Observations sur la conférence constitutionnelle de l'Ontario

par Gary Levy

Depuis la mort de l'Accord du Lac Meech en juin 1990, plusieurs législatures provinciales ont entrepris des démarches pour combler la principale lacune de ce document, à savoir l'absence de légitimité apparente du processus constitutionnel utilisé pour faire adopter cet accord. Le Manitoba et Terre-Neuve, entre autres, ont élargi la composition de leurs comités législatifs pour y inclure des spécialistes autres que ceux du domaine parlementaire. De son côté, le gouvernement québécois a créé une Commission spéciale sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec réunissant des législateurs fédéraux et provinciaux ainsi que des représentants du monde des affaires, du travail et d'autres groupes d'intérêts. Plus récemment, l'Ontario a essayé une autre méthode de consultation constitutionnelle élargie. Le Comité spécial sur la place de l'Ontario au sein de la Confédération a organisé une conférence constitutionnelle de trois jours. Les médias ont qualifié « d'assemblée constituante expérimentale » la réunion qui s'est tenue du 17 au 19 octobre derniers. Aux dires des organisateurs, la conférence avait pour but d'élargir le processus traditionnel d'audiences publiques, afin d'aider les membres du Comité dans leurs délibérations et la rédaction éventuelle d'un rapport. Le présent article porte sur l'organisation de la conférence ainsi que sur les possibilités d'une consultation élargie dans le cadre du processus de modification de la Constitution du Canada.

Le Comité spécial sur la place de l'Ontario au sein de la Confédération a été créé à l'automne de 1990 et se compose de députés des trois partis politiques de cette province. En juillet 1991, le Comité a décidé de parrainer une conférence réunissant des Ontariens de tous les milieux dans le seul but de discuter de la Constitution. Le comité d'organisation, dirigé par M. Dennis Drainville, président du Comité spécial, a été créé en vue de planifier la conférence, aidé en cela par MM. Gilles Bisson (NPD), Charles Harnick (PC) et M^me^ Yvonne O'Neill (PL). L'une des premières décisions du Comité a été d'engager une firme d'experts-conseils, Enterprise Canada de Toronto, chargée de coordonner la conférence.

M. Gary Levy est professeur de sciences politiques à l'Université de Western Ontario à London, en Ontario. Il est rédacteur en chef de la Revue parlementaire canadienne. Les opinions exprimées dans le présent article sont les siennes et ne représentent pas nécessairement celles de la Région du Canada de l'APC.

Structure de la conférence et choix des délégués

La structure de la conférence n'était pas nouvelle. Les travaux ont commencé le jeudi soir; le premier ministre de l'Ontario, M. Bob Rae, a prononcé l'allocution d'ouverture, après quoi il a offert une réception au pavillon Hart de l'Université de Toronto. Dans son discours, M. Rae a incité les délégués à faire preuve d'ouverture d'esprit face aux questions

constitutionnelles. Il les a également invités à être prêts à changer d'avis.

La journée suivante a débuté par une séance plénière au cours de laquelle M. Hugh Mackenzie de la firme Enterprise Canada a expliqué comment se déroulerait la conférence. Les délégués ont été affectés à deux des huit ateliers portant sur les questions suivantes : les caractéristiques et les valeurs fondamentales du Canada; la Charte des droits et libertés ; les questions autochtones; les changements constitutionnels et l'économie; l'avenir du Québec au sein du Canada; la répartition des pouvoirs; les institutions nationales et le système politique, ainsi que le processus de réforme de la Constitution.

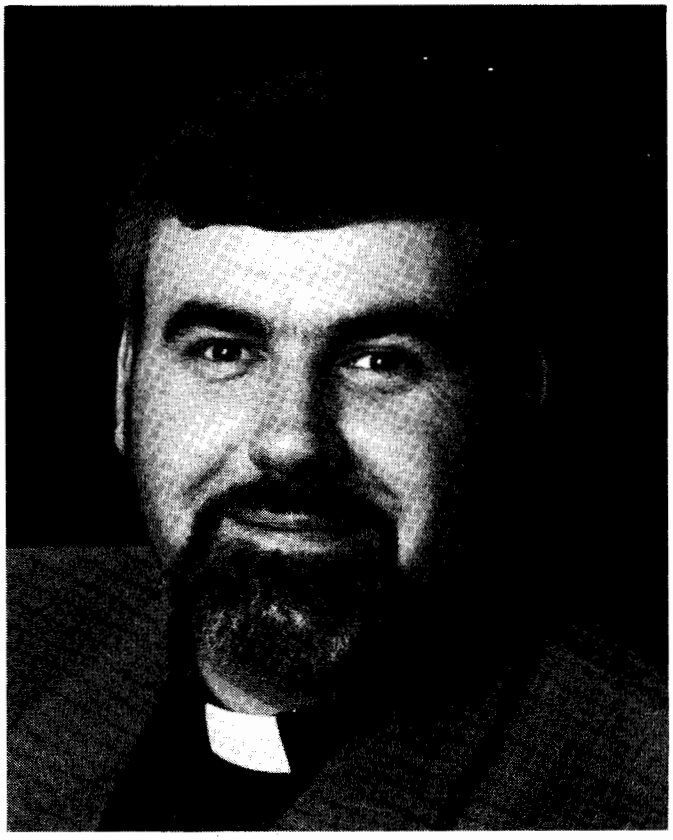
Quatre des ateliers ont eu lieu au pavillon Hart, les autres dans les salles de comité de l'édifice principal de l'Assemblée législative. Chaque atelier était présidé par un « modérateur » professionnel possédant de l'expérience dans la conduite des ateliers, sans toutefois être spécialiste des grandes questions portant sur la réforme constitutionnelle. Le « modérateur » était assisté de deux employés de l'Assemblée législative : un « rédacteur du compte rendu » détaché par le Service de recherche et un greffier. Chaque atelier a choisi un rapporteur qui était chargé de faire la synthèse des discussions et de rédiger un rapport sur les conclusions des discussions à l'intention de tous les participants.

Chaque atelier a été tenu une fois le matin et une fois l'après-midi, de sorte que tous les délégués puissent participer à deux séances différentes. Les services d'interprétation ont été assurés pour quatre ateliers le matin et quatre autres l'après-midi. Deux séances du matin et deux de l'après-midi ont été retransmises à la télévision.

Le vendredi soir, une réception et un dîner ont été offerts à l'intention des délégués, après quoi les chefs des deux partis d'opposition, MM. Murray Elston du Parti libéral et Michael Harris du Parti conservateur, ont prononcé une courte allocution. Ensuite, on a entamé une réunion-débat, dont la présidence était assurée par la juge M^{me} Rosalie Abella; le panel comprenait les membres suivants : M^{mes} Judith Andrew, directrice, Politiques provinciales, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante; Diane Haskett, avocate de London, en Ontario ; MM. Peter Leibovitch, président du Conseil du travail du comté et du district de Simcoe; Gordon Peters, chef régional de l'Ontario et sous-chef de l'Assemblée des premières nations, ainsi que Jean Tanguay, d'Ottawa, président de l'Association canadienne-française de l'Ontario.

La conférence a pris fin le samedi. Les responsables de chacun des ateliers ont présenté leur rapport, les délégués lors de la séance plénière ont fait des déclarations et M. Drainville a prononcé l'allocution de clôture.

Le choix des participants a constitué l'une des plus grandes difficultés de la conférence. Le nombre total de délégués, soit 130, a été arrêté de façon arbitraire, mais on voulait qu'il ne soit pas trop élevé. On trouvait donc les douze membres du



Dennis Drainville

Comité spécial sur la place de l'Ontario au sein de la Confédération ainsi que quinze autres députés provinciaux, soit cinq de chaque parti. En outre, chaque parti avait le droit de désigner vingt autres personnes. Pour combler les autres sièges, le comité d'organisation a écrit à de nombreux groupes d'intérêts particuliers en Ontario, leur demandant de présenter le nom de trois ou quatre personnes qu'ils aimeraient voir participer à la conférence. De cette liste de plusieurs centaines de noms, le Comité a choisi les quarante-trois derniers délégués. De plus, toutes les provinces et tous les territoires ont été invités à déléguer un observateur. Chacun des partis politiques fédéraux ainsi qu'un certain nombre d'organismes autochtones ont aussi été invités à la conférence, portant ainsi le nombre total d'observateurs à vingt environ. Les délégués devaient participer à la conférence en tant que Canadiens et non comme représentants de partis politiques ou de groupes d'intérêts.

Le budget de la conférence était relativement peu élevé. Les délégués n'étaient pas rémunérés, mais on a remboursé aux personnes de l'extérieur de Toronto leurs frais de déplacement et de logement. On a dû faire appel à 40 personnes ou à peu près, dont 25 employés permanents de l'Assemblée législative, pour organiser la conférence. Les dépenses ont été évaluées à environ 400 000 $.

Observations sur les discussions

Dans la documentation pour les ateliers, qui a été préparée par le Service de recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée législative, les huit questions ont été groupées en trois chapitres : Où en sommes-nous? Où voulons-nous aller? Quels moyens devons-nous prendre pour y arriver? Suivait ensuite une liste de questions pour fins de discussion. (Quelles sont les caractéristiques fondamentales qui définissent le Canada? Le Parlement fédéral et les assemblées législatives devraient-elles avoir le pouvoir d'outrepasser les droits et libertés garantis par la *Charte des droits et libertés*? Devrait-on garantir aux peuples autochtones un certain nombre de sièges à la Chambre des communes, au Sénat, ou dans les assemblées législatives des provinces? Les provinces devraient-elles avoir le droit de se séparer du Canada? Est-il important de maintenir des normes nationales dans certains domaines? Le Sénat devrait-il être réformé ou aboli?)

> ***Un délégué a fait remarquer que la discussion dans les ateliers était un peu comme le jeu-questionnaire Jeopardy. Tout le monde a une réponse à donner, reste à voir qui appuie sur le bouton le premier.***

Les discussions ne se sont pas toujours déroulées comme prévu dans les documents de travail. Cependant, la structure de la conférence présentait un grand avantage par rapport aux travaux habituels des comités législatifs où les membres consacrent la majorité de leur temps à écouter les intervenants et à poser de petites questions aux groupes d'intérêts particuliers plutôt que de discuter publiquement des questions entre eux. Cette façon de procéder est réservée aux séances de rédaction du rapport qui se tiennent à huis clos. Bien qu'un tel processus puisse paraître pertinent pour l'adoption d'une loi ordinaire qui sera ensuite soumise à la discipline du parti, il faut se demander si le même processus convient pour adopter des modifications à la Constitution. Certes, aucun membre du Parti libéral, du Parti conservateur ou du Nouveau Parti démocratique n'a pris position quant à savoir si les sénateurs devaient être élus ou si les provinces devaient avoir un nombre égal de représentants au Sénat. C'est là une question qui intéresse également tous les Canadiens et que l'on n'a pas vraiment réussi à régler grâce au processus habituel.

Lors de la conférence, les députés et les simples citoyens ont échangé leurs opinions en étant sur un pied d'égalité. Les opinions étaient variées, mais on a eu l'impression que, en ayant suffisamment de temps pour discuter des questions, on pourrait trouver un terrain d'entente pour la plupart d'entre elles. Bien sûr, certains délégués prêchaient pour leur saint, comme cet homme qui voulait faire abroger toutes les lois sur le financement de l'enseignement catholique en Ontario et faire modifier la Constitution pour éviter que l'on accorde un « traitement de faveur » à quelque groupe religieux que ce soit. Cet homme a transporté ses idées d'un atelier à l'autre, réussissant habituellement à provoquer une longue discussion sur ce qui a toujours été considéré comme une question explosive en politique ontarienne.

À maints égards, les ateliers les plus intéressants ont porté sur le processus de modification de la Constitution, ce qui était véritablement l'objectif de la conférence. Après un premier tour de table au début des travaux, on a noté une insatisfaction générale face au processus utilisé pour l'Accord du Lac Meech et au processus actuel. Il n'est donc pas étonnant de constater que la plupart des participants se disaient naturellement attirés par l'idée d'une assemblée constituante convoquée à la seule fin d'examiner les modifications à apporter à la Constitution. D'autres discussions ont permis de percevoir plusieurs difficultés inhérentes aux assemblées constituantes, entre autres la façon dont les délégués sont choisis, l'incapacité de tenir compte des intérêts véritables de toutes les couches de la société ainsi que le caractère non exécutoire des conclusions de ces assemblées. Les délégués ont ensuite étudié la question du recours aux référendums et se sont demandés s'ils étaient un meilleur moyen de donner aux citoyens un sens d'appartenance à la Constitution. Ici aussi, on a éprouvé des difficultés, qui allaient de l'élaboration de la question à la légitimité véritable des modifications adoptées avec une majorité de 51 p. 100 des voix. Une troisième option, le recours à des comités parlementaires élargis, a été étudiée et a semblé retenir assez fortement l'attention de nombreux délégués.

Problèmes et perspectives d'avenir

La conférence constitutionnelle de l'Ontario n'a permis de régler aucun problème, mais elle a effectivement atteint son objectif restreint qui était d'aider, dans ses travaux, le Comité spécial sur la place de l'Ontario au sein de la Confédération. La conférence a également servi à des fins de formation en donnant l'occasion à un certain nombre d'Ontariens et d'Ontariennes d'essayer de prendre des décisions qui sont acceptables pour un groupe extrêmement varié de personnes. Peut-être les participants à la conférence comprendront-ils un peu mieux les problèmes quotidiens auxquels font face les politiciens. Pour nombre de ceux-là, c'était aussi la première fois qu'ils étaient obligés d'aborder des questions clairement formulées par des porte-parole de la communauté autochtone. À long terme, ces expériences ne peuvent être que bénéfiques, mais que dire du problème à court terme qui consiste à régler le dilemme constitutionnel actuel? La conférence constitutionnelle de l'Ontario nous indique-t-elle le chemin à prendre pour l'avenir?

Mis à part la question de la représentativité, la principale difficulté de ce type de conférence est le manque de concentration sur les sujets à l'étude. Il est malheureux que la plupart des participants aux ateliers n'aient pas discuté plus directement des propositions constitutionnelles qu'a présentées le gouvernement fédéral le 24 septembre denier. Certains délégués avaient en main un exemplaire des propositions et la discussion a fait ressortir certains points sur lesquels les participants étaient d'accord. Par exemple, beaucoup de délégués ont semblé en faveur du statut de société distincte pour le Québec. On a également noté un consensus assez large dans plus d'un atelier sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. Toutefois, la proposition fédérale qui impose à ce chapitre un délai de dix ans a été jugée insuffisante.

> ***Le défi qui se pose actuellement est de trouver un processus permettant à la population non pas de rédiger des constitutions, mais d'examiner des propositions constitutionnelles sur lesquelles elle se prononcerait en espérant que sa décision serait entérinée par les législateurs qui ont le devoir de faire adopter les modifications nécessaires.***

Il s'agissait là cependant d'exceptions. Or, la plupart des discussions ont porté sur tout autre chose que sur les propositions fédérales. Peu importe ce que l'on pense des propositions, n'est-ce pas trop demander à un groupe de citoyens ordinaires choisis au hasard, qu'il s'agisse d'étudiants, d'enseignants ou de délégués à une conférence constitutionnelle, de s'entendre sur des propositions constitutionnelles seulement à partir d'une série de questions ou de principes abstraits? Une telle approche est peu susceptible de porter ses fruits. Il est plus sensé de demander à un groupe de ce genre de discuter, de critiquer, voire de mettre aux voix des propositions précises présentées par une ou plusieurs assemblées législatives. Tout le monde ne serait pas d'accord, mais de quoi avons-nous peur? Si l'on avait le temps nécessaire, les procédures adéquates et une série de propositions d'abord et avant tout, croit-on vraiment qu'un groupe représentatif de Canadiens ne peut trouver un compromis raisonnable sur la plupart des questions?

Lors de la conférence des premiers ministres provinciaux du mois d'août dernier, trois premiers ministres, MM. Clyde Wells de Terre-Neuve, Bob Rae de l'Ontario et Gary Filmon du Manitoba, se seraient dits en faveur d'une certaine forme d'assemblée extra-parlementaire. Depuis, les élections qui ont eu lieu en Colombie-Britannique et en Saskatchewan ont ramené des gouvernements néo-démocrates au pouvoir, ce qui porte à cinq le nombre de provinces susceptibles de préférer une certaine forme de processus extra-parlementaire en vue d'étudier les modifications constitutionnelles. Si on réussissait à obtenir l'appui de deux autres provinces, peut-être ces sept provinces comptant 50 p. 100 de la population pourraient-elles créer un organisme extra-parlementaire unique chargé d'examiner les propositions fédérales ou certaines des leurs. Si cet organisme réussissait à s'entendre sur certaines modifications et si les assemblées législatives prenaient le relais en les adoptant, le gouvernement fédéral aurait alors, selon la Constitution actuelle, trois ans pour accepter ou rejeter les modifications. Cette approche est également conforme à la position du Québec qui exige une offre « ferme » avant de revenir à la table des négociations constitutionnelles.

Sommes-nous sur le point de tomber sur la solution qui nous permettra de dénouer l'impasse constitutionnelle qui existe depuis 1982? Dans l'affirmative, la conférence constitutionnelle de l'Ontario aura peut-être été un premier pas, petit toutefois, vers le retour à la normalité et à la légitimité dans le domaine constitutionnel au Canada.