
La Constitution: Vue de l'Ouest

par Allan E. Blakeney

Les Canadiens parlent constamment de la Constitution. Parfois le ton est haut, parfois il est bas. Par les temps qui courent, il est très élevé. Les problèmes actuels remontent à l'entente constitutionnelle de 1980-1982. En 1982, le Canada a en effet modifié sa Constitution de façon à se doter d'un processus de modification qui lui évite dorénavant l'embarras de recourir au Parlement impérial de Londres comme mécanisme. Nous nous sommes également donné à ce moment-là une Charte des droits et libertés et avons apporté d'autres modifications touchant les droits des autochtones et l'égalisation de la capacité financière des provinces. Lesdites modifications furent finalement et sans enthousiasme acceptées par tous les gouvernements provinciaux, sauf celui du Québec. La façon dont ces événements se déroulèrent donna lieu à deux opinions radicalement différentes. Les dirigeants du Québec, pour leur part, déclarèrent que le Québec avait été exclu de la Constitution par « le Canada anglais ».

Les provinces comme la Saskatchewan considèrent la croisade constitutionnelle qui se termina en 1982 comme presque entièrement la mission de Pierre Trudeau. Beaucoup de députés fédéraux de la Saskatchewan de même que le gouvernement de la Saskatchewan lui-même s'y opposèrent fermement jusqu'à la dernière minute, mais ils constatèrent qu'ils n'avaient guère d'autre choix que d'accepter. Les modifications reçurent l'appui de 73 des 75 députés du Québec à la Chambre des communes. En ce qui nous concerne, si le gouvernement du Québec a été exclu de quoi que ce soit (il ne fait aucun doute qu'il s'est déclaré en désaccord avec les modifications proposées), il l'a été avant tout par M. Trudeau et les députés fédéraux du Québec. En ce qui nous concernait, il ne s'agissait pas d'une querelle entre le groupe francophone et le groupe anglophone, mais de deux idées opposées, chez les dirigeants du Québec, sur la place que devait occuper le Québec au sein du Canada.

D'une part, Pierre Trudeau avait été élu en 1980 avec la plus forte majorité de voix jamais accordée à un parti lors d'une élection au Québec, fédérale ou provinciale. De l'autre,

René Lévesque avait été vainqueur à deux élections provinciales successives, en 1976 et en 1980, avec des majorités respectables. Ce qui nous amène aux événements récents. En 1985, les Libéraux fédéraux comme le Parti québécois étaient respectivement remplacés par le Progressiste-conservateur Brian Mulroney à Ottawa et le Libéral Bourassa à Québec.

M. Mulroney, pour sa part, décida de se faire le défenseur de la thèse du Québec concernant les événements de 1982, c'est-à-dire que le Québec avait été exclu de la Constitution par le Canada anglais – et il entreprit « de réunir le Canada à nouveau ». Il se lança alors dans sa campagne pour faire approuver l'Accord du lac Meech. Peu de projets eurent une issue plus désastreuse.

Je ne vais pas revoir ici tout le contenu de l'Entente du lac Meech. Je m'attacherai seulement à trois de ses dispositions. Le Québec était d'abord reconnu comme « société distincte » et la Constitution devait être interprétée en conséquence. Deuxièmement, le gouvernement fédéral était limité dans sa capacité de lancer de nouveaux programmes dont il devait partager les frais avec les gouvernements provinciaux – les programmes à frais partagés en jargon constitutionnel. Troisièmement, la formule de modification de la Constitution changeait. La Constitution contient déjà une brève liste de dispositions pouvant être modifiées seulement avec le consentement de la Chambre des communes et des assemblées législatives des dix provinces. L'Accord du lac Meech aurait ajouté à cette liste. En particulier, toute réforme du Sénat canadien aurait requis l'accord de toutes les provinces.

La proposition constitutionnelle du lac Meech n'a pas réussi à obtenir l'approbation de toutes les assemblées législatives provinciales dans le délai prévu de trois ans. Les assemblées du Manitoba et de Terre-Neuve s'y sont opposées.

L'échec de l'Accord du lac Meech

Avec le recul, nous pouvons constater que la proposition du lac Meech a échoué parce que ses architectes n'ont pas bien saisi tout le sens des modifications apportées à la Constitution par la Loi constitutionnelle de 1982.

Avant 1982, la Chambre des communes et le Sénat modifiaient la Constitution en adoptant des résolutions et en les envoyant à Londres pour qu'elles y reçoivent l'approbation du Parlement impérial en tant qu'amendement à l'Acte de

Allan Blakeney enseigne le droit au College of Law, Université de la Saskatchewan à Saskatoon. Il a été premier ministre de la Saskatchewan de 1971 à 1982. Ce texte est le texte révisé d'un exposé livré à l'Institute of Canadian Studies, John's Hopkins University, Washington, le 4 mars 1991.

l'Amérique du Nord britannique de 1867. L'usage – les conventions, pour utiliser le terme juridique – voulait que lesdites modifications, si elles touchaient les pouvoirs législatifs des provinces – reçoivent l'assentiment des gouvernements provinciaux. Le mot clé, ici, est gouvernements. Ce consentement pouvait être donné par le cabinet ou même le premier ministre provincial. La procédure était loin d'être rigoureuse. Selon les rumeurs, l'Alberta a acquiescé aux modifications constitutionnelles visant à faire de l'assurance-chômage une responsabilité fédérale plutôt qu'une responsabilité provinciale au téléphone, par la voix du premier ministre Aberhart à l'époque.

Avant 1982, la Constitution était essentiellement une série de règles qui (1) réglaient les institutions du gouvernement – la Chambre des communes, les assemblées législatives, les tribunaux, et (2) répartissaient les pouvoirs législatifs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les simples citoyens ne s'attendaient pas à ce que leur Constitution leur reconnaisse des droits. Leurs droits découlaient plutôt de la Déclaration canadienne des droits et des Codes provinciaux des droits de la personne ou des Déclarations provinciales des droits. C'étaient des lois spéciales, mais qui ne faisaient pas partie officiellement de la Constitution canadienne.

Les modifications constitutionnelles de 1982 ont ajouté la Charte des droits et libertés et établi les droits spécifiques des femmes, des handicapés, des autochtones, des minorités linguistiques, des groupes multiculturels – la liste est fort longue. Beaucoup de ces groupes ont estimé que c'est grâce à leurs efforts acharnés que leurs droits ont finalement été inclus dans la Constitution de 1982.

Beaucoup avaient fait un démarchage intense dans le cadre des audiences du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes – elles avaient été télédiffusées à l'échelle nationale – qui avait débattu du projet de charte et des modifications proposées jour après jour.

En 1987, l'Accord du lac Meech est intervenu. Ses architectes ont-ils supposé qu'ils pourraient procéder de la même façon non structurée qu'avant 1982, en passant uniquement à toutes fins pratiques par le Parlement et les premiers ministres provinciaux. Ils ont cru que parce que l'Accord du lac Meech avait reçu l'assentiment du premier ministre du pays et des dix premiers ministres provinciaux, l'affaire était chose faite. Cependant, la Constitution prévoyait maintenant que chaque assemblée législative provinciale devait approuver les modifications. Le consentement du simple premier ministre provincial ou de son cabinet provincial n'était plus suffisant. Les députés provinciaux deviennent nerveux lorsqu'ils doivent adopter des mesures qu'ils savent impopulaires auprès de leurs électeurs. Or, l'opposition à l'Accord du lac Meech prenait de plus en plus d'ampleur. Il y a eu une période d'hésitation au cours de laquelle trois

gouvernements se prononcèrent contre : le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et Terre-Neuve.

Pourquoi l'opposition de la population se fit-elle de plus en plus sentir ? D'abord, parce que la population a eu l'impression, je pense, que l'Accord avait été conclu en coulisse par onze hommes; ils avaient voulu se mêler de changer « notre Constitution sans nous consulter ». Les femmes, les groupes multiculturels et les groupes autochtones, qui estimaient que la Constitution de 1982 était leur Constitution, avaient l'impression d'être dépossédés de leurs droits à cause de traditions clandestines.

En définitive, c'est l'obligation de faire approuver l'Accord officiellement par voie législative et l'opposition grandissante des groupes qui croyaient perdre des droits acquis en 1982 qui causèrent la perte de l'Accord. Le premier ministre Filmon du Manitoba constata que l'opposition était vive chez ses électeurs. Ses députés cherchèrent des moyens de retarder le processus et ils en trouvèrent.

L'un des groupes qui estimaient que leurs préoccupations étaient ignorées en matière de constitution était les autochtones. Un des députés à l'Assemblée du Manitoba était un dirigeant autochtone, Elijah Harper. Il sut utiliser à son profit les règles de procédure pour retarder le processus législatif.

Les leçons à tirer de l'échec de l'Accord du lac Meech semblent être de deux ordres : (1) aucune modification générale n'a de chance d'être acceptée dans un avenir rapproché si elle ne répond pas aux préoccupations de la plupart des groupes d'intérêt à l'intérieur d'un même ensemble de propositions. Ainsi, les désirs du Québec, les questions autochtones, la réforme du Sénat (chère à bien des gens dans l'arrière-pays), les garanties quant au maintien de la Charte des droits devront probablement faire partie d'un tout. La tâche ne sera pas facile. (2) Il faudrait que la population participe bien davantage au processus. Des audiences publiques, des plébiscites, même, semblent indiqués. Il faudrait certainement que la population ait davantage l'occasion de discuter des grandes questions. À la longue, il faudrait que le public ait l'impression, non pas qu'une entente secrète est conclue, mais que les politiciens et les experts discuteront et finiront par prendre une décision. Ce n'est qu'à ce moment-là que la population pourra être d'accord avec une entente finale, qui serait nécessairement un compromis. Qu'en résulte-t-il pour le Canada d'aujourd'hui?

La force du nationalisme québécois

Le premier point à relever est que l'échec de la proposition du lac Meech a suscité une vive réaction au Québec. Même si l'opposition à l'Accord était attribuable à d'autres causes – le ressentiment des autochtones du fait que leurs préoccupations n'étaient pas prises au sérieux, la crainte que les programmes à frais partagés disparaissent à tout jamais, l'opposition à toutes

mesures qui raffermissent encore davantage la formule de modification constitutionnelle et qui rendent impossible la réforme du Sénat tant souhaitée – pour n'en nommer que trois – son rejet a été perçu par un grand nombre de personnes au Québec comme le rejet de la reconnaissance du Québec en tant que société distincte.

Il en a résulté une montée du nationalisme québécois comme il ne s'en était jamais vu au cours de l'histoire. Et ce, même si le nationalisme, et en particulier le séparatisme, ne reçoivent pas, à mon avis, le même appui enthousiaste et émotif de la population qu'au cours de l'époque enivrante de René Lévesque de 1976 à 1980. De plus, si on pense qu'aucun mouvement quasi révolutionnaire comme celui qui tend à séparer le Québec du Canada ne peut avoir de succès sans un chef charismatique, on n'est peut-être pas prêt à admettre que le séparatisme soit aussi fort que je le dis. Mais cette fois-ci, contrairement à ce qui s'est produit en 1980, un nombre surprenant de gens d'affaires d'expérience se sont joints aux artistes, étudiants et autres tenants du camp des séparatistes.

Ils forment tous une nouvelle race. En effet, après la révolution tranquille des années 60, le Québec s'est mis en frais de former des ingénieurs, des chercheurs, des comptables et des chefs d'entreprise dont le Québec français avait tant besoin. Aujourd'hui, trente ans après, ces gens ont majoritairement remplacé l'establishment anglophone du milieu des affaires. Ils sont maintenant les chefs de file du Québec. Ce nouveau groupe de dirigeants est dégoûté de la façon dont le gouvernement fédéral gère son économie et est convaincu que dans un climat de libre-échange, l'économie québécoise pourrait survivre en autonomie. Ces nouveaux chefs de file ont tissé des liens étroits avec le gouvernement du Québec afin d'élaborer avec celui-ci des objectifs communs. Devant cette alliance de style presque européen, on parle souvent de « Québec Inc. ».

La crainte de voir la séparation coûter cher du point de vue économique n'est pas ressentie de façon aussi aiguë qu'elle l'était dans la période de quatre ans qui a précédé le référendum de 1980.

L'indifférence du Canada anglais

Les Canadiens qui ne vivent pas en français – à toutes fins pratiques, les Canadiens anglais – souffrent de fatigue constitutionnelle. Celui qui m'a précédé comme premier ministre de la Saskatchewan s'est vu un jour demander ce que les habitants de la Saskatchewan pensaient de la Constitution. Il a répondu que s'il devait demander au citoyen de la rue ce qu'était pour lui les cent problèmes les plus pressants de l'heure, la Constitution n'interviendrait qu'au 101^e rang. La question a pris un peu de valeur aux yeux du Canada anglais, mais elle n'a certainement pas la plus haute priorité.

Il existe des problèmes économiques pressants qui proviennent de l'incurie massive du gouvernement dans sa gestion financière depuis plus de dix ans et qui proviennent

aujourd'hui de la récession généralisée et peut-être des effets de l'Accord de libre-échange. Quoi qu'il en soit, le Canada anglais souffre de ce qu'il perçoit être une absence maintenant prolongée de bons chefs compétents en matière d'économie et de finance.

Les questions constitutionnelles suscitent la lassitude et le désintérêt. Comme on avait fait valoir que le Canada anglais devait bien l'Accord du lac Meech au Québec, la campagne en faveur de l'Accord s'est associée à un sentiment de culpabilité – culpabilité que les Canadiens anglais ne ressentaient pas hier, ne ressentent toujours pas aujourd'hui, et ne sont plus disposés à assumer.

Voilà pourquoi, de plus en plus, on entend dire dans l'Ouest du Canada et en Ontario que si le Québec veut partir, et bien que l'on commence les préparatifs du divorce. Évidemment, ce n'est pas une opinion généralisée, mais elle se répand beaucoup plus vite qu'on aurait pu le prédire il y a à peine quelques mois.

Notre démarche n'en est encore qu'à ses balbutiements, et il est beaucoup trop tôt pour prédire l'issue des négociations qui se tiendront probablement. Mais jamais les débuts ne se sont aussi mal amorcés.

Le mécanisme de la négociation

Le gouvernement du Québec insiste aujourd'hui sur des négociations à égalité avec le gouvernement fédéral sur les questions de modification de la Constitution, mais cette démarche est vouée à l'échec. Le gouvernement fédéral n'est pas habilité du point de vue juridique à négocier au nom du Parlement ni au nom des assemblées législatives des provinces. Aucun premier ministre, et particulièrement celui du Québec, n'est habilité du point de vue moral à le faire. Il est donc à toutes fins pratiques impossible d'asseoir les bases voulues pour négocier soit la séparation du Québec de l'union fédérale, soit quelque forme de souveraineté-association, si ce n'est qu'en ayant recours aux structures et aux dispositions constitutionnelles qui existent déjà. Or, celles-ci ont été atteintes, du moins temporairement, par l'échec de l'initiative du lac Meech. Il est donc des plus probable que les groupes d'intérêt d'un bout à l'autre du Canada insisteront pour être consultés puisqu'ils ne l'ont pas été au cours des négociations du lac Meech et que les assemblées législatives des provinces, pour répondre à cette initiative, établiront des groupes d'étude et des comités législatifs pour fournir des cadres à cette consultation. On ne peut pas vraiment dire que ce soit le climat idéal pour entamer des négociations délicates au sujet des revendications du Québec – revendications qui trouvent fortement appui dans la population de cette province mais qui sont mal comprises ailleurs. On pourrait toujours recourir à des référendums à l'échelle nationale et provinciale, mais ceux-ci n'auront pas force de loi et pourraient ne pas avoir nécessairement force de persuasion morale. Il est clair qu'il

n'existe aucune façon simple de contourner les traquenards de la procédure.

L'avenir

Quelle sera l'issue de l'affrontement qui se dessine? Il n'est pas aisé de prédire l'avenir, mais laissez-moi évoquer quelques possibilités.

- L'Option du feu vert – Le gouvernement de la province de Québec déposera une proposition de séparation, la négociera de façon préliminaire avec le gouvernement fédéral qui ne sera pas nécessairement celui-ci et fera confirmer les détails de la séparation par des mesures juridiques et constitutionnelles faisant appel au Parlement et aux assemblées législatives des provinces.
- L'Option de la souveraineté-association – Cette option est essentiellement la même que la première, à l'exception près que le produit final serait une certaine forme de souveraineté-association. À mon avis, c'est l'option la moins probable. On peut toujours envisager la souveraineté-association, mais je crois qu'il faudra d'abord atteindre la souveraineté pleine et entière au Québec (ou du moins la pleine souveraineté dans certains domaines), quitte à négocier après coup l'association.
- L'Option feu vert manquée – Cette option postule que les efforts déployés pour négocier la séparation (ou la souveraineté-association) ont mené à des difficultés et à de l'aigreur et que l'affrontement en a résulté. Les questions à résoudre incluraient alors les frontières, la répartition des avoirs et de la dette nationale, l'utilisation du fleuve et de la voie maritime du Saint-Laurent, les pêches de la côte est, et plus encore, pour entraîner l'impasse. Il n'est pas aisé de séparer des pays qui ont existé depuis 200 ans sous une forme ou une autre, et pourquoi prendre pour acquis que les Canadiens peuvent y parvenir sans vivre des affrontements violents alors que si peu de pays l'ont réussi. Le Canada, lui aussi, pourrait échouer.
- L'Option du point mort – Le gouvernement du Québec dépose des propositions qui sont rejetées. Les négociations continuent, et le Québec peut ou non tenir un référendum. On établit aucun fondement juridique en vue de la séparation, mais l'affaire ne déborde pas en affrontement, et c'est pourquoi on parle de point mort, du moins pour un certain temps. C'est peut-être malheureux comme résultat, mais c'est quand même l'un des choix les moins désagréables.

En général, on s'accorde à dire que la Confédération sied bien au Québec d'un point de vue économique. C'est d'ailleurs

pourquoi, en période de récession, lorsque les questions économiques dominent le débat public, on insiste moins sur la séparation qui a pour motif des raisons de coeur beaucoup plus que de portefeuille. Il est évident que tout dépendra de la volonté profonde mais éventuelle des Québécois de quitter le Canada.

Avant la Seconde Guerre mondiale, le Canada était à quelques égards le pays de l'indolence dans les accommodements. Heureux de n'être pas Américains, nous étions comme le meunier de la Dee : « Nous n'envions personne et personne ne nous enviait » Mais à la suite de la Seconde Guerre mondiale, nous avons vécu un renouveau national aiguillonné par l'orgueil que nous tirions de notre comportement en temps de guerre et d'une expansion industrielle plutôt phénoménale. Nous avons commencé à percevoir ce que c'était que d'être Canadien. Nos régimes nationaux d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie, de même que d'autres mesures nationales de protection sociale jouèrent un rôle important dans ce renouveau. L'adoption en 1982 de la Charte des droits et libertés nous a enfin permis de donner un sens indiscutable à la valeur d'être Canadien.

Mais nous nous découvrons aujourd'hui non pas une seule, mais deux identités. Les régimes nationaux d'assurance-santé sont particulièrement populaires dans le Canada anglais, mais ils sont considérés au Québec comme une intrusion dans les droits législatifs de la province : c'est une position qui dépasse l'entendement des anglo-canadiens ordinaires.

De la même façon, ces derniers ont embrassé avec enthousiasme la Charte des droits et libertés que de nombreux Québécois considèrent elle aussi comme une intrusion déraisonnable et inutile dans la compétence constitutionnelle du Québec.

Il ne fait aucun doute que les opinions que j'ai attribuées aux Canadiens anglais sont celles dont sont fermement convaincus les citoyens ordinaires, beaucoup plus que l'élite qui comprend peut-être mieux les subtilités constitutionnelles. Ce qui est moins évident, c'est que l'opposition aux régimes nationaux de mesures de protection et à la Charte des droits soit aussi farouche chez les Québécois ordinaires que chez leurs élites. Le débat constitutionnel est un débat qui intéresse toute la population au Québec. Toutefois, il est plus difficile d'évaluer à quel point les opinions là-dessus sont arrêtées.

Je le répète, tout dépendra de ce que les Québécois veulent sincèrement et à tout prix se séparer du Canada, plutôt que de faire respecter pleinement par le reste du Canada leur langue, leur culture et leur mode de vie. Un Canada uni peut aisément respecter le dernier souhait, contrairement au premier.

Je suis tout de même optimiste et je suis même confiant de voir les Canadiens surmonter cette difficulté dans la vie de leur pays. Mais il m'arrive parfois de me demander d'où je puise une telle confiance !▼