du fédéralisme canadien	12
--	----

### *Table ronde III*

L'avenir du fédéralisme canadien	17
----------------------------------	----

## Discours préliminaire

# L'avenir du fédéralisme canadien

L'hon. Gordon Robertson, c.p.

---

SOUS SA FORME ACTUELLE, le fédéralisme canadien a-t-il un avenir? Voilà la question. En guise d'introduction, M. Robertson cite ce que Jan Morris, essayiste et chroniqueur touristique britannique, a écrit dans le *Globe and Mail* en novembre 1990:

Sur la carte et selon toute apparence, le Canada est l'un des pays les moins attirants de la planète. Et pourtant, c'est l'un des deux ou trois pays où la moitié de l'humanité voudrait vivre. . .

Vient un moment, toutefois, dans la vie des nations où une personnalité émerge avec son magnétisme et son énergie à elle, et ce moment est manifestement venu pour le Canada.

L'ironie, c'est qu'il survienne à une époque où, aux yeux de l'étranger du moins, le Canada ne semble qu'à moitié résolu à rester un pays.

Abondant dans le sens de Morris, Robertson note qu'au Québec on est prêt à envisager la séparation et qu'au Canada anglais, notamment dans l'Ouest, on n'a plus guère de patience ni de sympathie à l'endroit du Québec.

La dernière chance que nous ayons eue de préserver le Canada tel quel ou à peu près, ce fut l'Accord du lac Meech (ALM), qui contenait les conditions minimales selon lesquelles le Québec acceptait de souscrire à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Une entente aussi modérée et aussi raisonnable n'est plus possible. L'échec de l'ALM a marqué la fin du statu quo. Il ne reste plus qu'à savoir combien de temps dureront les arrangements actuels et par quoi ils seront remplacés.

## Les leçons à tirer

L'échec de l'ALM nous a appris beaucoup de choses au sujet du Québec et du Canada anglais. Au sujet du Québec, nous savons que les cinq demandes qu'il a formulées en 1986 constituaient bel et bien un minimum. Nous savons que la souveraineté est restée une option parfaitement

envisageable même si on ne sait trop en quoi elle consistera et qui en profitera. Nous savons enfin qu'il n'est plus question pour le Québec de négocier sur un pied d'égalité avec les neuf autres provinces. Pour reprendre les mots de Robert Bourassa : "Jamais plus".

Au sujet du Canada anglais, nous savons qu'il en a assez du débat constitutionnel et qu'il veut passer à autre chose. Le débat sur l'ALM a montré, par ailleurs, que les Canadiens d'expression anglaise comprenaient mal la position du Québec dans le dossier constitutionnel et qu'ils avaient peu de sympathie pour ses préoccupations relatives à la langue, à la culture et à la relation entre les droits individuels et les droits collectifs. (L'adoption de la loi 178 a marqué un tournant à cet égard.) On sait aussi qu'ils ne sont pas disposés à reconnaître au Québec le statut de société distincte. Cette fameuse clause a servi de paratonnerre à l'impopularité de l'ALM même si elle ne modifiait en rien la répartition des pouvoirs.

Enfin, il est évident que le Canada anglais tient à ce que la constitution traite toutes les provinces sur un pied d'égalité même s'il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, nos textes constitutionnels reconnaissent depuis longtemps la spécificité du Québec comme en font foi l'*Acte de Québec de 1774* et plusieurs articles de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il n'empêche que, dans la mesure où elle est fortement enracinée, l'opinion que toutes les provinces doivent être égales rendra dorénavant plus difficiles les négociations constitutionnelles.

## Après le déluge<sup>1</sup>

Si le statu quo n'est plus possible, qu'est-ce qui le remplacera? Robertson voit trois possibilités :

1. Malgré le durcissement des attitudes pendant le débat sur l'ALM, il est peut-être encore possible de négocier un fédéralisme asymétrique où le Québec serait traité différemment des autres provinces. Il s'agit peut-être de la moins inacceptable des solutions, mais elle ne pourrait pas reposer sur quelque chose d'aussi simple que l'ALM. Le Québec revendiquerait des pouvoirs spéciaux en matière de protection de la langue et de la culture, mais pour que le Canada anglais y consente, il faudrait sans doute modifier le statut du Québec dans les institutions centrales comme le Sénat et la Chambre des communes, mais aussi dans les institutions fédérales qui exercent les pouvoirs qui lui seront dévolus.

Comme l'ont fait remarquer Robertson et quelques membres de l'auditoire, plusieurs

---

<sup>1</sup>En français dans le texte anglais.

questions se poseraient dans cette éventualité. Faudrait-il restreindre l'influence des députés québécois fédéraux dans les sphères où leur province disposerait de pouvoirs spéciaux? Faudrait-il limiter leur influence aux seules sphères communes comme la défense nationale, la politique monétaire et la politique étrangère? Cette diminution de leurs fonctions n'aurait-elle pas pour effet de dissuader les Québécois de briguer un siège à la Chambre des communes?

Quelle serait la relation du Québec avec les institutions fédérales qui, comme le Conseil de la radiotélévision et des télécommunications canadiennes, interviennent dans les sphères où il disposerait de pouvoirs spéciaux?

Pendant la discussion qui a suivi son discours, Robertson a convenu avec un membre de l'auditoire que l'équilibre ne serait pas facile à établir. Si le Canada anglais reconnaissait au Québec le statut de société distincte, qu'exigerait-il en retour? Le Québec accepterait peut-être que le Sénat soit élu et efficace, mais non, comme le veut l'Ouest canadien, que toutes les provinces y soient représentées également.

Si les pouvoirs spéciaux ne sont pas trop étendus, conclut Robertson, le fédéralisme asymétrique a des chances de réussir. Or, la commission Bélanger-Campeau envisage déjà l'élargissement des pouvoirs dans des domaines comme la formation de la main-d'oeuvre, l'immigration, le développement régional et l'éducation des autochtones. Si les pouvoirs spéciaux étaient de grande envergure, l'établissement des contrepoids nécessaires poserait des difficultés.

2. On pourrait aussi, comme le faisait l'ALM sauf pour le statut de société distincte, accorder à toutes les provinces les pouvoirs accordés au Québec. S'il s'agissait de pouvoirs beaucoup plus vastes, on reprocherait à la réforme de pousser la décentralisation encore plus loin que l'ALM et d'affaiblir le gouvernement central en réduisant sa capacité d'intervenir dans les grands dossiers nationaux.
3. La troisième solution serait une forme de souveraineté-association où l'intégrité politique du Canada serait irrévocablement altérée. Cette éventualité a beau nous faire frémir, c'est ce vers quoi s'achemine la Communauté européenne, où des États souverains se dotent d'institutions communes et nouent entre eux toutes sortes de liens.

L'établissement de ces institutions serait plus difficile pour une communauté de deux membres

que pour une communauté de douze membres. Comment pourrions-nous en arriver à un équilibre acceptable entre deux groupes de la communauté alors que ceux-ci sont très inégaux du point de vue de la population, du PNB, et d'autres facteurs? La création d'États individuels — mesure qui devrait probablement précéder la mise sur pied des organismes de la "communauté", étant donné qu'il est difficile de voir qui pourrait négocier pour le "reste du Canada", entité qui n'existe pas légalement à l'heure actuelle — poserait elle-même des problèmes graves.

### *Une histoire tortueuse*

N'y a-t-il pas une quatrième voie? Ne suffirait-il pas de dépoussiérer et de remanier le fédéralisme de façon qui soit acceptable tant au Québec qu'au reste du Canada? Logiquement, cela n'a rien d'impossible, mais, comme le signale Robertson, c'est ce qu'on tente de faire depuis 22 ans. Voici un extrait du texte que le gouvernement Pearson a publié avant une conférence des premiers ministres au début de 1968 :

Le gouvernement du Canada voudrait, avec l'accord des gouvernements provinciaux, que la conférence de février 1968 marque le début d'un ambitieux processus de révision constitutionnelle. Si nous voulons nous assurer que le cadre constitutionnel actuel est le meilleur possible pour le Canada de demain, nous nous devons d'en examiner à fond toutes les facettes. Le gouvernement du Canada est disposé à procéder à un examen de cette envergure.

Les délibérations ont continué pendant onze ans après cette première conférence sans déboucher sur un accord. On a parlé de modifier la répartition des pouvoirs, comme on le fait aujourd'hui, mais sans parvenir à une entente. Quant aux modifications de 1982, qui ont été acceptées sans le Québec, elles n'apportaient qu'un seul changement à la répartition des pouvoirs et elles ne répondaient pas aux aspirations du Québec.

Robertson croit que les questions constitutionnelles sont devenues si épineuses et si complexes qu'il sera infiniment plus difficile de négocier un changement d'envergure qu'il ne le serait si le Canada repartait à zéro, abstraction faite de ses 123 années d'existence. Toutes ces années de discussions ont révélé tant de trous et d'anomalies dans les arrangements actuels et ont suscité tant de méfiance que toute tentative de les réformer risque fort d'achopper. Robertson doute donc qu'il soit

possible de sortir de la crise actuelle en renégociant ou en réécrivant la constitution.

Ce qui est plus probable, c'est un fédéralisme asymétrique ou décentralisé, ou encore quelque chose de tout à fait nouveau comme la souveraineté-association. Robertson préfère de beaucoup la première solution parce qu'elle reconnaît la spécificité du Québec et crée des institutions adaptées à cette réalité. Elle a aussi l'avantage de conserver ce qui est valable dans le statu quo. Par contre, Robertson n'est pas convaincu qu'un fédéralisme assez décentralisé pour être acceptable par le Québec soit nécessairement meilleur que la souveraineté-association. Ce fédéralisme décentralisé serait un château branlant, alors que la souveraineté-association, si elle est réalisable, pourrait entraîner la création de deux États efficaces et n'exclurait pas, à long terme, une plus grande mesure de coopération et même d'unité.

### *La période des questions*

Plusieurs membres de l'assistance ont évoqué d'autres possibilités, dont un modèle régional et un fédéralisme asymétrique fondé sur des accords administratifs bilatéraux comme ceux qui régissent actuellement le régime de pension de vieillesse et la perception de l'impôt sur le revenu. Robertson doute des chances de succès du modèle régional surtout parce que les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest accepteraient difficilement de se regrouper. Il rejette également le fédéralisme asymétrique fondé uniquement sur des accords administratifs bilatéraux parce que, selon lui, le Québec tient à obtenir des garanties constitutionnelles.

Quant à la question de savoir si le Canada d'expression anglaise trouverait la souveraineté-association plus acceptable que le fédéralisme asymétrique, Robertson fait remarquer que les deux solutions découleraient de processus différents : la négociation bilatérale de la souveraineté-association pourrait commencer après une déclaration unilatérale d'indépendance du Québec alors que la négociation multilatérale du fédéralisme asymétrique serait assujettie à la procédure de modification de 1982.

Il a été aussi question de la stabilité relative des trois éventualités envisagées par Robertson. Robertson admet que le fédéralisme asymétrique risque de créer de l'instabilité faute de pouvoir savoir exactement jusqu'où la décentralisation peut aller sans rompre l'équilibre. En revanche, si les parties acceptaient de discuter franchement des

moyens nécessaires à la protection de la langue et de la culture, ils pourraient s'entendre sur les principes auxquels devraient se conformer toutes les propositions de réforme. De toute façon, les réformes seraient assujetties à l'actuelle procédure de modification, ce qui constitue en soi un contrôle.

En résumé, depuis l'échec de l'ALM, aucun parti au Québec n'est prêt à se contenter d'une réforme aussi modeste. Les circonstances nous obligent maintenant à aller plus loin que l'ALM jusqu'à ce que nous trouvions une meilleure solution. Robertson, quant à lui, ne l'a pas encore trouvée.

Table ronde I

Visions du fédéralisme canadien

Animateur :

Pr J.R. Mallory  
Université McGill

Participants :

L'hon. Arthur Tremblay  
Sénat du Canada

Pr J. Peter Meekison  
Université de l'Alberta

Pr J. Stefan Dupré  
Université de Toronto

---

SELON LE PR MALLORY, au moins trois visions du fédéralisme coexistent depuis la Confédération. La plus ancienne conçoit le Canada comme l'association des deux cultures fondatrices. La seconde, qui s'oppose à la première, le conçoit comme l'association de provinces égales entre elles peu importe leur force ou leur taille. La troisième, celle de Wilfrid Laurier et d'Henri Bourassa, conçoit le Canada comme une communauté qui transcende les cultures d'origine tout en tâchant de conserver ce qu'elles ont de bon. C'est la vision incarnée dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Ces trois conceptions font partie de notre tissu politique, mais elles sont souvent en conflit. La question est de savoir si ce conflit détruira le pays ou contribuera à le maintenir.

Le sénateur **Arthur Tremblay** se demande s'il convient de discuter des visions du Canada d'autant que selon le Webster, une vision, c'est "quelque chose qu'on voit autrement que par le sens de la vue". Ce ne sont pas les théories ou les modèles parfaits du fédéralisme qui intéressent le sénateur, mais l'état actuel du fédéralisme et son évolution probable.

Tremblay fait remarquer que, depuis l'échec de l'Accord du lac Meech (ALM), le fédéralisme canadien est plus fragile que jamais et que, si le Canada survit, il ne ressemblera guère à celui d'aujourd'hui. L'échec de l'ALM a été accueilli comme une victoire dans certains milieux. Ses opposants disaient vouloir préserver l'intégrité et l'avenir du fédéralisme. Or, déclare Tremblay, s'ils croient y parvenir par leur "victoire", ils déchanteront.

Selon lui, l'avenir est devenu plus problématique par suite de l'échec de l'ALM. Les responsables de l'échec commencent peut-être à mieux voir les conséquences de leur position. Mais à quoi bon distribuer les blâmes? Étant donné que le statu quo n'est plus possible, il s'agit de savoir quoi faire maintenant. La survie du fédéralisme canadien dépend de la façon dont nous déciderons de modifier le statu quo.

*Les orientations possibles*

Dans quel sens le changement doit-il se faire? Une commission fédérale et une commission québécoise offrent actuellement aux Canadiens l'occasion d'exprimer leurs vues sur la question. Deux autres provinces s'appêtent à lancer un mécanisme de consultation semblable. Pour savoir ce qu'on peut attendre des commissions canadienne et québécoise, il est utile de comparer leurs mandats.

La commission Bélanger-Campeau a le mandat global d'examiner et d'analyser le statut politique et constitutionnel du Québec et de formuler des recommandations. Pour ce faire, elle commandera des études, consultera des experts et tiendra des consultations et des audiences publiques. Bien que le mandat soit large, il comporte un préambule qui en énumère les paramètres. Ces paramètres (étant donné que les Québécois sont libres de décider de leur propre avenir. . . ; étant donné l'exclusion du Québec des modifications constitutionnelles de 1982 et l'échec de l'Accord du lac Meech. . . ; étant donné la nécessité de redéfinir le statut du Québec. . .) orientent nettement les travaux de la commission.

Le mandat de la commission Spicer met davantage l'accent sur le processus, l'objectif étant de promouvoir le dialogue entre les Canadiens de toutes les régions afin de dégager leurs intérêts et leurs préoccupations. Son mandat paraît donc plus restreint dans la mesure où il s'agit d'abord de définir les valeurs et les particularités essentielles à la survie de l'entité canadienne tout en tenant compte des droits des autochtones, des conditions socio-économiques, du multiculturalisme, de l'interdépendance et de la concurrence internationales ainsi que des droits individuels et collectifs. Selon Tremblay, ce mandat est plus limité, mais il est en même temps plus "ouvert" dans le sens qu'il suppose moins de choses au sujet de l'avenir.

En somme, sur le plan à la fois de la forme et du fond, les mandats des deux commissions montrent les divergences de vues des gouvernements

québécois et canadien sur les grands dossiers, sur les options à envisager et sur la façon de recueillir l'information nécessaire pour prendre les décisions relatives à l'avenir.

Sans vouloir préjuger des résultats de ces consultations, Tremblay fait deux observations. D'abord, il faudrait que les deux commissions intéressent à leurs travaux les Canadiens de 35 à 45 ans, c'est-à-dire la génération qui présidera à l'évolution du fédéralisme. Ensuite, Tremblay espère que les rapports des deux commissions ne feront pas que refléter la multiplicité des points de vue qu'elles auront entendus. Elles doivent aller au delà de la diversité pour explorer et résoudre les différends et les idées incompatibles qui nous divisent. Sans cela, le débat aura beau être complet, il ne débouchera pas sur des solutions concrètes.

### *Le chemin du lac Meech*

Bien que toute vision des choses se tourne vers l'avenir, le Pr **Peter Meekison** estime utile de jeter un regard sur le passé d'autant plus qu'il révèle que l'ALM n'avait rien de nouveau, rien de radical, qu'il n'était pas non plus le résultat de menées d'arrière-boutique ou d'un accès de folie nocturne. En fait, il marquait la fin d'une vingtaine d'années de débats, d'études, d'introspections, de déceptions et, à l'occasion, de conflits.

Ces vingt années ont vu deux commissions royales d'enquête (B et B et Macdonald), un groupe de travail (Pépin/Robarts), deux comités parlementaires (1970-1972 et 1980-1981), onze conférences des premiers ministres sur la constitution et quatre conférences des premiers ministres sur les droits des autochtones. Les problèmes ont été examinés de fond en comble et les concepts de l'ALM ont tous été étudiés à un moment ou l'autre. Meekison retrace ensuite le chemin tortueux qui, à partir de 1963, mène au lac Meech.

1. Établie par Lester Pearson en 1963, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme déclare dans son rapport préliminaire que le "Canada . . . traverse la plus grande crise de son histoire".

À cause en partie de cette atmosphère de crise, le gouvernement Pearson a amorcé une série de conférences constitutionnelles en 1968. La première s'est entendue sur l'ordre du jour suivant :

- les langues officielles
- les droits fondamentaux
- la répartition des pouvoirs

- la réforme des institutions fédérales
  - les disparités régionales
  - la procédure de modification et les arrangements provisoires
  - les mécanismes des relations fédérales-provinciales
2. Cet examen fondamental portant sur la question de savoir si la constitution devrait être modifiée ou remplacée a conduit à la Charte de Victoria de 1971.

Le Québec a fini par ne pas pouvoir souscrire à cette charte. Mais plusieurs de ses éléments, y compris certaines des dispositions relatives à la Cour suprême, le principe de la participation des provinces à la sélection des juges de la Cour suprême et la tenue d'une conférence annuelle des premiers ministres sur l'économie, se sont retrouvés dans l'ALM.

3. Après l'échec de la Charte de Victoria, un comité conjoint du Sénat et de la Chambre des communes formé en 1972 a publié un rapport complet sur la constitution où il déclare que le Canada "traverse la crise la plus grave de son histoire".

Ce rapport est parmi les meilleurs qu'on ait publiés jusqu'ici parce qu'il admet le droit à l'auto-détermination, préconise une redistribution systématique des pouvoirs, tient compte des droits des autochtones et reconnaît l'importance des dossiers écologiques.

4. Pendant les années 1970, des réunions informelles ont débouché sur le projet de réforme constitutionnelle que Pierre Trudeau expose dans une lettre qu'il envoie aux premiers ministres provinciaux au printemps de 1976.

Le projet comportait le rapatriement de la constitution et l'adoption de la procédure de modification de Victoria et, à l'endroit du Québec, quelques concessions modestes jugées nécessaires par Trudeau vu la force croissante du Parti québécois.

Les parallèles entre le processus de 1976 et le processus de l'ALM sont évidents. Dans sa lettre, Trudeau souligne que Robert Bourassa recherche des "garanties constitutionnelles" et ajoute que, bien que les autres provinces soient d'accord en principe là-dessus, elles "déclarent sans équivoque qu'elles voudraient les étudier en détail une fois négociées avec le Québec et mises par écrit". Voici les deux principales dispositions :

- certaines garanties linguistiques en vue de "protéger la langue et la culture françaises contre les mesures que pourraient prendre le Parlement et le gouvernement du Canada", et



- un mécanisme permettant la conclusion d'accords sur l'immigration, les communications et la politique sociale [à ce moment-là, le Québec avait déjà conclu des accords en matière d'allocations familiales et d'immigration. Ce mécanisme conférerait aux accords une certaine mesure de reconnaissance et de permanence.

Il y avait également les dispositions de la Charte de Victoria concernant la Cour suprême, y compris l'attribution de trois juges au Québec.

La conjoncture semblait favorable au moment où les provinces ont répondu au projet de Trudeau. La victoire électorale du Parti québécois à l'automne de 1976 a perturbé un peu le processus de consultation et d'approbation, mais de toutes façons, au dire de Trudeau, la contre-proposition des provinces n'allait pas assez loin parce qu'elle ne résultait pas d'un examen global et qu'en même temps elle allait trop loin parce qu'elle amplifiait le programme au delà des limites qu'il avait fixées.

À ce moment-là, la victoire du Parti québécois et le débat référendaire ont fixé l'opinion publique sur les questions d'unité nationale. Loin de se dissiper, l'atmosphère de crise s'épaississait.

5. Il y a eu ensuite le projet de loi C-60 et *Le temps d'agir*, document déposé par le gouvernement fédéral en juin 1978.

Cette fois, il y avait deux conditions, à savoir que le Canada devait rester une vraie fédération et qu'il devait se doter d'une meilleure charte des droits. Les premiers ministres provinciaux ont répondu que "la répartition des pouvoirs est au cœur de toute réforme constitutionnelle" et réaffirmé leur position de 1976 (entre autres, la répartition des pouvoirs, les ressources naturelles, le pouvoir de dépenser, le pouvoir déclaratoire et la culture). Et, en étudiant ce projet, il ne fallait pas oublier que l'un des premiers ministres, René Lévesque, s'était déjà engagé à tenir un référendum sur la souveraineté-association.

Le projet sur lequel on s'est entendu pour les discussions constitutionnelles de 1978-1979 contenait la plupart des grandes mesures débattues au cours des années précédentes.

- la propriété des ressources et le commerce interprovincial
- les impôts indirects
- les communications
- le Sénat
- la Cour suprême
- le droit de la famille
- les pêches
- les ressources extracôtières
- la péréquation et les disparités régionales

- la charte des droits
- le pouvoir de dépenser
- le pouvoir déclaratoire (supprimé en 1980)
- le rapatriement, la formule de modification et la délégation du pouvoir législatif
- la monarchie

Le comité permanent des ministres sur la constitution a été mis sur pied pour étudier à fond ces questions et, bien qu'aucun accord ne soit intervenu en 1979, ses délibérations ont servi de point de départ aux pourparlers de 1980. Il s'agissait donc d'un processus cumulatif.

Le gouvernement fédéral a publié peu après son ordre du jour pour d'éventuelles négociations. La liste contenait les éléments suivants :

- les pouvoirs économiques
- les barrières non tarifaires intérieures
- le commerce interprovincial et la circulation des biens
- la circulation des personnes
- la concurrence
- les valeurs mobilières
- les offices de commercialisation
- le salaire minimum
- les relations étrangères
- les juges de l'article 96 et leur nomination
- les autochtones et la constitution

6. Le groupe de travail Pépin-Robarts a publié son rapport en 1979. Il s'agissait du troisième groupe en une dizaine d'années à recevoir le mandat d'écouter ce que les Canadiens avaient à dire sur les questions constitutionnelles.

Dans son rapport intitulé *Se retrouver*, le groupe de travail souligne que le Canada traverse une crise et fait la mise en garde suivante : "Nous reconnaissons que même les crises peuvent devenir lassantes et difficiles à prendre au sérieux si elles se prolongent sans que rien se passe."

L'une des recommandations que fait le groupe de travail dans la section de son rapport qu'il consacre à la répartition des pouvoirs législatifs et exécutifs ressemble énormément à la clause de la société distincte de l'ALM :

En plus des rôles et des responsabilités définis dans la recommandation précédente, le gouvernement du Québec devrait avoir pour rôle et responsabilité essentiels de protéger et de renforcer l'héritage français sur son propre territoire.

7. Après le non au référendum de 1980, une série de réunions ont conduit à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le rythme modéré des discussions de 1974 à 1978 a cédé la place à un sentiment d'urgence à cause des

résultats du référendum et des promesses faites par des particuliers, des groupes et des gouvernements. L'ordre du jour était le même qu'en 1978, sauf que le gouvernement y avait ajouté les pouvoirs sur l'économie pour inciter les provinces à accepter de discuter des ressources naturelles.

Le consensus qui semblait se dégager pendant l'été de 1980 s'est défilé à la conférence des premiers ministres de septembre. Le gouvernement fédéral a fini par décider de procéder unilatéralement, ce qui a suscité l'opposition de huit provinces. Les audiences fédérales sur le projet de réforme constitutionnelle ont marqué un tournant. Jusque-là, comités et commissions avaient sollicité les vues du public sur les dossiers constitutionnels, mais jamais sur un projet de réforme précis, encore moins sur des recommandations. Le comité parlementaire de 1980 différait donc fondamentalement par son mandat et sa démarche.

8. Les huit provinces opposées au processus unilatéral ont interjeté appel devant la Cour suprême du Canada et ont obtenu gain de cause. Une dernière tentative allait s'amorcer.

À la conférence des premiers ministres de novembre 1981, la *Loi constitutionnelle de 1982* a pris forme peu à peu après plusieurs jours de discussions intenses. C'était un compromis fondé sur la résolution dont était alors saisi le Parlement et comportant d'importantes modifications :

- adjonction de la clause de dérogation de l'article 33 de la *Charte*;
- suppression de l'article 35 sur les droits des autochtones;
- adjonction d'une clause d'action positive à l'article de la *Charte* sur les droits à la mobilité;
- remplacement de la procédure de modification de Victoria par une conçue par les provinces.

Par une des plus grandes ironies de l'histoire du Canada, le Québec n'a pas signé l'accord issu de tant d'années de discussions destinées à résoudre ces problèmes et à satisfaire le Québec. D'où l'Accord du lac Meech.

### *L'évolution des intérêts en matière de réforme*

Il convient de rappeler les pressions exercées en 1981 par les regroupements d'autochtones et de femmes pour qu'on rétablisse les droits des autochtones et pour qu'on soustraie l'article 28 de la *Charte* (égalité des hommes et des femmes) à la clause de dérogation. Le succès qu'ils ont remporté explique l'influence qu'ils ont exercée dans le débat

sur l'ALM et qu'ils continueront d'exercer dans les discussions constitutionnelles.

Ainsi, l'ALM marquait la fin de la première grande entreprise de réforme constitutionnelle depuis 1867. Il répondait aux conditions minimales auxquelles le Québec acceptait de se rallier à la réforme constitutionnelle d'avril 1982.

Comme la réforme de 1982 avait à l'origine pour objectif de rapatrier la constitution, il fallait se doter d'une procédure de modification. C'est le sujet qui a dominé les discussions entre 1927 et 1965. À partir du moment où Jean Lesage a rejeté la formule Fulton-Favreau parce que trop contraignante pour les aspirations constitutionnelles du Québec, les préoccupations du Québec ont occupé l'avant-scène du processus de réforme.

Pendant une bonne partie de cette période, les autres gouvernements ou bien ne prenaient pas le processus au sérieux ou bien étaient disposés à discuter des préoccupations du Québec dans le contexte d'un examen général. À l'époque de la conférence de Victoria, le Canada anglais déplorait déjà le temps et l'énergie qu'on consacrait au processus et voulait qu'on passe aux questions économiques.

Vers la fin des années 1970, les attitudes se sont mises à changer. L'Ouest commençait à se plaindre de son manque de contrôle sur les ressources naturelles et de son manque d'influence au centre. C'est de cet intérêt croissant pour la réforme constitutionnelle qu'est issu le principe de l'égalité des provinces. C'est aussi ce qui a mis en branle les tendances décentralisatrices que Pierre Trudeau a comparé à un "ennemi intérieur".

Au même moment, les autochtones revendiquaient une reconnaissance constitutionnelle. La loi de 1982 a donné lieu à quatre conférences de premiers ministres entre 1983 et 1987. La dernière, qui portait principalement sur l'autonomie politique des autochtones, a fini en queue de poisson quelques semaines avant la signature de l'ALM. La réaction des autochtones à ce qu'il considérait comme une injustice s'est matérialisée dans les gestes d'Elijah Harper en juin 1990.

Ce qu'on doit retenir de l'échec de l'ALM, c'est que les anciennes méthodes de réforme constitutionnelle ne sont plus acceptables. Jusqu'en 1982, les négociations se déroulaient en l'absence d'une procédure de modification. Ainsi les projets découlaient à la fois de négociations intergouvernementales et d'audiences publiques, ces deux processus n'étant pas vraiment liés.

Une fois en place la procédure de modification, la dynamique a changé du tout au tout comme l'a montré l'échec de l'ALM. La participation du public, qui a commencé en 1980-1981, est devenue partie intégrante du processus. Reste à savoir comment évoluera cette participation. Et le Canada d'aujourd'hui n'est pas le Canada de 1968, année où le processus s'est amorcé. À l'époque, l'ordre du jour et les raisons des réformes constitutionnelles étaient clairs. Aujourd'hui la dynamique a changé complètement, ce qui risque de compliquer encore plus le processus.

### *La perspective centraliste*

La perspective centraliste (c'est-à-dire à partir du centre) du Pr *Stefan Dupré* est apocalyptique : une profonde instabilité politique pendant les cinq prochaines années, voire jusqu'à la fin du siècle.

Le point de départ du Pr *Dupré*, c'est l'état des processus d'élaboration et de ratification des réformes constitutionnelles. Avant 1982, les choses étaient relativement simples puisqu'il suffisait que le premier ministre fédéral obtienne en gros le consentement des provinces avant de procéder à de grandes réformes. La réforme était alors ratifiée par l'adoption d'une résolution dans un seul parlement, celui d'Ottawa. C'est ainsi qu'ont été adoptées la *Loi constitutionnelle de 1982* et les réformes antérieures.

En revanche, la procédure mise en place en 1982 est d'une complexité byzantine. Il faut, en effet, que les réformes soient ratifiées non pas seulement par le Parlement, mais aussi par les assemblées provinciales, dans la plupart des cas par au moins sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, mais dans certains cas importants, y compris les réformes de la procédure de modification, par les dix. La procédure de modification est donc assujettie aux aléas inhérents au fonctionnement de onze assemblées législatives politiquement différentes et renouvelées selon un calendrier qui leur est propre. Comme l'a montré l'échec de l'ALM,

- les partis au pouvoir peuvent être remplacés pendant le délai de ratification;
- la ratification, une fois donnée, peut être abrogée;
- rien ne garantit qu'un parti provincial traitera la ratification de la même manière que son pendant fédéral;
- le résultat n'est pas certain au sein de chaque assemblée, même si tous les chefs de parti sont d'accord. Le recours aux règles parlementaires normales peut entraver le processus de ratification.

Le processus d'élaboration des textes constitutionnels à ratifier est tout aussi aléatoire. Les conférences des premiers ministres ont perdu toute crédibilité à cet égard. Robert Bourassa a bien dit qu'il ne négocierait plus en matière constitutionnelle avec les neuf autres provinces. Par ailleurs, les conférences des premiers ministres ont été vertement critiquées par des groupes de citoyens (et même par certains des participants) à cause de leur manque de transparence et de leur nature antidémocratique.

Ce qui explique le pessimisme de *Dupré*, c'est que le processus de ratification soit sujet aux incertitudes inhérentes au fonctionnement de dix parlements et que le processus de réforme constitutionnelle soit désavouée par le Québec et discréditée ailleurs.

### *Que veut le Québec?*

L'occasion qui s'est présentée en 1986 de définir les cinq revendications du Québec s'est envolée en fumée lorsque l'ALM a été défait en juin 1990. Ce que le Québec veut reste un mystère. En mars 1990, le Parti libéral du Québec a chargé un comité constitutionnel de démêler ce mystère. Composé également de représentants des organisations de circonscription, ce comité, connu sous le nom de comité Allaire, doit remettre son rapport en février 1991.

En outre, une commission parlementaire présidée par deux hommes d'affaires québécois, Michel Bélanger et Jean Campeau, a ouvert sa propre enquête. Elle compte des gens d'affaires, des syndicalistes, des députés provinciaux et trois députés fédéraux, dont Lucien Bouchard du Bloc québécois. Toutes les options y compris l'indépendance y ont donc leur porte-parole. Toutefois, la commission ne compte pas de représentants des groupes de femmes, des minorités linguistiques et des autochtones.

Le résultat de ces processus est incertain. Le comité Allaire pourrait bien produire une version unique de ce que veut le Québec, probablement un statut particulier aux termes duquel le gouvernement fédéral céderait à la province plusieurs de ses pouvoirs. Sans doute ne qualifierait-on pas ce statut particulier de fédéralisme asymétrique à cause de l'impopularité actuelle du fédéralisme. Il sera plutôt question d'union ou d'association économique.

La commission Bélanger-Campeau a beaucoup moins de chances de produire une version unique de ce que veut le Québec. Comme elle compte des

députés du Parti québécois, il est peu probable qu'elle puisse dégager un consensus au sujet du projet du comité Allaire. Le plus probable, c'est qu'elle publiera deux rapports, l'un préconisant l'indépendance assortie d'un marché commun, l'autre correspondant au projet du comité Allaire encore que, par suite de la dynamique interne de la commission, sa majorité pourrait bien ne pas appuyer l'indépendance, mais se rallier plus résolument à la souveraineté-association que le Parti libéral. Il se pourrait aussi que la commission se prononce majoritairement en faveur d'un fédéralisme asymétrique. C'est ce qu'un comité de la Chambre de commerce du Québec a récemment proposé.

### *Les options envisagées*

C'est ainsi qu'au printemps de 1991, il pourrait y avoir dans l'air trois ou quatre options sans qu'on sache pour autant au juste ce que veut le Québec. Parmi les options il y aurait le fédéralisme asymétrique (statut particulier), la souveraineté-association et l'indépendance à l'intérieur ou non d'un marché commun. D'ici l'automne, Robert Bourassa devra formuler un plan de campagne comportant des initiatives électorales ou référendaires. La cote de son parti dans les sondages jouera un rôle déterminant. Si elle est mauvaise, il ne sera pas question de tenir des élections à mi-mandat. Mais si elle est bonne, il sera tentant de déclencher des élections en promettant pendant la campagne la tenue d'un référendum.

Avec ou sans élections, il y a fort à parier qu'il y aura un référendum. Mais quelle sera la question? Une question unique comme en 1980? Un choix entre plusieurs solutions? Là encore, les sondages d'opinion orienteront le choix. Et rien n'empêche qu'il se tienne plus d'un référendum : Terre-Neuve en a tenu deux en 1949, le premier offrant un choix entre trois solutions, le second, un choix entre deux solutions.

De toute façon, on n'aura une version officielle de ce que veut le Québec qu'en 1992. Les négociations suivront, mais qu'elles soient bilatérales (avec le premier ministre du Canada) ou multilatérales (avec les autres premiers ministres provinciaux), il n'y aura pas moyen d'échapper à la complexité byzantine et à l'imprévisibilité de l'actuelle procédure de modification.

Mais n'y aurait-il pas moyen, malgré tout, d'y échapper au moyen d'une déclaration unilatérale d'indépendance par résolution de l'Assemblée nationale. Cette option est envisageable, peut-être après 1993, c'est-à-dire après des élections

provinciales. Les partisans de la déclaration unilatérale d'indépendance y voient un moyen de transférer l'avenir du Québec du droit constitutionnel au droit international. En réclamant le statut de personne en droit international, le Québec pourrait affirmer son droit de négocier son avenir sous forme d'un traité conclu avec le seul gouvernement qui parle au nom du Canada sur la scène internationale, celui d'Ottawa. Il faudrait cependant que le gouvernement fédéral reconnaisse la personnalité internationale indépendante du Québec avant de s'engager dans la négociation d'un traité.

### *Qui parlera au nom du Canada?*

Pour répondre à cette question, il faut supposer que le gouvernement fédéral prendra des mesures parlementaires ou autres pour soumettre les options constitutionnelles à l'examen de l'ensemble de la population. L'échec de l'ALM a montré que la consultation et la conciliation intergouvernementales ne suffisent plus. Il faut sonder les attitudes des groupes d'intérêt, notamment ceux dont le statut est constitutionnalisé par la *Charte* de 1982, c'est-à-dire les autochtones, les femmes, les minorités ethniques, raciales et linguistiques.

La démarche d'Ottawa, quelle qu'elle soit, donnera droit de parole aux groupes de la *Charte*. Ce sera le moment où jamais de vérifier le bien-fondé de la stratégie constitutionnelle de Pierre Trudeau, laquelle consistait à faire de l'attachement des Canadiens à la *Charte* le facteur primordial d'unité nationale. Or, on a vu pendant le débat sur l'ALM que ce facteur d'unité transcendait l'allégeance des Canadiens à leur province partout sauf, semble-t-il, au Québec. Si les événements confirment d'ici à 1993 que le Québec est bel et bien imperméable à ce sentiment d'appartenance, la stratégie de Trudeau aura échoué, mais le processus des négociations constitutionnelles, avec ou sans déclaration unilatérale d'indépendance, sera simplifié.

La composition de la commission Bélanger-Campeau ouvre la porte à une autre possibilité. Le fait qu'elle ne compte pas de représentants des autochtones, des femmes et des minorités ethniques ou linguistiques a déjà attiré contre elle les foudres du Comité sur la place des minorités ethniques et raciales au Québec, de la vice-présidente francophone du Comité national d'action sur la situation de la femme et de la section québécoise du Congrès juif canadien. Il se peut que la vision pancanadienne de Trudeau survive et connaisse un regain de vie si le Québec recourt à des référendums après le dépôt du rapport de la commission

Bélanger-Campeau. Le recours à des moyens qui reposent aussi brutalement sur le principe de la majorité poussera sûrement les minorités du Québec à chercher des renforts au delà des frontières.

Selon Dupré, donc, la stratégie constitutionnelle d'Ottawa vise à favoriser l'attachement à la *Charte* dans toutes les provinces, y compris le Québec. Dans ces circonstances, il se pourrait que, d'ici à 1993, Ottawa oppose au projet de réforme constitutionnelle du Québec son propre projet, projet qui aurait largement l'appui des minorités québécoises confiantes qu'elles ne sont pas sur le point d'être abandonnées par leurs concitoyens des provinces d'expression anglaise.

D'ici à 1993, les élections fédérales viendront brouiller les cartes encore plus. Suivant les sondages actuels, on peut s'attendre à une Chambre des communes sans majorité composé de cinq partis, dont le Bloc québécois et le Parti de la réforme. Qui donc alors parlera au nom du Canada? Un gouvernement de coalition dont ferait ou ne ferait pas partie le Bloc québécois? Dans l'éventualité d'une déclaration unilatérale d'indépendance, pourquoi un gouvernement de coalition, même sans le Bloc québécois, accepterait-il de négocier avec le Québec en dehors de l'actuelle procédure de modification? De toute façon, un gouvernement de coalition multipartite aurait-il la force d'échapper à des élections générales en 1994 ou en 1995?

### *L'Ontario dans la balance*

Fort de sa majorité jusqu'en 1994 ou 1995, Bob Rae, qui s'est réservé le portefeuille des affaires intergouvernementales, jouera un rôle clé. Il est certain que son gouvernement aura son propre mécanisme de consultations constitutionnelles et il y a fort à parier qu'il sera marqué au coin du régionalisme ontarien.

Le parti de Rae a toujours été en faveur d'un statut particulier pour le Québec. S'il choisit de jouer la carte du statut particulier, il pourrait le faire en même temps que la commission Bélanger-Campeau se prononce en faveur du fédéralisme asymétrique. Une alliance Rae-Bourassa en faveur de cette proposition pourrait détourner le Québec de suivre la voie du référendum et de la déclaration unilatérale d'indépendance, du moins temporairement. Il y a là un rayon de soleil.

Mais un rayon de soleil d'origine ontarienne est-il possible? Dans le scénario qu'on vient d'esquisser, la complexité byzantine de la procédure de modification reste inéluctable. De sorte que Rae doit

convaincre les autres premiers ministres de la validité de son projet de réforme, lequel devra en outre franchir le processus de ratification. Si le prix à payer est un Sénat triple E, n'est-ce pas un prix trop élevé?

Le prix à payer serait assurément trop élevé si, par suite des pouvoirs qu'obtient le Québec en vertu de son statut particulier, il est décidé, ce qui est logique, que les représentants du Québec à Ottawa ne pourront pas voter sur des mesures législatives dans les sphères où Ottawa conserve ses pouvoirs dans les neuf autres provinces. Avec 49 p. 100 de la population, l'Ontario ne pourrait guère se contenter d'un neuvième du vote sur des questions semblables.

D'autre part, il n'est peut-être pas réaliste de supposer que Rae jouera la carte du statut particulier. Le Nouveau Parti démocratique qui a toujours accepté la notion de statut particulier pour le Québec n'est pas le Nouveau Parti démocratique ontarien que dirige maintenant Rae. Les sympathies social-démocrates pour les aspirations constitutionnelles du Québec se sont refroidies après que le gouvernement et les électeurs du Québec ont appuyé massivement l'Accord de libre-échange en 1988. La probabilité que le rapport de la commission Bélanger-Campeau fasse l'éloge du libre-échange pourrait bien faire disparaître tout reste de bonne volonté social-démocrate.

Il est donc possible que Rae ne puisse guère jouer le rôle de conciliateur dans un Canada dont le gouvernement risque de reposer sur une coalition multipartite chancelante après 1992. Et si le Québec opte pour la déclaration unilatérale d'indépendance, le gouvernement Rae cherchera sans doute, sinon à contester la constitutionnalité d'un traité d'association conclu avec le Québec en dehors de la procédure de modification, du moins à s'assurer que, dans un Canada sans le Québec, le poids de l'Ontario correspondra à son poids démographique de 49 p. 100.

Ce tour d'horizon de l'axe du Canada central ne présage rien de bon pour le milieu des années 1990. Et il ne tient pas compte des possibilités suivantes : une avalanche d'actions privées contestant la validité d'une déclaration unilatérale d'indépendance et le droit du gouvernement fédéral de conclure un traité d'association avec le Québec; les sombres perspectives économiques inhérentes à l'instabilité politique; ou des troubles civils. Au bout du compte, Dupré aimerait beaucoup mieux que ses prévisions se révèlent complètement fausses.

## Table ronde II

# Les institutions du fédéralisme canadien

### Animateur :

Professeur Clinton Archibald  
Université d'Ottawa

### Participants :

Professeur Alain-G. Gagnon  
Université McGill

Professeur Garth Stevenson  
Université Brock

L'honorable Jean Charest, c.p., député

---

FÉDÉRATION et FÉDÉRALISME ne sont pas synonymes, même si l'on emploie habituellement ces mots comme s'ils désignaient des concepts interchangeable. Le professeur **Alain-G. Gagnon** souligne que la notion de *fédération* fait allusion à un genre de système politique — à ses institutions et aux pouvoirs respectifs détenus par celles-ci. Par contraste, le terme *fédéralisme* désigne le fondement même du système. Lorsque nous parlons de fédéralisme, nous nous préoccupons des caractéristiques d'une société; par exemple, le fédéralisme devrait refléter la diversité d'une société.

Fédéralisme et fédération ne vont pas nécessairement de pair. Une société fédérale (avec toute la diversité que cela sous-entend) peut évoluer au sein d'un cadre institutionnel unique — c'est-à-dire d'une fédération qui ne respecte pas les besoins de ses divers éléments (comme en Union soviétique). On peut même faire valoir que le fédéralisme est dynamique, tandis que la notion de fédération est statique et étroite. M. Gagnon soutient que les Québécois et les Canadiens anglais ont évolué selon les traditions parallèles mais distinctes de ces deux concepts. L'orientation axée sur la "paix, l'ordre et le bon gouvernement" des Canadiens anglais fait contraste avec les efforts faits par les Québécois pour échapper au joug d'institutions trop rigides. Les Québécois ne rejettent pas nécessairement le fédéralisme : c'est peut-être plutôt qu'ils le définissent autrement.

De même, l'influence des traditions européennes et américaines est évidente dans les différentes interprétations du concept. La plupart des analystes

anglophones perçoivent le fédéralisme selon la tradition américaine, c'est-à-dire comme un outil essentiel à l'établissement d'une nation-État, tandis que leurs vis-à-vis québécois le considèrent comme un outil permettant de libérer les collectivités et de donner libre cours à leurs différences. L'unité et la diversité sont les voies proposées.

Ces analyses divergentes ont comme conséquence le fait que l'interprétation des Canadiens anglais n'accepte pas le caractère distinct du Québec, tandis que l'interprétation des Québécois reconnaît l'unité du Canada anglais.

## La tradition européenne

Conformément à cette convention européenne, M. Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale de la France, a fait allusion, lors d'une visite au Québec, au besoin, pour les nations et les États démocratiques, au sein des blocs économiques importants qui prennent forme, de préserver leur culture, leur langue et leur identité, et de garantir à leurs assemblées nationales tous les pouvoirs nécessaires à cette fin (propos cités dans le journal *Le Devoir*).

Cette interprétation donne à penser que la notion de caractère distinct est reconnue et qu'elle doit même être encouragée afin de permettre à un peuple d'exister et de prospérer. Depuis 1981, avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, on a l'impression que toutes les identités doivent être subsumées sous l'identité nationale, indépendamment des différences qui caractérisent les groupes. Les Premières nations ne peuvent accepter cette situation, non plus que le Québec.

M. Gagnon laisse par conséquent entendre que les Québécois sont les véritables fédéralistes et que les Canadiens anglais manifestent en fait du mépris à l'égard de tout ce qui a un caractère réellement "fédéral" dans la société canadienne. Le caractère distinct est un droit absolu. Le droit, pour les Québécois, d'appartenir à un *pays légal*, selon leur conception de cette expression, est inaliénable. De même, le droit des Premières nations d'être distinctes est aussi inaliénable.

Le fait de faire partie d'une entité politique plus grande (le Canada) ou d'un bloc économique plus large (le marché nord-américain) n'exige pas une homogénéisation des facteurs qui distinguent les peuples les uns des autres. La création d'entités politiques ou économiques plus grandes ne réduit pas pour autant le besoin d'expression de l'identité nationale. Au contraire, les identités nationales ont

besoin d'une plus grande cohésion (Robert Schuman et Jean Monnet ont reconnu ce point dans leur définition de l'Europe d'après-guerre).

### *L'ordre et les niveaux de gouvernement*

Les Canadiens anglais parlent de *niveaux* de gouvernement — ce qui sous-entend une relation "dominant-dominé" dans le processus de prise de décisions, le Parlement étant le niveau "supérieur", tandis que les assemblées législatives sont "créées" par celui-ci et que les gouvernements municipaux le sont par les autorités provinciales.

Au Québec, il est plus courant de parler d'*ordres* de gouvernement, sans supposer que les pouvoirs de l'un sont plus ou moins importants que ceux de l'autre. Ainsi, le gouvernement provincial peut avoir pleine compétence dans un secteur, et le fédéral dans un autre. Cette situation influence le discours politique.

Pour régler cette question, la Commission Pepin-Robarts a proposé de respecter ces ordres de gouvernement, d'éviter les chevauchements de compétence, et de définir plus clairement les responsabilités respectives des intervenants. Selon la Commission, il s'agissait de reconnaître la pleine souveraineté des provinces et du gouvernement fédéral dans des secteurs précis, et de limiter, dans la mesure du possible, tout ce qui pourrait ressembler à une compétence partagée. Malheureusement, cette optique a vite été perdue de vue par les autorités en place — du moins par ceux qui prônent la centralisation.

### *Les foyers d'idées*

Les commissions d'enquête ont traditionnellement servi de tribunes de discours politique — les commissions Rowell-Sirois, Tremblay, Laurendeau-Dunton, Pepin-Robarts, et Macdonald ont toutes accueilli des visions politiques nouvelles. Ces groupes de travail ont aussi révélé la portée des moyens dont disposent les intervenants politiques : ceux-ci ne sont pas simplement à la merci de forces externes; ils peuvent définir le discours politique et lui donner un caractère légitime. Nous sommes maintenant à un autre tournant de notre histoire. Comme le laissait entendre Donald Smiley dans le titre de son livre sur le fédéralisme canadien, le Canada est toujours remis en question. Rien ne peut être pris pour acquis.

La force de notre fédéralisme a peut-être été précisément sa capacité à engendrer des différences.

Cela dit, la *Charte* vise à éliminer un grand nombre de ces différences. Par conséquent, M. Gagnon laisse entendre que la solution aux problèmes de la fédération consiste à accorder une plus grande attention aux principes du fédéralisme canadien. Le fait de ne pas reconnaître le caractère distinct est un moyen sûr d'entraîner la disparition du Canada tel que nous le connaissons. La solution à l'impasse dépendra de notre capacité à adhérer à une vision collective.

Le professeur Garth Stevenson est d'accord pour dire que les problèmes du fédéralisme sont non seulement liés aux institutions, mais que ce sont aussi des problèmes de vision, de concept et de définition. La question consiste à trouver une façon de concilier trois visions conflictuelles.

Le dualisme est populaire au Québec, mais il ne recueille guère de suffrages dans le reste du pays. La notion de "dix provinces égales" est plus populaire, pour des raisons évidentes, dans l'Ouest ainsi que dans la région atlantique. La vision d'"un Canada" est surtout bien reçue en Ontario et sa capacité à influencer l'opinion publique a été accentuée par la *Charte* et sa portée. Étant donné que ces visions ont des conséquences différentes pour les institutions, il nous faut trouver un équilibre entre celles-ci par le biais de nos institutions.

Les modifications constitutionnelles de 1981-1982 constituaient un compromis entre la vision de dix provinces qu'entretenait le Groupe des huit, et celle d'un Canada, de Pierre Trudeau, mais elles n'ont pas tenu compte de la vision fondée sur le dualisme. L'Accord du lac Meech visait à corriger cette lacune en intégrant le dualisme et la vision de dix provinces, mais il laissait de côté la notion d'un Canada.

Une partie du problème réside peut-être dans le fait que le Canada a été le premier pays à essayer de combiner le fédéralisme et le modèle de gouvernement parlementaire de Westminster. Le problème découle de la nécessité d'avoir une discipline de parti, ce qui rend difficile le respect des différences régionales. Le Sénat n'est pas parvenu à représenter la diversité régionale et le Cabinet le fait de moins en moins, à mesure que les questions deviennent plus complexes, que les ministres sont déplacés de plus en plus régulièrement, et que les cabinets eux-mêmes sont trop gros pour être des organismes efficaces de prise de décisions.

### *Le fédéralisme exécutif*

Dans l'intervalle, le fédéralisme exécutif s'est développé en tant que moyen d'essayer de rendre le



féderalisme compatible avec le gouvernement parlementaire. Cette approche convient bien dans certaines situations, notamment dans le cadre de la négociation d'ententes fiscales fédérales-provinciales. Toutefois, depuis les années 1960, cette approche a été employée à des fins pour lesquelles elle ne convenait pas vraiment, y compris la modification et la réforme constitutionnelles.

La formule de modification de 1982 s'est révélée inadéquate, précisément parce qu'elle se fonde sur un modèle de changement constitutionnel reposant sur un fédéralisme exécutif. Le fait d'ajouter le mécanisme de ratification par les assemblées législatives provinciales a modifié sensiblement le processus et a ajouté une nouvelle dimension au débat du lac Meech.

Toutefois, d'un point de vue plus fondamental, l'Accord du lac Meech ne correspondait tout simplement plus aux besoins sous-jacents et à la culture politique du Canada. L'exercice était inacceptable pour le Canada anglais parce qu'il ne reflétait pas la plus grande complexité et diversité de la société canadienne-anglaise et ses trois caractéristiques émergentes : le populisme — qui est la réticence de plus en plus profonde du Canada anglais à accepter la méthode d'accommodements adoptée par l'élite pour résoudre les questions constitutionnelles; le multiculturalisme — qui comporte le rejet de plus en plus marqué du modèle dualistique, phénomène particulièrement répandu en Ontario; et le chartisme — qui illustre la mesure dans laquelle les Canadiens de l'extérieur du Québec ont adopté la *Charte* comme symbole de leurs aspirations. À tort ou à raison, ces groupes ont jugé que leurs droits étaient menacés par la clause de société distincte, par l'Accord du lac Meech en général, ainsi que par le processus de négociation en vertu duquel cet accord a été signé.

Ces sentiments sont renforcés par des questions telles que le libre-échange et la taxe sur les produits et services, que la population perçoit comme des mesures imposées malgré l'opposition de la majorité. Maintenant, le fédéralisme exécutif est mort au Québec, par suite de la déclaration de M. Bourassa portant qu'il ne participerait plus au processus.

Dans le même temps, la notion d'un Sénat élu et efficace à représentation égale a acquis une valeur symbolique. À ce titre, celui-ci est l'expression institutionnelle de la vision de dix provinces du Canada et de la méfiance à l'égard du bloc de pouvoir du Canada central. Bien que cette option soit séduisante, ni l'Ontario ni le Québec ne l'acceptent. Qui plus est, l'expérience de l'Australie

montre que cette solution n'élimine pas tous les tiraillements régionaux et risque de créer des impasses et des crises constitutionnelles graves.

### *Ses solutions nouvelles*

M. Stevenson croit que la crise actuelle est en fait plus grave que celles du passé. Les panacées institutionnelles des années 1980 — le Sénat élu et efficace à représentation égale et la réforme électorale — n'ont maintenant plus de valeur. Le défi consiste à trouver de nouvelles solutions et de nouvelles structures institutionnelles afin de faire en sorte que la population se sente véritablement représentée au sein des institutions nationales et dans le cadre du processus — bref, il s'agit de trouver une façon de résoudre la crise du dualisme et de laisser deux nations vivre ensemble dans le contexte de ces nouvelles forces et réalités sociales.

L'honorable **Jean Charest** reconnaît que l'échec du lac Meech est un point tournant de l'évolution du fédéralisme au Canada. Nous sommes arrivés à une intersection et, au lieu de prendre la route du lac Meech, nous avons choisi de nous engager sur un chemin inconnu qui se révèle déjà tortueux et dont la destination finale est incertaine.

Au Québec, la majorité est d'avis que cette voie doit conduire le Québec et les Québécois dans une direction — c'est-à-dire vers un gouvernement plus autonome. L'indépendance en représente la forme extrême, mais les autres options correspondent à divers degrés d'autonomie.

Toutefois, un tel consensus n'existe pas hors du Québec. Le Canada anglais n'est pas un bloc homogène mais un mélange de diverses régions, provinces et territoires caractérisés par des situations économiques différentes. Malgré tout, certaines tendances se dégagent. Les trois provinces les plus à l'Ouest, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan, sont en faveur d'une fédération plus décentralisée. D'autres provinces, y compris l'Ontario, ont adopté des positions qui sont des variantes du thème d'une fédération centralisée.

Ainsi, depuis l'échec de l'Accord du lac Meech, le Québec s'est engagé dans une voie, tandis que le reste du Canada a pris diverses directions. Dans ce contexte, tout reste possible. Le Québec voudra certainement défendre ses intérêts, au sein du Canada ou autrement. La seule façon d'assurer le dialogue nécessaire pour garder le Canada uni consiste à n'exclure aucune option.

Depuis plus de 25 ans, soit depuis la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, nous



examinons notre existence en tant que pays sous l'angle des relations entre francophones et anglophones, sans jamais en arriver à des réponses précises. Au cours de cette période, le pays a mûri et évolué. Nous sommes devenus une société pluraliste composée de nombreuses ethnies. Les autochtones veulent obtenir le statut qui devrait être le leur. Le sentiment d'aliénation dans l'Ouest est très marqué. Ces réalités ajoutent à la complexité de l'unité nationale.

Lorsqu'on examine les institutions fédérales, il faut tenir compte de ces changements, puisque ce sont certaines de ces différences qui nous distinguent fondamentalement d'autres pays. Par exemple, il existe aux États-Unis un lien commun entre les citoyens et leur pays; ce lien s'exprime, entre autres, par une histoire commune, des idéaux communs et des droits en commun. La situation est très différente au Canada. Ainsi, le Québec a une histoire différente, des symboles différents ainsi qu'une perception différente des droits individuels et collectifs. Il en est de même, d'une autre manière, des peuples autochtones.

### *Les institutions de demain*

De nombreux Canadiens estiment que les institutions fédérales ne reflètent pas adéquatement ces différences. Le Canada de demain doit tenir compte de celles-ci et adapter en conséquence les institutions fédérales. Nous devons aussi aller plus loin en tirant avantage de notre diversité et en faisant en sorte que les Canadiens se reconnaissent dans la mythologie canadienne.

Nous pourrions par exemple envisager d'attribuer des sièges aux autochtones à la Chambre des communes ainsi que dans les assemblées législatives des provinces et des territoires. Cela se fait dans d'autres pays et semble permettre aux peuples autochtones de soulever les préoccupations et les questions qui les intéressent avant que celles-ci ne dégénèrent en crises.

Le défi qui se pose à nous consiste non seulement à s'adapter et à se montrer sensibles aux préoccupations et aux aspirations légitimes, mais aussi à faire preuve de créativité. Nous ne pouvons nous imposer de limites dans notre démarche en vue de refaire le Canada. Nous devons être prêts à poser toutes les questions pertinentes et à envisager toutes les solutions pratiques.

Les Canadiens qui se préoccupent de l'avenir du Canada doivent cerner et promouvoir les dénominateurs communs qui nous permettront de

bâtir le pays. Certains de ceux-ci sont relativement faciles à repérer :

- **Notre géographie** : Peu importe la structure politique que nous adopterons, nous devons toujours cohabiter. Les constitutions ne réglementent pas les liens socio-économiques qui existent du simple fait que nous vivons ensemble.
- **Notre histoire** a été caractérisée par une constante commune : le rejet de l'option américaine. Au Québec comme ailleurs au pays, les Canadiens ne veulent pas faire partie des États-Unis. La classe politique fédérale sait fort bien que les liens du Canada avec son voisin du sud exigent une attention et suscitent un débat permanents.
- **Nos structures politiques**, au sein desquelles nous avons reconnu la notion de diversité et en avons tenu compte. C'est exactement ce qu'est un système fédéral — une forme d'accommodement de la diversité. Toutefois, cet accommodement prend une forme plutôt passive dans notre fédération. Il pourrait être nécessaire dans l'avenir d'assurer une expression plus dynamique de notre diversité. La beauté de l'Accord du lac Meech était qu'en reconnaissant le Québec comme une société distincte, il établissait un pont qui allait permettre au peuple du Québec d'être eux-mêmes, c'est-à-dire des Québécois, tout en étant aussi des Canadiens.
- **Rôle du gouvernement** : Les Canadiens veulent que le gouvernement assume un rôle distinct dans la prestation de services à la population. L'exemple évident est notre régime de soins de santé; les Canadiens veulent qu'il en soit ainsi dans de nombreux secteurs d'intérêt national.

### *Les tendances globales*

En plus de ces dénominateurs communs et d'autres que nous pourrions mentionner, on relève des tendances globales qui influent sur nos décisions et nos choix. L'importance des communications, le rôle moins prédominant des superpuissances et l'émergence des puissances moyennes peuvent, parallèlement à d'autres développements, avoir une incidence déterminante sur le débat relatif à notre avenir. Ces éléments peuvent en fait constituer des facteurs favorables pour ceux qui souhaitent que le Canada reste uni.

Un fédéralisme canadien qui reflète la diversité de notre pays constitue le nouveau défi. Il nous faut des institutions fédérales qui tiennent compte à la fois des valeurs partagées qui nous distinguent en

tant que Canadiens et des caractéristiques régionales qui nous sont chères et que l'existence du Canada nous permet de conserver, de promouvoir et de développer. La question n'est pas de savoir si cela peut être fait, mais bien de voir si nous sommes prêts à le faire. Les Québécois examinent cette question avec beaucoup de sérieux depuis plus de trente ans. Le reste du pays est-il disposé à assurer un avenir au fédéralisme? Est-il prêt à assurer un avenir au Canada?

En guise de conclusion à la table ronde, le professeur **Clinton Archibald** fait état de la nécessité d'élargir le processus de réforme constitutionnelle de façon à assurer une participation plus grande. Le lobbying est en soi discriminatoire, étant donné qu'il assure une voix à quelques intervenants seulement. Il y aurait peut-être lieu d'établir une nouvelle forme de tribune qui permettrait d'entendre les vues non pas de l'élite, mais bien des citoyens ordinaires. Les *Sommets de concertation* organisés par le Parti québécois dans les années 1970 et au début des années 1980 ont fourni une telle occasion. Selon Léon Dion, toutes les mesures législatives proposées au cours de ces années étaient influencées par les résultats de ces sommets. Les réformes institutionnelle et constitutionnelle doivent devenir des exercices plus ouverts et transparents. Autrement, les questions dont on discute aujourd'hui seront encore à l'ordre du jour dans vingt ans.

### *La période de questions*

La première observation faite par l'auditoire a trait à la nécessité d'avoir des outils d'information sur le système parlementaire et de faire en sorte que les "experts" fassent plus d'efforts afin d'expliquer le système et son fonctionnement. La population a besoin de renseignements plus concrets et complets sur le système avant de pouvoir déterminer la meilleure façon d'y participer.

Les participants poursuivent en discutant de l'importance relative de diverses influences américanisantes sur la société et la culture politique canadiennes. M. Charest insiste surtout sur la *Charte* et l'émergence de politiques à but unique, tandis que MM. Stevenson et Gagnon s'arrêtent à l'importance de l'Accord de libre-échange et au caractère envahissant de la culture américaine au Canada.

Selon M. Charest, le Cabinet, qui a déjà été considéré comme un moyen d'accommoder les préoccupations régionales, est devenu une série de

comités regroupant les ministres intéressés par des questions et les ministres d'État. Les préoccupations régionales ont tendance à être formulées au sein du caucus plutôt que du Cabinet. Cette modification du rôle du Cabinet reflète le fait que l'"ancienne" façon de participer au processus politique — c'est-à-dire de se joindre à un parti politique — est en train d'être remplacée par la participation à des groupes d'intérêts et de pression. Les politiciens commencent à avoir l'impression qu'ils sont les seuls à avoir une vue d'ensemble et que tous les autres intervenants ne s'intéressent qu'à des questions particulières. La création des postes de ministres d'État a eu comme conséquence de fragmenter le système politique en fonction des diverses questions, d'augmenter la nécessité d'une coordination interministérielle et, en fin de compte, de rendre plus difficile la réalisation de divers objectifs.

Table ronde III

L'avenir du fédéralisme canadien

Animateur :

Professeur Kenneth D. McRae  
Université Carleton

Participants :

Professeur Alan C. Cairns  
Université de la Colombie-Britannique

Chef Lawrence Courtoreille  
Vice-président régional  
Assemblée des premières nations

Professeur Michael D. Behiels  
Université d'Ottawa

---

MÊME S'IL DEVAIT DISPARAÎTRE DEMAIN, l'histoire jugerait le fédéralisme canadien comme un succès, de dire le professeur Alan Cairns. Après treize décennies de fédéralisme canadien, la question n'est pas de savoir si celui-ci va survivre, mais bien sous quelle forme et avec quelle représentation provinciale. M. Cairns mentionne trois points qui nécessitent un examen :

- l'incapacité des théoriciens à prédire avec justesse l'avenir des institutions canadiennes;
- la complexité du fédéralisme asymétrique et les préoccupations constitutionnelles que celui-ci soulève; et
- l'importance, s'il y a lieu, de la démographie ethnique du Canada pour la réforme constitutionnelle et l'organisation politique.

Les théoriciens, depuis Laski dans les années 1930 jusqu'aux analystes des réformes de 1982, ne sont jamais parvenus à prédire avec justesse l'avenir du fédéralisme. Laski estimait que ce système politique était dépassé parce que le modèle de partage des pouvoirs avait été rendu désuet par le capitalisme. Au cours des années 1940 et 1950, J.A. Corry disait que le centralisme était la voie de l'avenir. En 1972, Donald Smiley pensait que le pays ne continuerait peut-être pas d'exister assez longtemps pour lui permettre d'achever la rédaction de son livre intitulé *Canada in Question*. En 1982, on pensait que le rapatriement de la Constitution et l'inclusion de la *Charte* entraîneraient une recrudescence immédiate

du séparatisme au Québec. Évidemment, aucune de ces prédictions ne s'est matérialisée, bien que le nationalisme orienté vers l'indépendance ait ultérieurement été stimulé par l'échec du lac Meech.

*Le fédéralisme asymétrique n'est pas une panacée*

La deuxième préoccupation de Cairns est liée aux complexités du fédéralisme asymétrique comme moyen de résoudre nos problèmes constitutionnels. Premièrement, les Canadiens hors du Québec peuvent-ils accepter une situation en vertu de laquelle cette province détiendrait une compétence plus grande que les autres? La norme d'égalité des provinces constitue un obstacle sérieux. Toutefois, même si nous pouvions surmonter celui-ci, il faudrait réduire les pouvoirs des députés et sénateurs du Québec dans les secteurs où la compétence du Québec serait élargie. Un élargissement de la compétence de la province ne serait pas possible sans une réduction concomitante des pouvoirs des députés, mais comment un gouvernement parlementaire responsable fonctionnerait-il dans les circonstances? Comment le système parlementaire fonctionnerait-il avec deux catégories de députés?

Une préoccupation connexe est la question de savoir si nous pouvons accepter l'application asymétrique de la *Charte* à l'intérieur et à l'extérieur du Québec. L'expérience du lac Meech nous a appris que le Canada anglais s'oppose vivement à cette proposition.

La troisième préoccupation sur laquelle il faut se pencher est le lien entre les changements démographiques découlant de l'immigration et le genre de système politique que nous avons. Dans le passé, nous avons procédé en fonction de deux groupes dominants sur les plans numériques et culturels. Il s'agissait par conséquent de trouver un modus vivendi entre les Français et les Anglais. Toutefois, le principe des deux nations est maintenant remis en cause, étant donné que la proportion de Canadiens d'origine "britannique" est passé de 60 p. 100 à 40 p. 100 depuis l'époque de la Confédération, et que celle des Canadiens français, qui était de 30 p. 100 dans les années 1960, n'est plus que de 25 p. 100.

Par contraste, l'"autre" composante représente 33 p. 100 de l'ensemble de la population et devrait atteindre 40 p. 100 d'ici l'an 2000. Les membres des minorités visibles, abstraction faite des autochtones, représenteront 10 p. 100 de la population d'ici là

première décennie du vingt et unième siècle. Ces changements s'expliquent évidemment par la modification des flux d'immigration, qui proviennent maintenant de pays "non traditionnels" des Antilles, de l'Afrique, de l'Asie, ainsi que de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale.

Une autre caractéristique de la nouvelle situation démographique est le phénomène de concentration dans les centres urbains. Le tiers de la population du pays vit à Montréal, Toronto et Vancouver, mais ces centres accueillent les deux tiers des immigrants. Il s'ensuit que les Néo-Canadiens sont concentrés au Québec, en Ontario, en Colombie-Britannique et, dans une mesure moindre, en Alberta. En 1989, les quatre provinces atlantiques, le Manitoba, la Saskatchewan et les territoires n'ont accueilli que 6 p. 100 des immigrants au pays.

### *Les conséquences du fédéralisme*

Les conséquences du fédéralisme sont, premièrement, que la nouvelle composition démographique affaiblit l'une des langues traditionnelles du fédéralisme — le dualisme — et, par conséquent, remet en cause l'hégémonie des "peuples fondateurs" européens en tant que groupes dominants en fonction desquels les structures constitutionnelles doivent s'articuler, ce qui crée une situation de concurrence ethnique non territoriale. L'Accord du lac Meech, qui était une tentative pour satisfaire le critère des anciennes ethnies, a été rejeté.

Deux choses peuvent se produire. La diversité ethnique pourrait renforcer la notion pancanadienne illustrée dans la Déclaration canadienne des droits de Diefenbaker, et la *Charte* pourrait jouer un rôle dans ce sens. Par contre, la nouvelle situation démographique pourrait aussi se révéler une force antifédérale, étant donné que la gestion de la diversité ethnique soulèvera des questions principalement dans quatre provinces. En outre, des secteurs tels que l'éducation, la langue, la culture, le bien-être et le maintien de l'ordre, qui sont des questions à caractère local ou communautaire, sont aussi touchées. Il pourrait s'ensuivre une "provincialisation" des questions d'ordre ethnique, puisque la responsabilité pertinente passerait du fédéral aux niveaux de gouvernement inférieurs.

Par ailleurs, la position des provinces aux conférences fédérales-provinciales sera de plus en plus influencée par la diversité ethnique avec laquelle celles-ci doivent composer. Bref, on ne

saurait envisager l'avenir du fédéralisme sans tenir compte de ces questions et de leur incidence sur la notion de dualisme.

Contrairement aux nouveaux groupes ethniques, les peuples autochtones ont un lien historique avec le Canada. Ce lien est énoncé dans les traités signés par les Premières nations et la Couronne, sans toutefois être défini uniquement en vertu de ces documents. Par conséquent, de dire **Lawrence Courtoreille**, la question consiste à déterminer la place des peuples des Premières nations dans le cadre futur du fédéralisme, plutôt que la façon dont les questions qui les touchent seront "régées" par les fonctionnaires et les politiciens.

Le Canada est en train d'évaluer les approches auxquelles il a jusqu'ici eu recours pour bâtir une nation, en même temps qu'il détermine les orientations à suivre dans l'avenir. Tous les Canadiens, ainsi que leurs gouvernements, exercent des choix quant aux liens qui les uniront au cours de l'année à venir. Tant au Québec qu'au niveau fédéral, cet exercice se fait par le biais de commissions d'enquête dont les conclusions auront une incidence sur ce qui se produira au Canada dans les années à venir.

### *Rôle privilégié et légitime*

Qu'advient-il des premières nations? Comment les changements possibles dans le cadre et la structure du Canada les touchent-ils? Et, surtout, comment les membres des Premières nations rendront-ils les Canadiens et leurs gouvernements conscients du lien que ceux-ci voient entre les Premières nations et les gouvernements canadiens, et de ce que les membres des Premières nations considèrent comme leur rôle privilégié et légitime dans l'avenir du Canada?

Les membres des Premières nations ne peuvent plus se contenter de demeurer silencieux ou d'"attendre et de laisser venir", parce que des événements ayant un impact profond sur leurs vies, leurs gouvernements et leur avenir continuent de se produire. Les Premières nations doivent jouer un rôle officiel et important dans le cadre de ces événements.

Aux fins de décrire le lien entre les Premières nations et le reste du Canada, **Courtoreille** commence par un examen des relations historiques entre celles-ci et la Couronne britannique, lesquelles servent de fondement à la perspective des Premières nations pour ce qui est de leur statut au sein du fédéralisme canadien. Les peuples que certains

appellent "autochtones" sont les Premières nations de l'Amérique du Nord. Lorsque les premiers Européens sont arrivés, leurs intérêts étaient principalement d'ordre économique : ceux-ci voulaient pêcher et chasser, faire de l'exploitation forestière et trouver des minéraux. La question territoriale n'était pas prioritaire.

Les diverses nations européennes qui ont envoyé des gens en Amérique du Nord estimaient que les sociétés qu'elles ont trouvées ici étaient des nations. Les Premières nations avaient établi des alliances et des réseaux économiques, diplomatiques et militaires sur tout le continent. Les Européens étaient conscients de cette réalité et ils en tenaient compte.

Il y a naturellement eu des conflits, dont certains ont donné lieu à des guerres ouvertes. En d'autres occasions, les différends étaient moins évidents. Il demeure toutefois que les Premières nations représentaient un élément dont les Européens se devaient de tenir compte. La Couronne britannique a conclu des traités avec les Premières nations afin d'en faire des alliés ou de s'assurer leur neutralité; cette politique a permis à la Grande-Bretagne de se faire accepter et d'empêcher l'Espagne, le Danemark et la France d'avoir accès aux vastes ressources du continent. Ces traités et ces liens entre nations sont devenus les fondements du Canada.

### *Les ententes en vigueur*

Ces événements se sont produits il y a longtemps, mais les Premières nations qui ont conclu ces ententes et qui ont élaboré ces protocoles avec la Couronne ne croyaient pas qu'il s'agissait d'accords temporaires. Les conventions sont censées avoir un caractère perpétuel : "Aussi longtemps que l'herbe poussera et que l'eau des rivières coulera". Les traités sont des ententes qui sont encore en vigueur aujourd'hui, ainsi que l'ont confirmé les décisions rendues en juin 1990 par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Sioui* et *Sparrow*.

La décision *Sioui* portait sur des questions liées à l'existence et à la pertinence d'un traité de neutralité signé avant la Confédération, soit en 1760, entre la Couronne britannique et la nation huronne, juste avant la défaite des forces françaises à Québec. Les Hurons étaient des alliés de la France et les Britanniques voulaient s'assurer que ceux-ci resteraient neutres dans le conflit. En contrepartie, la Couronne britannique a promis aux Hurons qu'ils pourraient pratiquer librement leur religion, leurs coutumes et leur commerce à perpétuité. Lorsqu'il a fait le prononcé de la décision, le juge Lamer a dit :

En effet, les métropoles [européennes] faisaient tout en leur pouvoir pour s'assurer de l'alliance de chacune des nations indiennes et pour inciter les nations coalisées à l'ennemi à changer de camp. Ces efforts, lorsque couronnés de succès, étaient concrétisés par des traités d'alliance ou de neutralité. Cela indique clairement que les nations indiennes étaient considérées, dans leurs relations avec les nations européennes qui occupaient l'Amérique du Nord, comme des nations indépendantes.

Peu de temps après cette décision, le premier ministre a déclaré que les revendications des Premières nations concernant un droit inhérent à l'autodétermination étaient "bizarres". Comment peut-on qualifier de bizarre cette simple vérité qui repose sur des faits historiques?

Lors du rapatriement de la Constitution au début des années 1980, la Reine s'est adressé au Parlement du Canada et a rappelé à la Chambre que le gouvernement fédéral avait l'honneur et le devoir de faire en sorte que la Couronne s'acquitte pleinement de sa responsabilité à l'égard des Premières nations. Pourtant, le gouvernement du Canada semble avoir d'autres idées quant à la façon de s'occuper des droits et des questions touchant les Premières nations. Il veut oublier ces dernières, supprimer leurs droits, balayer l'histoire et éliminer un élément important de la fondation du Canada.

Pendant plus d'un siècle, le gouvernement du Canada a considéré les Premières nations comme son "problème indien". Cela s'est produit dès que le Canada a eu accès aux terres et aux ressources des Premières nations. Le gouvernement a essayé d'effacer le "problème" en éliminant les religions et cultures des Premières nations, en persécutant leurs chefs, en séparant les familles et en leur enlevant leurs enfants. À l'époque l'objet du litige était le même que maintenant : le territoire.

En vertu de la proclamation royale, si le Canada voulait avoir accès aux terres des Premières nations, le gouvernement devait conclure des traités et les respecter. Des traités ont effectivement été signés dans certaines parties du Canada, mais une grande partie du pays n'est toujours pas visée par de telles ententes. Même là où des traités ont été conclus, le gouvernement ne veut pas les respecter.

### *Les intentions non déclarées*

Le "problème" est que les Premières nations constituaient, pour le Canada, un obstacle à l'accès

aux terres et aux ressources. Les droits des autochtones et les droits issus de traités sont une réalité légale et constitutionnelle du Canada; pourtant, en 1969, le gouvernement du Canada essayait toujours de ne pas tenir compte de cette réalité en déclarant son intention d'accorder aux membres des Premières nations un statut "identique à celui de tous les autres Canadiens". En d'autres mots, le gouvernement voulait abolir le statut spécial des Premières nations. C'est encore aujourd'hui son intention première, bien que non déclarée.

L'Accord du lac Meech comportait donc une lacune fondamentale : il ne tenait pas compte du rôle des Premières nations en tant que partenaires fondateurs du Canada. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont refusé de reconnaître ce fait tout au long du processus d'élaboration de l'Accord et d'en tenir compte. Cette erreur s'est révélée fatale et, grâce au courage de Elijah Harper, les Premières nations ont pu empêcher la ratification de l'Accord. Celles-ci n'avaient pas d'autre choix, étant donné que, de la façon dont il était libellé, l'Accord aurait constitué l'épithète des relations entre les Premières nations et la Couronne.

Peu après l'échec de l'Accord, le pays a été confronté aux crises de Kanasatake et de Kahnawake, ainsi qu'à d'autres incidents un peu partout au pays. Ces crises n'étaient pas inévitables, puisque la relation historique renferme les éléments permettant aux Premières nations ainsi qu'aux citoyens et aux gouvernements du Canada de vivre et de travailler ensemble. La relation repose sur le respect mutuel, les accommodements, les alliances et la communication ouverte entre partenaires. Lorsque nous nous éloignons de ces préceptes, on ne peut que s'attendre à engendrer des difficultés ainsi qu'à susciter la frustration et la colère.

Il n'existe aucune raison que le Canada ne poursuive pas sa relation de nation à nation avec les Premières nations. Celles-ci appartiennent aux terres sur lesquelles nous vivons tous en tant que Canadiens et elles y resteront toujours. En tant qu'élément concret de la vie et de l'histoire canadiennes, ainsi que de partenaire fondateur du Canada, les Premières nations feront partie de l'avenir du pays. Elles ont un rôle à jouer et le Canada doit leur laisser jouer ce rôle. Ce que nous allons dire et faire au cours des prochaines années donnera le ton de notre relation pour un long moment.

Nous partageons une expérience commune de plusieurs centaines d'années qui doit nous guider et

nous orienter. Certains épisodes constituent de bons souvenirs, tandis que d'autres sont incontestablement mauvais. Ce qui est plus important toutefois, c'est que ceux-ci font partie de notre histoire et de notre patrimoine et qu'ils ne faut pas les oublier. Ces expériences sont précieuses pour les Premières nations et pourraient bien s'avérer encore plus importantes pour tous les Canadiens dans l'avenir.

### *Le temps de la réconciliation est arrivé*

Selon le professeur **Michael Behiels**, essayer de culpabiliser les gens par suite de l'échec de l'Accord du lac Meech n'est pas une bonne façon de promouvoir l'esprit de conciliation dont il faut maintenant faire preuve. L'Accord du lac Meech n'aurait pas réglé tous nos problèmes constitutionnels; ce serait se leurrer que de croire qu'il en aurait été ainsi. Le ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, M. Gil Rémillard, a déjà déclaré que l'Accord ne constituait qu'un instrument qui aurait permis d'apporter des changements beaucoup plus importants dont aurait profité le Québec, et qu'il était un moyen d'enlever plus de pouvoirs au gouvernement fédéral. Des expressions telles que "fédéralisme asymétrique" ne sont réellement qu'une façon de banaliser des termes plus évocateurs comme "société distincte".

À partir de cette perspective, Behiels laisse entendre que le baseball, sport typiquement américain, constitue une métaphore appropriée pour décrire l'état actuel du fédéralisme. Comme le veut la tradition de la libre-entreprise, le vainqueur prend tout, tandis que le perdant est battu et humilié. Le Canada et le Québec en sont rendus à la partie décisive d'un tournoi constitutionnel qui se déroule depuis trois décennies.

Nous en sommes aux Séries mondiales, à la fin de la neuvième manche de la partie décisive. Les souverainistes (ou les indépendantistes ou séparatistes) sont au bâton, les buts sont remplis et il y a deux retraits. Le frappeur désigné a une moyenne de .400 et porte sur ses épaules les aspirations de toute une génération de néo-nationalistes. Il doit affronter un lanceur de relève canadien épuisé, confus et découragé qui lutte afin de rassembler ce qui lui reste d'adrénaline et de volonté pour sauver le match. Celui-ci va-t-il retirer le troisième homme sur retraits et donner de nouveaux espoirs à sa nation, ou le frappeur québécois va-t-il cogner un circuit avec les buts remplis et ainsi mener sa nation à l'indépendance?

(Un membre de l'auditoire a par la suite dit que, pour être plus précis, il faudrait dire que les souverainistes sont sur le point de quitter le terrain et que certains membres de l'équipe canadienne essaient de les persuader de poursuivre le jeu parce que ces derniers ont du plaisir à jouer.)

La façon dont Behiels comprend l'histoire du Canada l'amène à penser que le lanceur trouvera l'énergie nécessaire pour retirer le frappeur mais qu'il devra subir un compte complet avant d'y parvenir. Le fait pour les Canadiens d'avoir le dos au mur, contraindra chacun d'entre eux à examiner de façon froide et lucide ce que le Canada a de précieux et ce qui, par conséquent, mérite d'être préservé.

### *La force centripète et la force centrifuge*

L'histoire du fédéralisme canadien démontre que cette institution est très résistante. Une grande partie de cette résistance découle de la gamme d'interprétations qui peuvent être faites de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et qui l'ont été. Depuis la Confédération, au milieu des années 1860, les tenants d'une conception *centripète* du pays et de la Constitution ont régulièrement livré bataille sur les plans politique, économique, social et intellectuel à ceux qui ont une conception *centrifuge* du Canada.

La vision excessivement centraliste de John A. Macdonald a été contestée et finalement laissée de côté. D'une façon différente mais tout aussi claire, la conception trop décentralisante d'un système véritablement confédéral, qui avait été proposée par le parti Rouge du Québec, a aussi été rejetée par la grande majorité de Canadiens au dix-neuvième siècle. Toutes ces luttes ont aussi aidé à façonner le développement du pays, ainsi que notre perception et notre compréhension d'un système hautement fonctionnel et pragmatique de fédéralisme canadien qui pourrait répondre aux responsabilités et aux exigences des deux niveaux national et provincial de gouvernement. Ce système pouvait aussi répondre aux besoins des Canadiens d'un océan à l'autre, parce qu'il était pragmatique, pratique et souple.

Les diverses dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*, notamment celles qui ont trait au partage des pouvoirs, ont été contournées de façon ingénieuse lorsque les circonstances l'exigeaient. La Constitution, qui englobe beaucoup plus que les lois constitutionnelles de 1867 et de 1982, est un arbre vivant dont la subsistance est d'abord assurée par le tissu de la société canadienne. Le Canada est une société fédérale, même si certains de ses membres peuvent le considérer à partir de perspectives différentes.

Il y avait et il continue d'y avoir un lien étroit entre le remaniement politique qui se produit et la crise constitutionnelle qui s'est manifestée de façon tellement aiguë lors de l'expérience du lac Meech. Le rajustement politique, caractérisé par le remplacement du Parti libéral en tant que parti au pouvoir, a ses racines dans les rapides développements socio-économiques et ethno-culturels qui sont survenus à la fin des années 1970, ainsi que dans la période de récession du début des années 1980. Il est difficile d'imaginer, avant que cette restructuration socio-économique et ce rajustement politique ne soient achevés et que la situation ne se soit clarifiée et stabilisée, que l'on puisse procéder à une réforme constitutionnelle fructueuse et légitime aux yeux de la majorité. Le tourbillon actuel des événements empêche pour l'instant la possibilité d'un consensus relativement à des changements d'envergure.

Cela dit, il est possible que le Canada ne puisse se permettre le luxe d'attendre une nouvelle stabilité socio-économique et politique. Le mouvement indépendantiste au Québec a plus que jamais le vent dans les voiles et s'efforcera de profiter de l'instabilité actuelle pour promouvoir sa cause. Pour empêcher qu'il en soit ainsi, l'une de deux possibilités doit se réaliser. Le Parti progressiste-conservateur du Canada et le gouvernement fédéral doit commencer à se comporter comme un véritable parti national, dans la tradition des Macdonald, Laurier, Borden, King, Diefenbaker et Trudeau. Les conservateurs doivent mettre en place une nouvelle politique nationale axée sur les aspirations et les besoins contemporains de tous les Canadiens.

Si le gouvernement ne peut pas ou ne veut pas relever ce défi, il incombera à une coalition de forces de l'opposition d'articuler une telle politique, qui devra évidemment inclure une réforme de la Constitution et des institutions parlementaires. Cela dit, il est très douteux que le Parti libéral ou le Nouveau Parti démocratique ait une représentation nationale suffisante, ou qu'ils puissent l'obtenir au cours des prochaines élections, pour assumer cette tâche eux-mêmes. Pourtant, seul un développement semblable permettra d'assurer la survie du gouvernement central et du Canada.

L'expérience du lac Meech a montré que le pays doit décider de l'orientation de ses efforts : les droits collectifs de groupes particuliers, peu importe leur définition, ou les droits individuels pour tous. La *Charte* constituait une tentative astucieuse visant à accorder la priorité aux droits individuels tout en accordant des droits non précisés à des groupes particuliers — les minorités linguistiques, les

collectivités ethnoculturelles et les peuples autochtones.

L'Accord du lac Meech allait plus loin en ce sens qu'il s'efforçait d'associer les droits de la majorité francophone du Québec à l'État du Québec. C'est cette disposition qui a suscité les attentes et les frustrations des autres groupes tout en irritant la majorité de Canadiens qui accordent la priorité aux droits individuels par rapport aux droits collectifs. Est-il possible de trouver des dispositions constitutionnelles appropriées pour accommoder ces deux aspirations? Si ce n'est pas possible, les Canadiens devront décider démocratiquement de ce qui sera leur priorité au vingt et unième siècle.

De la même façon, les Québécois devront décider eux-mêmes si la meilleure manière d'assurer leur survie en Amérique du Nord consiste à se concentrer sur les questions constitutionnelles ou sur les questions socio-économiques et éducatives de tous les jours.

— *rapporteur, Kathryn Randle*

Groupe canadien  
des études  
des questions  
parlementaires

*exécutif, 1990-1991*

*Président*

M. Gary O'Brien

*Ancien président*

Mme Barbara Reynolds

*Vice-président*

M. David McCormick

*Trésorier*

M. Michael Weir

*Secrétaire*

M. Martin Lavoie

*Conseillers*

M. Ken Beeson

M. John Brewin, député

L'hon. Arthur R. Donahue, c.r.

M. Jean-Guy Lafrenière

Professeur Don Rowat

M. Erik J. Spicer