
Le Québec et le fédéralisme canadien

par Edward McWhinney, député

Rédigé avant les élections du 12 septembre au Québec, le présent article entend donner aux parlementaires étrangers en visite au Canada pour la conférence de l'APC d'octobre 1994 un aperçu de l'évolution du fédéralisme canadien. Il traite notamment de l'incidence de la Charte des droits de 1982, de l'échec de deux propositions de réforme constitutionnelle et de la stratégie du gouvernement fédéral élu en octobre 1993 en réponse aux arguments favorables à la souveraineté ou à l'autodétermination que soutiennent des Québécois.

Quelques observations générales présentent un intérêt direct dans toute discussion sur le débat qui fait rage au Canada depuis le début de la Révolution tranquille politico-intellectuelle des Québécois francophones au début des années 60. Ce débat porte sur le rôle du Québec dans le fédéralisme canadien ainsi que sur l'éventualité d'un statut constitutionnel particulier ou de la souveraineté-association avec le reste du Canada.

L'autodétermination des peuples est un principe impératif du droit international contemporain dont les origines remontent à la Révolution française. Mais sa mise en application au XIX^e siècle et au début du XX^e n'a jamais exigé la scission ou la dislocation d'un État pluriethnique existant. La décolonisation de l'après-guerre est l'exception qui confirme la règle, encore qu'elle n'ait touché que des peuples indigènes non européens voulant s'émanciper de leurs lointains maîtres coloniaux. Dans la plupart des autres situations, on peut satisfaire pleinement aux revendications d'autodétermination en concevant avec souplesse et imagination des institutions et des processus fédéraux pluralistes ou en modifiant ceux qui existent déjà, à condition que les dirigeants politiques des principaux groupes ethniques aient suffisamment d'esprit et de pragmatisme. Rappelons que l'art de régler les problèmes consiste à offrir des



solutions à point nommé et avant que la situation ne devienne pathologique et politiquement incontrôlable. Quelques-uns des conflits ethniques les plus spectaculaires qui se déroulent en

Edward McWhinney est député fédéral de Vancouver-Quadra.

Europe, conflits qui comportent d'abord le démembrement d'États pluriethniques puis des luttes politiques et parfois des guerres ouvertes entre les États successeurs, illustrent le syndrome du «trop peu, trop tard» et font douter de la compétence des élites politiques locales ainsi que des puissances étrangères qui jouent les parrains ou les protecteurs.

La souveraineté-association, qui représente une escalade par rapport aux revendications plus modérées des nationalistes québécois que le reste du Canada aurait, aux yeux du Québec, reconnues trop tardivement et à contrecœur encore, a été proposée par le gouvernement du Québec au moment du référendum provincial de mai 1980. La proposition a été rejetée par 60 p. 100 des électeurs et ce, en dépit de la question délibérément ambiguë ou vaporeuse qui, suivant ses rédacteurs, devait faciliter l'obtention d'un résultat favorable. La promesse que le premier ministre Trudeau a faite pendant la campagne référendaire à laquelle il a activement participé de renouveler le fédéralisme canadien afin de mieux tenir compte des conditions sociales (ethnoculturelles) particulières du Québec a débouché, en 1982, sur une déclaration des droits constitutionnalisée (la *Charte canadienne des droits et libertés*). Néanmoins, cette déclaration n'a pas, à cause de conflits politiques entre les premiers ministres des provinces anglophones, répondu directement aux principales revendications politiques issues de la Révolution tranquille. Après avoir obtenu le pouvoir en raflant un grand nombre de sièges au Québec, les conservateurs de Mulroney ont cherché aussitôt après leur élection en 1984 à trouver, pour le Québec, des arrangements constitutionnels au sein du régime fédéral. Ces efforts ont conduit à l'Accord du lac Meech de 1987-1990, qui a échoué après que plusieurs premiers ministres des provinces anglophones qui l'avaient d'abord appuyé se sont ravisés et ont retardé sa ratification. Une opération de sauvetage s'est soldée par l'Entente de Charlottetown de 1992 qui, dans le cadre d'un référendum national que ses partisans s'attendaient à gagner, a été rejetée massivement dans toutes les régions du pays, y compris au Québec (bien que peut-être pour des raisons différentes que dans le reste du pays).

Les leçons politiques à tirer des deux débâcles constitutionnels du gouvernement Mulroney (Lac Meech et Charlottetown) sont claires et nettes.

D'abord, les Canadiens dans leur ensemble en ont assez du débat constitutionnel qui, depuis 35 ans, empêche Ottawa de s'occuper de problèmes économiques jugés plus pressants. Le pays (y compris le Québec, selon certains) a maintenant pour priorité de mettre fin à la récession économique et de réduire la dette extérieure énorme (et croissante). Ce qui ajoute à la

fatigue constitutionnelle, c'est que les Canadiens dans leur ensemble rejettent toute notion d'un statut constitutionnel particulier ayant pour effet d'accorder des arrangements et des mécanismes institutionnels à une province ou à une région du pays à l'exclusion des autres. Ce principe d'égalité constitutionnelle est de plus en plus accepté comme règle de base du fédéralisme canadien, grâce sans doute en partie à l'influence pédagogique de la Charte des droits du premier ministre Trudeau, dont l'égalité devant la loi constitue un principe clé.

Depuis son élection en octobre 1993, le premier ministre Chrétien, qui entend donner la priorité aux questions économiques et mettre fin aux débats sur la constitution, refuse de participer à des discussions publiques sur ce que son gouvernement pourrait faire ou promettre en fait de changements constitutionnels dans l'éventualité où un gouvernement séparatiste remporterait les prochaines élections au Québec. Le président Franklin Roosevelt refusait toujours de répondre aux questions hypothétiques. Il faut d'abord qu'un gouvernement séparatiste soit élu, ensuite qu'il décide si et quand il organise un autre référendum, enfin qu'il choisisse la question. Et même s'il gagnait le référendum, il lui faudrait décider si la majorité est assez convaincante politiquement pour essayer de négocier avec le gouvernement fédéral.

Du point de vue du gouvernement fédéral, le Canada dispose, en vertu de la constitution, de tous les pouvoirs et les compétences nécessaires pour permettre ou non au gouvernement du Québec de tenir un référendum sur la séparation. En 1980, le premier ministre Trudeau a permis le référendum québécois sur la souveraineté-association en faisant le pari qu'il pourrait le gagner, ce qui est arrivé. Mais le gouvernement fédéral conserve les options que lui confère la constitution de permettre ou non un vote référendaire et, chose plus importante encore, de contrôler le texte de la question (afin de s'assurer que, contrairement à celle de 1980, elle est honnête et sans ambiguïté) ainsi que le moment du référendum et même de faire tenir un deuxième référendum dans l'éventualité où le résultat du premier ne serait pas concluant. Le gouvernement fédéral pourrait aussi trancher le noeud gordien constitutionnel en organisant un référendum national avant le référendum provincial.

Il convient de rappeler l'arsenal constitutionnel fédéral à ceux qui accusent le gouvernement fédéral de réagir mollement contre le mouvement qui se dessine au Québec en faveur d'un référendum sur la séparation ou la souveraineté-association ou quelque autre euphémisme constitutionnel. Le silence actuel du gouvernement fédéral ne doit pas faire oublier que les règles juridiques du droit constitutionnel et du droit international applicables aux diverses éventualités sont aussi claires et nettes que bien connues et facilement accessibles. Le gouvernement fédéral fait preuve de prudence et d'économie dans l'exercice du pouvoir en s'abstenant d'intervenir dans un autre débat aussi

abstrait qu'un débat scolastique sur le nombre d'anges pouvant tenir sur la tête d'une épingle.

Par rapport à la base sociologique du fédéralisme canadien contemporain, beaucoup de Canadiens (et de Québécois) estiment que, dans la pratique constitutionnelle, on a fait de grands compromis qui respectent et concrétisent le principe de l'autodétermination ethnoculturelle du Québec. Il ne s'agit pas seulement de mesures comme la *Loi sur les langues officielles*, qui impose le bilinguisme dans les ministères et organismes fédéraux d'un bout à l'autre du pays. Il s'agit de la politique que pratique le gouvernement fédéral depuis une vingtaine d'années, politique qui consiste à tolérer constitutionnellement les lois provinciales destinées à préserver le fait français au Québec en établissant le français comme langue officielle de la province et comme langue prioritaire dans l'industrie et le commerce et dans le système d'éducation. Des lois d'abord douteuses ou constitutionnellement contestables comme la loi 22 du gouvernement Bourassa en 1974 et la loi 101 du gouvernement Lévesque en 1977 ont fini, en l'absence de

contestations judiciaires lancées ou parrainées par le gouvernement fédéral, par être acceptées dans le système constitutionnel canadien parmi les prémisses fondamentales (Grundnorm) du fédéralisme canadien. Le principe de la territorialité de la langue, qui permet la primauté de la langue française au Québec, en est venu à coexister constitutionnellement avec une politique de bilinguisme officiel au niveau fédéral, pragmatisme, bon sens et humanité se conjuguant pour concilier les deux dans la pratique.

Ainsi le fédéralisme canadien s'est adapté à la Révolution tranquille. S'il est un fait que les revendications issues de la Révolution tranquille comme celle d'un statut constitutionnel particulier sont dépassées et, de toute façon, politiquement inacceptables dans un Canada pluriethnique, le gouvernement fédéral fait bien de penser que les priorités des Canadiens sont d'ordre économique et que les difficultés constitutionnelles se régleront à peu près d'elles-mêmes une fois la récession finie et la relance bien engagée. ❖