

La fin de la notion de dualité canadienne?

par Pierre A. Coulombe

Les analyses post-mortem du dernier projet constitutionnel nous ramènent une fois de plus à la croisée des chemins. Au fond, nous y sommes depuis 1982. Ce que l'échec de l'entente de Charlottetown consacre, c'est que le Canada sans le Québec semble engagé sur la voie de l'affirmation nationale, s'appuyant sur un discours fondé sur la Charte canadienne des droits et libertés qui laisse peu de place aux nationalismes concurrents, tant autochtones que canadien-français. Jouant sur plusieurs fronts à la fois, ce discours rend improbable la réalisation d'une entente constitutionnelle.

On se souvient de comment le rejet de l'Accord du lac Meech avait sonné le glas du fédéralisme exécutif. Ce qui autrefois semblait justifié au nom du maintien de l'équilibre fragile entre les deux communautés nationales serait dorénavant objet de dénonciations et de mépris. Dénonciations parce que le fédéralisme exécutif servait, disait-on, les intérêts provincialistes avant ceux de la 'nation'; mépris, parce qu'il plaçait le discours soi-disant ex cathedra des élites au-dessus de la voix des Canadiens dits ordinaires. La faute revenant au fédéralisme exécutif, il ne fallait surtout pas voir dans le rejet de Meech un rejet des revendications du Québec. La prochaine ronde serait plus saine : elle engloberait les revendications venant de l'Ouest et des peuples autochtones et serait le produit d'une participation populaire. Mais surtout, elle serait à l'image que se fait le Canada anglais de lui-même à travers le prisme de la Charte canadienne des droits et libertés.

Vint donc l'entente de Charlottetown qui devait échouer à son tour malgré la participation sans précédent des Canadiens à son élaboration. Il est inutile d'en rappeler ici les tristes détails. Cette fois le nouveau bouc émissaire serait le vote de non-confiance envers le gouvernement de Brian Mulroney et, tant qu'à y être, un rejet de la classe politique toute entière. C'était comme si bon nombre de Canadiens criaient tout haut

le 'non' qu'ils auraient aimé dire lors de la ronde Meech... À l'arrière-plan, cependant, l'entente de Charlottetown était mise au banc des accusés par les défenseurs de l'identité civique canadienne, Charte oblige.

On sous-estime l'importance de ce dernier échec. Car il s'agit bien d'un échec monumental, non pas d'un simple accident de parcours vers l'inévitable compromis. Il exprime ce que plus d'un constate, que ce soit pour le célébrer ou le condamner : un puissant discours sur la Charte canadienne des droits et libertés qui permet de renouveler avec une nouvelle légitimité le rejet traditionnel de la reconnaissance de deux communautés nationales au sein de la fédération.¹ C'est, en quelque sorte, la toute dernière offensive contre la dualité canadienne, cette fois ragailardie par une moralité libérale tronquée.

D'abord, cette culture politique du Canada anglophone fondée sur la Charte parle d'une identité civique nationale qui transcende le fédéralisme et les communautés qui la divisent.² L'entente de Charlottetown était donc problématique puisqu'elle devait enchâsser dans la constitution l'appartenance de certains Canadiens à une communauté d'identité autre que la 'nation' canadienne. L'unité du peuple canadien —ou du moins la recherche d'une unité— aurait été minée d'avance par la reconnaissance de valeurs qui confèrent des statuts constitutionnels différents à des personnes d'origines ou de régions différentes. De par sa référence au Québec en tant que communauté politique distincte, l'entente de Charlottetown —tout comme l'Accord du lac Meech— aurait remis en cause le projet d'égalité des citoyens, pierre angulaire de cette nouvelle identité nationale.

En second lieu, certains tenants du 'non' ont pu brandir la Charte en invoquant les risques qu'aurait comporté l'entente en ce qui concerne les droits individuels. On se souvient bien sûr des interventions tranchantes de Pierre Trudeau. Si ses excès ne furent pas partagés par tous, il en eut quand même plusieurs qui jugèrent que l'entente menaçait les droits individuels. Trois items étaient le plus souvent en cause.³ D'abord, la clause Canada semblait créer une hiérarchie de droits qui aurait tôt ou tard érodé le système d'interprétation

Pierre A. Coulombe est professeur de sciences politiques à l'Université de Western Ontario.

des droits et libertés contenus dans la Charte. Ensuite, la clause de société distincte risquait de limiter les protections que procure la Charte sur le territoire québécois. Enfin, la Charte était tenue à l'écart d'une trop large part de l'exercice de l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Il est évident qu'un tel discours se heurte aux revendications nationalistes au Canada français en général et au Québec en particulier. Non pas que les droits individuels y soient moins respectés qu'ailleurs.⁴ Après tout, tant les tribunaux du Québec que la Cour suprême du Canada ont invalidé les articles de la Loi 101 faisant du français la langue unique d'affichage. De plus, on tend à oublier que ce n'est pas seulement la Charte canadienne des droits qui a servi la cause des commerçants, mais la Charte des droits du Québec elle-même. La question du conflit entre droits individuels et droits linguistiques collectifs a donc sa source au Québec même. La Charte canadienne fait plutôt problème parce que l'idée d'un peuple canadien dont l'identité est fondée sur la Charte se marie mal avec la notion de dualité canadienne. La culture de la Charte permet d'unir les citoyens sous l'égide d'un système de droits qui garantit un statut d'égalité au sein de la nation, indépendamment de l'âge, du sexe, de la langue, de l'ethnie, etc. Il s'agit donc d'une dynamique qui traverse le Canada français comme communauté nationale en faisant appel aux identités pancanadiennes, contournant ainsi le rapport entre le citoyen et la dualité.

Le problème de la Charte se pose autrement pour les Autochtones. Il s'agit ici bien plus d'une tension entre valeurs libérales et valeurs communautaristes, tension qui a pris tout son sens avec le débat sur l'égalité des sexes et l'autonomie gouvernementale. L'équation libérale est simple : les Autochtones ont droit à la préservation des conditions de leur identité propre, en autant que les valeurs libérales de libre choix et d'autonomie personnelle aient préséance sur les traditions communautaires. Or, les communautés vulnérables et minoritaires hésitent à prêter allégeance à un discours libéral qui camoufle trop souvent un impérialisme culturel. En effet, il est facile d'invoquer la moralité libérale lorsqu'on est membre du groupe dominant, sachant que les forces du marché jouent à notre avantage. Bien entendu, l'abus des droits individuels n'enlève pas l'usage. Là n'est pas la question. Le défi est dans la recherche d'un équilibre entre les conditions de la citoyenneté politique —telles qu'imposées par la Charte— et les conditions d'appartenance à une communauté.

Plusieurs difficultés pointent à l'horizon. Sur le plan logique, on imagine mal comment les divers acteurs pourraient s'amener à la table constitutionnelle avec moins de revendications qu'auparavant. Par exemple, il est peu probable que les provinces de l'Ouest acceptent moins qu'un véritable Sénat triple-E. Il est aussi improbable que le Québec se satisfasse de l'enchâssement du statu quo en ce qui a trait à la répartition des pouvoirs législatifs, ou que la doctrine de l'égalité des provinces cède devant le fédéralisme asymétrique.

Quant à la question autochtone, on peut prévoir un public canadien plus vigilant, sinon plus méfiant, sur la signification concrète de l'application de l'autonomie gouvernementale. Rajoutons aussi la participation populaire qui n'ira qu'en s'accroissant et l'attrait grandissant d'une assemblée constituante au Canada anglais --processus qui risque de noyer à nouveau les revendications du Québec dans la myriade des intérêts se prévalant de la Charte, sans compter la forte probabilité que les minorités canadienne-françaises s'y retrouvent reléguées à l'arrière-scène.

En somme, trois grandes forces s'opposent : la nouvelle culture politique canadienne hors Québec fondée sur la Charte, la volonté du Canada français d'échapper à la folklorisation dans le mouvement de restructuration de la dynamique canadienne, et la résistance autochtone face à un discours libéral inflexible.

À cela on peut répondre qu'en politique, le compromis reste toujours possible. Or, on sent bien que l'approche du compromis de Charlottetown devra être mise à l'écart. Lorsque le compromis est perçu comme une compromission⁵, il faut s'attendre à un durcissement des positions.

Mais au-delà des stratégies politiques, un constat s'impose en ce qui a trait à la place du Canada français dans l'ensemble canadien. La *Loi constitutionnelle de 1982* et la culture politique qui en découle rendent le statu quo de moins en moins acceptable. Car l'enjeu n'est plus de savoir comment le Québec pourrait trouver avantage à jouer la carte de l'ambivalence constructive dans un fédéralisme maniable, du moins de facto. Ce fédéralisme, qui avait longtemps entretenu le rêve canadien-français de la pleine dualité, est grièvement lésé depuis 1982.⁶ Depuis est né un système de droits et une conception de la citoyenneté soutenus par une charte en tant que commune mesure de l'un et de l'autre. La dualité canadienne se retrouve ainsi au point collision des deux affirmations nationales.

Ce nouveau régime ne protège-t-il pas les communautés francophones minoritaires? Bien sûr l'enchâssement constitutionnel du bilinguisme dans les institutions fédérales et du droit à l'éducation en français constitue un progrès indéniable. Mais paradoxalement, le discours sur la Charte lui-même pourrait à la longue remettre en question de tels droits. Après tout, ne s'agit-il pas de droits collectifs, c'est-à-dire de droits qui privilégient certains individus en fonction de leur appartenance à un groupe linguistique

particulier? S'il n'y a pas lieu d'exagérer le danger, il faut toutefois comprendre le nouveau discours qui entoure la redéfinition de la citoyenneté canadienne et son rôle dans la remise en cause de la dualité.

Que réserve l'avenir? Il est certain que la rhétorique séparatiste tentera de faire avaler la panacée-indépendance aux Québécois, celle qui fait fi du problème des minorités, tant anglophone au Québec que canadienne-française dans le reste du Canada, et celle qui omet d'expliquer les risques bien réels de l'indépendance : alourdissement du fardeau fiscal, soumission totale à une politique monétaire étrangère, renégociation du traité de libre-échange en position de faiblesse, revendications territoriales, etc. Non pas que la sécession soit sans attraits. L'image d'un Québec indépendant est limpide, épurée d'une structure fédérale qui ne peut se renouveler sans s'alourdir davantage. L'appartenance du citoyen à la communauté politique pleinement souveraine n'est plus confondue, mettant ainsi fin à une double loyauté et au dispersément de l'identité. Avoir son pays, ce n'est pas rien. (D'ailleurs, cela vaut aussi pour le Canada qui, une fois libéré du nationalisme concurrent du Québec, pourrait poursuivre avec un obstacle en moins son propre nationalisme.) Projet qui a donc une valeur sûre au niveau de l'imaginaire romantique, mais qui demeure trop souvent silencieux sur l'amélioration du quotidien.

On peut aussi imaginer un fédéralisme renouvelé à la mesure du Canada français qui inspirerait la confiance d'une majorité de Québécois et l'appui des communautés francophones minoritaires. Un tel fédéralisme se situerait quelque part entre l'Accord du lac Meech et le «beau risque» de 1985. À sa base, on y retrouverait la dualité politique canadienne, tant sur le plan pancanadien que sur la place unique du Québec dans la fédération. Il faudrait donc obtenir la reconnaissance non-diluée du Canada français en tant que nation et du Québec comme société distincte. Il faudrait aussi assainir la question linguistique afin de garantir au Québec l'intégrité de la Charte de la langue française tout en répondant aux besoins des communautés linguistiques minoritaires. Cela serait accompagné de l'engagement des gouvernements —y compris le gouvernement du Québec— à promouvoir les communautés francophones minoritaires à travers le Canada. Toute réforme aux institutions centrales devrait recevoir l'approbation de sept provinces représentant 50 % de la population, le Québec faisant nécessairement partie des sept. Le pouvoir fédéral de dépenser dans un domaine de juridiction provinciale serait balisé, permettant un droit de retrait avec pleine compensation financière. Quant à la division des pouvoirs, la plupart des Québécois souhaiteraient probablement que leur gouvernement ait davantage de contrôle sur la formation de la main d'oeuvre, le développement régional et l'immigration, ainsi qu'un pouvoir accru dans les télécommunications et au sein de la Francophonie. Le Québec pourrait participer à la nomination des juges de la Cour suprême, dont trois seraient

Québécois, et pourrait même avoir le pouvoir de nommer les juges aux Cours supérieures de la province. Enfin, la réforme constitutionnelle devrait presque entièrement substituer à la Charte canadienne des droits et libertés la Charte des droits du Québec sur le territoire québécois, la Cour d'appel du Québec devenant la cour finale.

L'enchâssement clair et non-dilué de telles réformes donnerait au Canada français la maîtrise de sa destinée nationale. Le hic, c'est que dans le reste du Canada l'appui à un tel projet passe par l'acceptation du fédéralisme asymétrique. Or, il y a tout lieu de croire que la doctrine simpliste de l'égalité des provinces et des citoyens continuera de faire obstacle. On peut aussi difficilement imaginer comment le Canada anglais consentirait à ce que le Québec ne soit plus assujéti à la Charte puisque celle-ci constitue le symbole et l'instrument par excellence de l'identité civique pancanadienne. En somme, la résistance à l'idée d'un véritable statut particulier pour le Québec, en tant que foyer principal de la nation canadienne-française, semble plus que jamais enracinée dans la nouvelle culture politique.

Rompre avec la *Loi constitutionnelle de 1982* peut donc sembler nécessaire de prime abord. Elle a entraîné le Québec dans une dynamique qui répond difficilement à ses besoins, non pas tant à cause de son contenu qu'à cause de la conception de l'égalité qui s'y greffe. Comme Christian Dufour le démontre avec lucidité, la Charte est l'«élément fondamental d'un nouveau nationalisme *canadian* réfractaire à toute reconnaissance d'une différence québécoise qui ne soit pas à terme folklorique». ⁷ C'est pourquoi il propose de rompre —fort de l'appui de la population— avec la fédération canadienne post-1982. Guy Laforest soutient par ailleurs qu'en s'appuyant sur la théorie du consentement de Locke, il serait légitime d'opérer une telle rupture. ⁸ En effet, la *Loi constitutionnelle de 1982* a modifié le contrat social canadien sans le consentement des représentants élus du Québec alors même que les pouvoirs de l'Assemblée Nationale s'en trouvaient réduits. Comme l'écrivait René Lévesque à son homologue fédéral, «[s]i les représentants du Bas-Canada, en 1865, s'était rendu compte que leur adhésion au projet fédéral aboutirait à les priver de toute protection contre des changements constitutionnels imposés par d'autres, cette adhésion, on peut en être sûr, n'aurait jamais été accordée». ⁹ La Loi de 1982 étant tout aussi illégitime dix ans plus tard, une déclaration unilatérale de souveraineté semblerait tout à fait fondée.

Cette déclaration de souveraineté pourrait ainsi s'avérer être paradoxalement le seul moyen pour le Québec de s'affirmer en tant que société distincte dans la renégociation du contrat fédéral. Reste à voir si elle mènerait à un glissement vers l'indépendance. Quoi qu'il en soit, on voit d'ici le fouillis juridique qui s'ensuivrait, sans compter la réaction du reste du Canada.

En guise de conclusion, je dirai ceci. Dans le contexte d'une future réforme constitutionnelle, le Canada français devra surmonter deux obstacles à son développement. Le premier, dont il a surtout été question ici, est la culture de la Charte qui risque d'affaiblir encore davantage la notion de dualité canadienne. La solution qui s'offrait avec l'Accord du lac Meech, et jusqu'à un certain point avec l'entente de Charlottetown, était d'appriivoiser cette culture politique en s'armant de mécanismes de protection tels que les clauses de dualité linguistique et de société distincte, la double majorité au Sénat, ou la garantie de représentation à la Chambre des Communes. Cela n'a pas marché. Envisager une reprise des négociations sur la même base est pour l'instant illusoire.

Le second obstacle est la manipulation des concepts qui a pour effet de masquer la question du Canada français derrière le problème québécois. Les trente dernières années ont éludé la question de la nation canadienne-française à un point tel que l'expression est devenue archaïque. Toute solution constitutionnelle devra pourtant tenir compte de cette réalité tant au Québec que dans le reste du Canada si elle veut gérer sainement les conflits latents. Cela veut dire que l'avenir des minorités francophones hors Québec doit reprendre sa juste place dans la liste des priorités constitutionnelles du Québec. Cela veut aussi dire que le discours nationaliste québécois se doit de devenir clair quant à sa raison d'être. L'entente entre les communautés minoritaires du Québec et la majorité canadienne-française dépend de cette transparence. M'aventurant sur le terrain de la prévision, je dirais que la question des minorités tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du Québec sera le plus épineux des problèmes constitutionnels à venir.



Notes

1. Sur le rôle de la Charte dans cette nouvelle culture politique, voir Alan Cairns, «Citizenship and the New Constitutional Order», cette revue, vol.15, no.3 (automne 1992); Louis M. Imbeau et Guy Laforest, «Québec's Distinct Society and the Sense of Nationhood in Canada», *Québec Studies*, no.13 (1991-92); Kenneth McRoberts, «Separate Agendas: English Canada and Quebec», *Québec Studies*, no.13 (1991-92).
2. En témoigne ce passage tiré de «Voting NO has brought us together», de Tami Paikin Nolan : «[T]he vote on the Charlottetown accord should not be seen as a rejection of French Canada or the country's indigenous peoples. ... On Monday, Canadians said No to this vision of Canada... Canada is not a community of communities. Canada is not two solitudes, nor 10, nor 100. Canada is a nation of 27 million individuals.» *Hamilton Spectator*, le 28 octobre 1992.
3. Voir «Legal Analysis of Draft Legal Text» diffusé par un groupe d'experts sous la direction de Lorraine Eisenstat Weinrib, le 21 octobre 1992.
4. Voir Paul Sniderman et al., «Political Culture and the Problem of Double Standards: Mass and Elite Attitudes Toward Language Rights in the Canadian Charter of Rights and Freedoms», *Revue canadienne de science politique*, vol.22 (1989), 259-284. Voir aussi R. Johnson et A. Blais, «Meech Lake and Mass Politics», *Canadian Public Policy*, vol.14 (numéro spéciale), pp.25-42.
5. Pensons par exemple aux éditoriaux de Lise Bissonnette dans *Le Devoir* durant la campagne référendaire.
6. Louis Imbeau et Guy Laforest décrivent bien la question sous l'angle de l'héritage d'André Laurendeau. «Québec's Distinct Society and the Sense of Nationhood in Canada».
7. *La rupture tranquille*, Les Éditions du Boréal, 1992, p.72.
8. «Protéger et promouvoir une société distincte au Québec», texte présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (document de travail #4 - Les avis des spécialistes), Bibliothèque nationale du Québec, le 17 janvier 1991, pp.526-528.
9. «De Premier ministre à Premier ministre. Où nous en sommes, ici au Québec», *René Lévesque: Textes et Entrevues 1960-1987*, Presses de l'Université du Québec, 1991, pp.337-338.