
Il ne suffira pas de changer la procédure de modification

par Ronald J. Duhamel, député

Le 13 décembre 1990, le premier ministre Mulroney a proposé à la Chambre des communes « Qu'un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit chargé de mener de vastes consultations auprès des Canadiens et de faire enquête et rapport sur le processus de modification de la Constitution du Canada, y compris, le cas échéant, sur des propositions de remaniement de l'une ou de plusieurs des formules de modification, en fonction plus particulièrement :

- i) du rôle de la population canadienne dans le processus;
- ii) de l'efficacité du processus et des formules actuels en matière de modifications constitutionnelles;
- iii) des solutions de rechange aux processus et formules actuels, y compris celles qui sont présentées dans le document de travail rédigé par le gouvernement du Canada et intitulé « La modification de la Constitution du Canada; »

Bien que M. Mulroney ait fait mention du rôle de la population canadienne en matière de réforme constitutionnelle, il a surtout parlé de la procédure de modification. Voici, selon le Compte rendu officiel, ce qu'il a déclaré à ce sujet :

Je voudrais déposer un document qui examine les formules d'amendement actuelles, identifie certains des problèmes que pose leur application et explore diverses possibilités de réforme. »

Bien que la procédure de modification ait son importance, elle ne saurait être la seule question à l'ordre du jour du Comité mixte spécial. La question la plus complexe et sans doute la plus cruciale pourrait être la suivante : « De quel genre de pays les Canadiens de tous les milieux et de toutes les régions sont-ils prêts à s'accommoder? » Une façon d'y répondre, c'est d'examiner la répartition actuelle des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux.

La défense nationale et le maintien des forces armées et des subsistances nécessaires à la sécurité du pays est une sphère de



Ronald J. Duhamel

compétence fédérale que les provinces n'ont jamais disputée. La monnaie et les postes en sont deux autres où il ne semble pas y avoir de conflit. Ce sont là des pouvoirs qui, de l'avis de tous, relèvent du gouvernement central.

Il y a aussi des pouvoirs qui, de l'avis de tous, relèvent des provinces, comme la législation sur la propriété, les institutions municipales, les travaux locaux, la délivrance des permis locaux et la création des infrastructures municipales. Malgré d'occasionnels « accroc », il n'y a pas, dans ces domaines, de conflits de compétence entre les deux niveaux de gouvernement.

En revanche, il y a des sphères de compétence, comme la santé, l'éducation, la culture et les communications, qui donnent lieu à un partage des pouvoirs et, par conséquent, à des conflits de plus en plus fréquents. En outre, on ne sait pas au juste de quel niveau de gouvernement relèvent certaines

Ronald J. Duhamel est député de la circonscription de St. Boniface à la Chambre des communes. Il est membre du comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada.

politiques, certains programmes, etc. C'est le cas des télécommunications.

C'est aussi le cas de l'éducation. Les provinces ont la responsabilité constitutionnelle d'assurer l'éducation de leurs citoyens. Mais au titre de l'enseignement postsecondaire, le gouvernement fédéral verse depuis des années aux provinces d'importantes sommes d'argent même s'il resserre les cordons de la bourse depuis 1986. À cause de l'ampleur de son aide financière (selon des chiffres récents, elle couvre 56 p. 100 du coût total de l'enseignement postsecondaire), il estime qu'il devrait avoir son mot à dire sur la contribution que doit faire l'enseignement postsecondaire à la vie nationale. Mais les provinces et les territoires défendent jalousement leurs plates-bandes! Ils essaient d'obtenir le plus de crédits possible tout en restant maîtres de les dépenser comme ils l'entendent. Le gouvernement fédéral, pour sa part, cherche constamment à réduire ses paiements de transfert. D'où les conflits.

Les paiements de transfert soulèvent toute une série de questions. Comme les transferts au titre de l'éducation touchent non seulement l'éducation, mais aussi la formation et le recyclage ainsi que la recherche et le développement y compris, du moins dans une certaine mesure, les sciences et la technologie, le gouvernement national a-t-il un rôle à jouer dans ces domaines? Si oui, lequel? À quel niveau de gouvernement devrait-il incomber de fixer les priorités? Faut-il que ce soit l'un au détriment de l'autre? Les deux peuvent-ils collaborer? Devraient-ils collaborer? Si oui, dans quelle mesure?

Il existe des tensions semblables dans plusieurs sphères de compétence. Dans le domaine de la santé, le débat tourne autour des normes nationales. Étant donné l'ampleur et la raison d'être de la contribution fédérale au système de santé national, devrait-il être permis aux gouvernements provinciaux et territoriaux de déroger au principe de l'universalité défini et imposé à l'échelle nationale? Ou au principe de la gratuité des soins?

La protection de l'environnement est un autre domaine où il faudrait mettre de l'ordre. Dans ma circonscription, par exemple, il y a un problème de pollution de rivière auquel s'intéressent trois niveaux de gouvernement. Or, ils n'arrivent pas à s'entendre sur le partage des responsabilités. Qui doit se charger de l'éventuel nettoyage? Qui doit veiller à augmenter le débit de la rivière s'il ne suffit pas à maintenir l'écosystème en bon état? Qui doit se charger de poursuivre les pollueurs? Et il y a une foule de ces questions sans réponse nette.

Il y a aussi les communications et la culture. Dans ces domaines, les discussions et les négociations entre les deux niveaux de gouvernement portent essentiellement sur la question de savoir lequel est mieux en mesure de définir les

politiques et les programmes qui conviennent à leurs administrés. Ce qui est en jeu ici, indépendamment de la dimension économique, c'est toute la question des langues et des cultures. Il s'agit de déterminer les langues et les cultures qui recevront un appui (fédéral, provincial ou territorial)? Les provinces et les territoires soutiennent qu'ils sont mieux placés pour décider à la fois des bénéficiaires et de l'ampleur de ce soutien. Le gouvernement fédéral soutient pour sa part qu'il est mieux en mesure de prendre ces décisions du fait qu'il représente les Canadiens de tous les horizons et de toutes les régions. Qui a raison? Et dans quelle mesure? Les deux peuvent-ils, jusqu'à un certain point, avoir raison? Dans d'autres domaines comme l'agriculture, les pêches et les océans, les forêts, l'énergie, les mines et l'assistance sociale, il faudrait s'entendre sur les responsabilités des divers niveaux de gouvernement.

Il est évident que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, qui interagissent essentiellement de la même façon depuis longtemps, doivent redéfinir leurs responsabilités dans plusieurs domaines d'activité. Sinon, les tensions souvent vives qui existent entre eux ne feront que s'exacerber. Le réaménagement des pouvoirs ne mettra pas un terme aux conflits, mais il contribuera puissamment à réduire ces tensions improductives et inutiles. Ce réaménagement implique par ailleurs une réforme des institutions. Quel genre de Sénat conviendrait le mieux au nouveau partage des pouvoirs? La Chambre des communes doit-elle modifier sa nature et ses activités? Comment? Faudrait-il changer d'autres institutions comme la Cour suprême du Canada? De quelle façon? Et il faut que le public ait son mot à dire dans ces changements. Quel devrait être son rôle? Comment pourrait-il l'exercer?

Le réaménagement des pouvoirs contribuerait également à définir l'avenir de notre pays à moyen et à long terme. Les efforts du premier ministre Mulroney pour trouver une meilleure procédure de modification sont valables, surtout si le Comité vient à bout de la difficulté. Mais il vaudrait encore mieux que le Comité s'attaque au problème le plus épineux de tous, c'est-à-dire le réaménagement des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement et, par conséquent, la réforme des institutions. Tant qu'on n'aura pas réglé ce problème par la discussion et la négociation, il y aura instabilité. Et cette instabilité compromet l'unité du pays et freine son développement économique, social, culturel et linguistique.

Le partage des pouvoirs, la réforme de nos institutions et la participation du public, voilà les questions que je compte maintenir à l'ordre du jour du Comité mixte spécial au cours des mois qui viennent. ▀