

# L'OBSÉDANTE QUESTION CONSTITUTIONNELLE

GÉRARD BOISMENU

G. Boismenu,  
« L'obsédante question constitutionnelle »,  
dans R. Boily (dir.), *L'année politique au Québec, 1995-1996*,  
Fides, 1997, p. 11-21.



## L'OBSÉDANTE QUESTION CONSTITUTIONNELLE

L'enjeu constitutionnel est au cœur de la vie politique de cette dernière année, sans que les positions respectives soient débattues ouvertement et confrontées sur un même terrain. Les uns veulent changer de terrain de discussion, les autres ne voudraient pas s'y aventurer, et s'en défendent, malgré les contraintes politiques qui les poussent à le faire.

### UN TERRAIN CONSTITUTIONNEL REPOUSSÉ : CHACUN SES RAISONS

Avec le référendum qui est tenu en octobre 1995, les souverainistes proposent non de modifier la constitution canadienne, mais de changer substantiellement le statut politique du Québec, notamment dans sa dimension constitutionnelle, et donc d'aller au-delà du cadre institutionnel actuel. Le débat passe d'abord par l'acceptation ou le refus de la thèse souverainiste au moment du référendum et reste posé dans ses principes généraux. Après un printemps cahoteux et quelques sursauts dans les relations entre les forces appelées à œuvrer dans le même camp, on en est venu à une position combinant la souveraineté du Québec à l'offre au Canada d'une nouvelle entente de partenariat économique et politique, position que devait condenser la question soumise à la population par voie référendaire.

De l'autre côté, le camp fédéraliste tente en vain d'éviter de s'enfermer dans des propositions de changement constitutionnel qui pourraient recevoir l'agrément des Québécois. Plusieurs raisons motivent ce refus. Outre les considérations stratégiques et tactiques

concernant le déroulement de la campagne référendaire, on peut souligner l'absence de positions communes au sein des forces fédéralistes, notamment entre le Parti libéral du Canada et le Parti libéral du Québec et surtout, peut-on dire, le très fort doute quant à la capacité de mener à terme une réforme constitutionnelle au Canada qui puisse se présenter comme le début d'une solution pour l'opinion publique et les forces politiques au Québec.

Mais la question qui reste posée à ce stade du côté des forces du non, c'est dans quelle mesure il est possible de mener une campagne référendaire basée sur le seul refus de l'option de l'autre, c'est-à-dire sans être contraint à proposer une alternative pratique qui ne se résume pas au statu quo. Le gouvernement fédéral cherche à peser de tout son poids pour baliser la démarche par quelques postulats simples qui ont le grand mérite, à ses yeux, de ne pas s'avancer sur le terrain constitutionnel ni de devoir faire appel à la contribution problématique des gouvernements provinciaux dans d'éventuelles négociations, si ce n'est que de solliciter en temps opportun des prises de position générales clamant le refus de tout partenariat après la souveraineté.

Ces postulats peuvent se résumer ainsi : le fédéralisme, par définition, évolue et il n'est nul besoin d'envisager des changements formels, en particulier s'ils sont de nature constitutionnelle ; ces changements ne sont pas nécessaires, il n'y a d'ailleurs pas matière et ils s'avèrent impraticables dans la dynamique fédéraliste actuelle. Le projet souverainiste est dépassé et il repose sur une mauvaise perception de la réalité : les Canadiens tiennent aux Québécois et apprécient leur contribution au pays, alors que les Québécois ont tout à gagner de participer à un grand ensemble politique. Ces sentiments amicaux qui sont entretenus à l'égard des Québécois ont cependant une limite qui serait très tôt atteinte si l'option souverainiste l'emportait : dans ce cas, tout partenariat serait exclu et le Canada ne ferait pas de quartier dans sa riposte.

Ce message, exposé sommairement dans un document secret conçu dans les officines fédérales, devait s'appuyer sur des artifices de communication. Rendu public par Jacques Parizeau à la fin juillet, il faisait l'objet de moqueries de la part du sénateur Jean-Claude Rivest.

Ce dernier affirmait que « ce ne sont pas de telles insignifiances qui vont convaincre quelqu'un de voter NON » et enchaînait : « J'espère que le PLQ va se dissocier carrément [...] de cette espèce de stratégie qui est faite par Ottawa parce que la campagne référendaire, elle va se faire au Québec<sup>1</sup> ». Mais ce message a tout de même tenu lieu de feuille de route pour la campagne, manifestant le manque de convictions ou de capacité politique réelle du PLC et du PLQ pour s'attaquer et répondre à l'enjeu constitutionnel posé par la question québécoise. Ce document venait attiser un malaise au sein des troupes libérales provinciales quant à l'absence d'un discours et d'un projet fédéraliste qui, tout en s'enracinant dans l'histoire constitutionnelle que ce parti avait contribué à façonner, se poserait sous un mode positif comme formulation d'une perspective de réforme fédéraliste.

Le président de la Commission jeunesse du Parti libéral du Québec s'en est d'ailleurs fait l'écho lorsque, parlant de Daniel Johnson, il soulignait que son chef « devra[it] apporter un message précis de la vision libérale de l'après-référendum<sup>2</sup> ». Coupant court aux spéculations, Daniel Johnson répond qu'« il est clair, il est précis et il est net que le PLQ, à l'occasion du référendum, ne mettra pas sur la table une proposition de réforme constitutionnelle ou de révision de certains articles de la constitution canadienne<sup>3</sup> ». Cependant, il sent le besoin de poser des principes qui devraient guider l'évolution du fédéralisme.

À l'occasion du Congrès des jeunes libéraux, Daniel Johnson se fait plus disert pour répondre à leurs préoccupations – qui s'étaient d'ailleurs manifestées par la résolution suivante : « Le PLQ doit énoncer, dès maintenant, [...] les grands principes de changement désirés par le Québec au sein de la fédération et qui guideront le parti dans ses actions futures » – lorsqu'il affirme qu'il faut réparer l'« erreur » de 1982, qu'il faut reconnaître la société distincte, restituer le droit de veto et consentir à l'Assemblée nationale le droit exclusif de légiférer en matière linguistique<sup>4</sup>. Ces principes, mais surtout leurs conditions de réalisation restent vagues à souhait. La capacité politique de s'engager dans une telle démarche, compte tenu des dispositions des alliés fédéralistes hors-Québec, est particulièrement incertaine, voire tout à fait improbable. Peu importe, ce discours apparaît pour certains comme un pavé dans la mare.

## LE REFUS DE S'ENGAGER POUR LA SUITE DES CHOSES

Prenant soin de souligner que ces principes devaient être proposés aux prochaines élections et que, pour l'heure, il fallait revenir sur le thème du refus de la souveraineté, Daniel Johnson a étonné ses partenaires libéraux fédéraux par la liberté qu'il prenait ainsi face à la stratégie référendaire du camp fédéraliste, toute centrée sur l'opposition à la souveraineté du Québec. La perspective de rouvrir le dossier constitutionnel après le référendum et l'évocation de principes rappelant le défunt Accord du lac Meech sont en effet peu prisées à Ottawa. Jean Chrétien ne perd pas de temps pour rappeler que la question constitutionnelle est loin d'être prioritaire et que ce qui est en cause, c'est le projet souverainiste.

Cette réserve sur le fond de la question qu'entretient Jean Chrétien, et à sa suite le gouvernement fédéral, fait tache d'huile et s'étend à des dimensions connexes touchant à l'exercice référendaire lui-même. Refusant de s'engager à reconnaître une éventuelle victoire du camp du OUI au référendum, il plaide à la mi-septembre que la question n'est pas claire et qu'elle repose sur des données hypothétiques. Son jugement sur ce point est asymétrique : un OUI engendre la confusion, un NON se distingue par sa limpidité.

Au plan constitutionnel, c'est la perplexité, l'esquive et l'indécision qui priment. Jean Chrétien déclare que ce référendum sera le dernier sur le sujet et qu'il n'entend pas s'engager dans une réforme constitutionnelle après le verdict référendaire qu'il sait lui être favorable. En ce sens, les revendications du Québec, comme celle touchant la société distincte, devront prendre une forme autre que constitutionnelle. Pour se faire convaincant, il enchaîne : « Nous sommes distincts. Pas besoin de l'écrire dans la Constitution. Quand vous me regardez et m'écoutez parler en anglais, vous savez que je suis distinct. Tout le monde *knows that I'm French when I speak english*<sup>5</sup> ».

Appelé en Chambre des communes à commenter la brochure distribuée par le camp du NON, il s'en dissocie à mots couverts. Concernant un éventuel droit de veto du Québec sur les changements constitutionnels à venir, qui est pour lui relégué au rang de position constitutionnelle du PLQ, Jean Chrétien souligne que cette

proposition sera soumise aux autres gouvernements provinciaux et que s'il y a entente on changera la formule d'amendement ; au sujet de changements constitutionnels sur la société distincte, ils « viendront s'il y a éventuellement des discussions là-dessus » ; en ce qui a trait à la proposition voulant que le « gouvernement du Québec [doive] avoir pleine autonomie dans les domaines de sa compétence », le ministre fédéral responsable Marcel Massé y voit « une série de mots qui ne sont pas faciles à interpréter<sup>6</sup> ».

### POUR ÉVITER LE PIRE : FAIRE MINE DE SE COMMETTRE

Le temps avance et la campagne référendaire qui bat son plein ressemble de moins en moins au scénario embelli qui avait été projeté par le camp du NON. Le raz-de-marée fédéraliste, la victoire confortable, la mince avance font place à la perspective d'une défaite, peut-être courte, mais une défaite tout de même. Face à des résultats de sondage peu encourageants et à une lutte sur le terrain de plus en plus difficile, des voix venant de la direction du PLQ se font entendre, comme celles de Liza Frulla et de Pierre Paradis. Une campagne référendaire essentiellement négative, associée à l'absence d'une alternative constitutionnelle répondant aux aspirations traditionnelles de l'opinion québécoise, ne tourne-t-elle pas à vide ? Les acolytes de Daniel Johnson voudraient pouvoir se raccrocher à un engagement tangible du gouvernement fédéral qui aurait une certaine solennité à propos de l'enchâssement du principe de la société distincte dans la constitution ou de la reconnaissance aux provinces d'une pleine compétence en matière de culture. Mais ces propos n'éveillent aucune sympathie à Ottawa.

À dix jours du référendum, Jean Chrétien affirme : « Nous n'avons pas besoin de changer [la stratégie]. [...] Nous suivons notre plan de match et la campagne se poursuivra de la même manière qu'elle a commencé<sup>7</sup> ». Le lendemain, la supplique devient plus pressante de la part de Daniel Johnson, qui veut qu'Ottawa se commette sur une réforme constitutionnelle à venir. On y décèle presque l'interpellation publique, lorsqu'il dit : « Au Canada, y compris au gouvernement fédéral, y compris au Parti libéral du Canada, y compris son chef, il y

*a des échos qui peuvent reprendre ce que nous disons comme perspectives constructives pour renouveler le fédéralisme. C'est évident qu'il est préférable que l'on entende ces échos-là avant plutôt qu'après le référendum<sup>8</sup>*. La journée même, Chrétien rejette l'idée de faire des promesses de dernière minute au Québec durant le sprint final : « On ne parle pas de constitution, réplique-t-il, on parle de séparation du Québec du reste du Canada<sup>9</sup> ».

Le ton change cependant dans les jours qui suivent. Tout en livrant un plaidoyer en faveur du Canada, Jean Chrétien, qui se fait de plus en plus présent sur le terrain, entrouvre la porte sur l'après-référendum lors de l'assemblée publique de Verdun, lorsqu'il insiste sur les changements à venir, sur la décentralisation et sur la société distincte. En votant NON, déclare-t-il, on ne renonce à aucune possibilité de renouvellement de la fédération canadienne sur le front constitutionnel. Il insiste : « Nous garderons ouvertes toutes les autres voies de changement, y compris les voies administratives et constitutionnelles<sup>10</sup> ». Cette porte qui s'entrouvre semble cependant se refermer à la première occasion, lorsqu'il dit qu'aucun moyen n'est exclu pour le changement et la modernisation du Canada, mais qu'il faut que « ces changements soient réalistes et correspondent à la volonté des citoyens<sup>11</sup> ». Son allocution télévisée du 25 octobre est de la même farine. Nous avons là surtout un nouveau ton, qui insuffle un discours dont le leitmotiv est la notion de changement, et non les engagements sollicités par les libéraux québécois. En ce sens, Jean Chrétien refuse de se commettre par des propositions politiques explicites concernant la constitution en dépit d'un résultat référendaire de plus en plus incertain.

## LE REPORT DES VELLÉTÉS CONSTITUTIONNELLES

Avec un verdict référendaire qui donnait une courte avance au camp du NON, Jean Chrétien déclare le 30 octobre qu'il a compris la « profonde volonté de changement » des Québécois et qu'il convie les gouvernements à agir de concert en fonction des priorités immédiates des citoyens, à savoir l'emploi et la croissance économique. C'est en s'adressant au Canada hors-Québec que Jean Chrétien fait référence aux enjeux constitutionnels : « Vous avez demandé aux Québécois de ne pas laisser tomber le

Canada, dit-il. Vous avez été entendus. Maintenant c'est à vous de ne pas les laisser tomber. Travaillons ensemble pour apporter les changements nécessaires pour garder notre pays uni. En particulier, cela comprend la reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise<sup>12</sup> ». Daniel Johnson insiste de son côté pour que l'on s'engage dans des changements de nature constitutionnelle et administrative se rapportant à trois matières prioritaires, soit une plus grande décentralisation, la reconnaissance du caractère distinct du Québec et l'exercice du droit de veto.

La campagne référendaire s'était-elle apaisée que les gouvernements provinciaux se montraient, pour plusieurs et quel que soit le faible écart du résultat, réfractaires à la mise en route de la procédure d'amendement permettant l'adoption d'une clause se référant à la société distincte. Peu importe les récents témoignages d'amour à l'égard du Québec, les mouvements d'opinion contre un tel amendement gagnent en effervescence. Il n'en faut pas plus pour justifier le report des velléités d'initiatives constitutionnelles d'un gouvernement fédéral dont les convictions sont au départ chancelantes. Jean Chrétien se justifie, plus tard dans le débat, en soulignant qu'il n'a « jamais promis de faire des changements constitutionnels<sup>13</sup> ». Il aurait plutôt promis de ne pas en faire sans l'engagement des Québécois ; or Jacques Parizeau et Lucien Bouchard ont affirmé ne pas vouloir renouveler le fédéralisme ; en conclusion, c'est le gouvernement du Québec qui est responsable de ce qui arrive.

La reculade, alors que le geste était à peine esquissé, est vainement dissimulée par l'annonce, au début novembre, de l'adoption par la Chambre des communes d'une loi ordinaire posant des principes devant inspirer les actions futures du gouvernement fédéral concernant la société distincte et un droit de veto régional lors des changements constitutionnels. Concurrément, un comité spécial du cabinet sur l'unité nationale est formé par le gouvernement fédéral le 7 novembre. Ce comité a pour mandat de donner corps aux promesses faites par Jean Chrétien au cours de la campagne, tout en prenant le temps de dégager des convergences sur la nature des changements à effectuer, convergences qui sont loin d'être acquises au sein même des troupes libérales fédérales. En même temps, l'opération semble devoir faire œuvre de diversion et permettre de gagner du temps afin que le choc

référendaire puisse se résorber. Les diverses manœuvres en ce début de novembre produisent un ensemble de faisceaux croisés dont l'intelligibilité ne coule pas de source et, en ce sens, créent chez les observateurs une tenace impression d'improvisation et de déroute des esprits.

Malgré les exhortations de Daniel Johnson appelant des modifications constitutionnelles et un partage des pouvoirs plus généreux pour les provinces, le gouvernement fédéral se limite à déposer à la fin novembre un projet de loi l'engageant à tenir compte du fait que le Québec au sein du Canada est une société distincte dans la gestion du pays. Un autre projet indique que le gouvernement fédéral s'imposera d'obtenir (pas nécessairement du gouvernement) le consentement du Québec, de l'Ontario, de l'Atlantique et de l'Ouest, et aussi spécifiquement de la Colombie-Britannique avant d'enclencher la procédure d'amendement prévue dans la constitution. Il s'agit de lignes de conduite que le gouvernement fédéral se donne, dont il est le seul à interpréter la portée, qu'il peut modifier à sa guise et qui n'ont pas le statut ni la pérennité d'un acte constitutionnel. Les réactions sont diverses du côté des provinces mais leur adhésion n'est pas sollicitée car il s'agit finalement de lois du parlement fédéral. Elles vont de l'opposition de principe à la dérision chez les souverainistes québécois, de la résignation du PLQ à constater des pas dans la bonne direction, à une certaine indifférence de la part de plusieurs gouvernements provinciaux jusqu'à l'hostilité déclarée des gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, plus particulièrement.

## EN DÉSESPOIR DE CAUSE, LE RECOURS AUX ARGUMENTS D'AUTORITÉ

L'année 1996 s'est ouverte dans une certaine cacophonie politique. Devant une direction mal assurée et certainement ambiguë à Ottawa, plusieurs semblent s'émouvoir du surplace qui semble s'imposer. Un sentiment d'urgence se fait entendre à travers les déclarations de plus en plus explicites de représentants du milieu des affaires (dont le président de la Banque de Montréal) et des rumeurs qui circulent. À la mi-janvier, par exemple, on a pu faire beaucoup de cas d'un document rédigé par Keith Spicer proposant un programme d'action pour le Canada, conjuguant deux

hypothèses, celle d'un nouveau contrat entre le Canada et le Québec, et celle des conditions de négociation du Canada face à la sécession du Québec ; à la clé, un référendum pan-canadien est prévu en juin.

Ces voix, de loin en loin, vont se perdre dans le paysage politique à la faveur des ténors libéraux fédéraux, bientôt soutenus par de nouvelles recrues, en la personne de Stéphane Dion et Pierre Pettigrew. Ils feront écho aux déclarations de Jean Chrétien voulant que ce référendum du 30 octobre 1995 devrait être le dernier sur la question et du fait que, le cas échéant, il utiliserait les pouvoirs spéciaux rattachés à sa charge lui permettant de bloquer la tenue d'un autre référendum si certaines conditions, comme une question qui serait claire à ses yeux, n'étaient pas respectées.

Considéré intransigeant et fédéraliste inconditionnel, Stéphane Dion, nouveau ministre fédéral des Affaires intergouvernementales, a emprunté un ton conciliant au sujet de la reconnaissance constitutionnelle du caractère distinct du Québec et de la décentralisation de la fédération ; mais ce fut pour un bref moment, le temps de son entrée en fonction. Car très tôt, ses propos se font plus provocateurs en mettant en doute la légalité de la démarche souverainiste ou en jonglant avec certaines hypothèses revanchardes touchant les termes dans lesquels il entrevoit une éventuelle négociation après un vote favorable à la souveraineté. La déclaration sur la partition éventuelle du territoire du Québec – à savoir notamment qu'il ne peut pas « considérer le Canada comme divisible et le territoire québécois comme sacré<sup>14</sup> » – a été frappante et a donné un appui à certains mouvements radicaux anti-souverainistes au Québec qui se sont fait de plus en plus présents.

L'analogie entre le territoire québécois et un gruyère, la déclaration un peu plus tard du ministre fédéral Ron Irwin voulant que le « territoire autochtone n'est pas territoire québécois » ont contribué certainement à dramatiser l'enjeu territorial et ont participé – avec la légalité du référendum, les conditions pour sa tenue et pour la reconnaissance de son résultat, l'insuffisance du seuil de la majorité absolue, le poids de la répartition de la dette fédérale, etc. – à l'élaboration de ce que l'on a appelé les « règles de sécession », soit le plan

B. L'insistance que l'on y met, le fait que la référence à ces règles soit explicite dans le rapport du comité ministériel fédéral, nommé en novembre pour proposer des avenues de solution, indiquent fort bien une concertation dans l'action.

Cette orientation pratique des libéraux fédéraux n'est pas sans rendre les libéraux québécois et Daniel Johnson mal à l'aise. Après avoir hésité sur le sujet de la partition du territoire québécois, en reprenant à son compte le thème de l'insécurité engendrée par la souveraineté, il se fait plutôt incisif à l'égard de ses amis politiques d'Ottawa. Pour lui, cette discussion est une perte de temps et d'énergie, et ceux qui en sont les promoteurs sont « absolument en dehors de la track<sup>15</sup> ». De la Saskatchewan, le premier ministre Roy Romanow estimait que les propos fédéraux sur le découpage territorial étaient inappropriés et faisaient preuve de défaitisme. Très rapidement, Jean Chrétien devait officiellement désamorcer cette discorde avec ses alliés en affirmant, contredisant ainsi son ministre Stéphane Dion, qu'« il n'y a pas de plan A [réconciliation nationale] ou de plan B [règles de sécession]. Nous avons un seul plan visant à faire en sorte que la fédération soit plus efficace<sup>16</sup> ». Mais, dans les faits, il semble bien que ces deux volets existent et qu'ils évoluent à leur propre rythme. Si le premier fait du surplace, le deuxième continuera à être au-devant de la scène.

## DE PETITS PAS... SUR LA POINTE DES PIEDS

Dans le Discours du Trône lu le 27 février 1996, on retrouve un ensemble de possibles, enchevêtrés et contradictoires, dans lequel on formule le souhait d'enchaîner la société distincte dans la constitution, d'accélérer les discussions portant sur le retrait fédéral de juridictions provinciales, de ne plus imposer aux provinces de nouveaux programmes à frais partagés et de convoquer une conférence fédérale-provinciale, mais aussi la rédaction de règles de sécession ou la tenue d'un éventuel référendum pan-canadien sur l'avenir du Canada et sur le bien-fondé de laisser partir le Québec. Les derniers propos sont vagues et permettent des interprétations multiples. Même ce qui semble clair dans les premiers énoncés semble devoir s'assombrir. Ce que devait révéler le Conseil général de l'aile québécoise du Parti libéral du Canada.

À la suite du souhait de Jean Chrétien de tenir en juin une réunion des premiers ministres pour discuter du renouvellement de la constitution et rendant compte des rencontres exploratoires de son ministre responsable, les principaux porte-parole du gouvernement fédéral annoncent, à la mi-avril au Conseil général, la mise en veilleuse d'une réforme constitutionnelle. D'ailleurs, cette dernière est soudainement devenue l'antithèse de la voie du changement désirable au Canada. Stéphane Dion affirme : « L'objectif, ce ne sont pas les changements constitutionnels, c'est la réconciliation nationale<sup>17</sup> ».

Le renouvellement du fédéralisme devra se faire étape par étape et sous le mode administratif. Réagissant à cette décision, l'éditorialiste de *La Presse*, qui n'est généralement pas hostile au gouvernement fédéral, semble dépité lorsqu'il commente en ces termes : « M. Chrétien propose une autre démarche de renouveau, où il privilégie la voie administrative et un nouveau partage des responsabilités ». Mais hélas, poursuit-il, il « voit le renouveau du Canada comme la réparation d'une voiture, des changements étape par étape, un par un, dont la somme donnera le fédéralisme renouvelé. Cette approche minimaliste, où pointe l'absence de vision et de volonté politique, ne correspond évidemment pas au changement que souhaitent une majorité de Québécois<sup>18</sup> ».

À cette réunion des libéraux fédéraux, le gouvernement semble vouloir se défilier à l'égard du dossier constitutionnel, tout en opérant une manœuvre d'évitement concernant la notion même de société distincte. On décide à ce moment de changer le vocabulaire et de substituer à la notion de société distincte québécoise une désignation du Québec comme « foyer principal de la langue, de la culture et de la tradition juridique française en Amérique ».

Raillée, dénoncée, critiquée de toutes parts, cette désignation, qui devait faire long feu, est reçue avec irritation par les libéraux québécois. Daniel Johnson souligne qu'il n'y a aucune raison de changer le vocabulaire qui depuis 30 ans décrit la réalité québécoise, et poursuit avec ironie : « C'est un peu court. Dire que le Québec est le foyer principal des francophones en Amérique du Nord, c'est comme dire que Terre-Neuve est une île et qu'il y a les montagnes Rocheuses dans

l'Ouest<sup>19</sup> ». Le gouvernement fédéral qui ne rallie personne avec la nouvelle désignation du Québec comme « foyer », fait marche arrière et l'abandonne sans demander son reste.

## L'ARGUMENT LÉGALISTE ET LA DÉMARCHE JUDICIAIRE

Finalement, le seul terrain sur lequel le gouvernement fédéral trouve davantage ses aises, c'est celui du fameux Plan B. On se rappelle que Me Guy Bertrand, ancien militant souverainiste qui a changé de camp abruptement et avec beaucoup de détermination, avait entrepris en août 1995 une procédure judiciaire visant à obtenir une injonction interlocutoire pour interdire la tenue du référendum le 30 octobre 1996. Le juge Lesage reconnaît dans son jugement que « les actes posés par le gouvernement du Québec en vue de la sécession du Québec sont une répudiation de la Constitution du Canada », puis il ajoute : « Le tribunal ne peut empêcher les forces politiques de s'exercer. [...] D'autre part, le tribunal est informé judiciairement que ni l'opposition officielle du Québec ni le gouvernement fédéral n'entend faire obstacle à la tenue du référendum. Il faut comprendre que la population désire s'exprimer<sup>20</sup> ». Sa première demande étant rejetée, Guy Bertrand récidive après le référendum avec la demande en Cour supérieure d'une injonction permanente interdisant la tenue de tout autre référendum sur le morcellement du Canada.

En janvier, Guy Bertrand n'est appuyé par aucune formation politique. Ses appels aux partis libéraux du Québec et du Canada étaient restés lettre morte lors de sa première requête. Mais, à la suite du référendum, le gouvernement fédéral se sent davantage interpellé. En fait, la contestation de la légalité de la démarche référendaire s'inscrit fort bien dans la problématique du Plan B. Aussi, fin février c'est l'ambiguïté. Le gouvernement fédéral jongle avec certaines hypothèses : le refus de s'impliquer dans cette question est celle qui a le moins la faveur ; par contre, le gouvernement fédéral caresse l'idée d'en référer lui-même à la Cour suprême du Canada pour tester la légalité du projet souverainiste ou, tout simplement, songe à intervenir dans la cause initiée par Guy Bertrand.

Après plusieurs tergiversations et malgré les protestations venant des amis et des adversaires politiques au Québec, le gouvernement fédéral annonce au début mai qu'il s'engage dans le débat judiciaire provoqué par la requête de Guy Bertrand et qu'il plaidera l'illégalité d'une déclaration unilatérale de la souveraineté du Québec. Un jugement favorable à cette opinion conforterait Jean Chrétien dans sa volonté d'empêcher la tenue d'un autre référendum ou de soumettre la souveraineté du Québec aux règles que le Canada aura dictées. Ce qui ne pourrait que le combler, lui qui déclare, pour défendre l'intervention fédérale dans la cause Guy Bertrand : « Nous disons que les lois du Canada doivent être respectées, qu'il n'y aura pas de déclaration unilatérale d'indépendance du Québec<sup>21</sup> ».

Annonçant par avance qu'il considérerait l'implication fédérale dans cette cause comme une action grave, aux conséquences lourdes, Lucien Bouchard doit prendre acte, soit en optant pour un geste d'éclat comme le déclenchement d'élections anticipées, soit en encaissant le coup et en se repliant sur certains gestes symboliques. C'est cette deuxième avenue qui est empruntée : une motion votée à l'Assemblée nationale et l'annulation d'une rencontre entre Lucien Bouchard et Jean Chrétien prévue en mai. On se rendra compte plus tard que cette annulation s'est changée en report, car cette rencontre aura lieu à Québec le 7 juin. De son côté, Daniel Jonhson se refuse de conforter la position du gouvernement péquiste, mais en même temps il est de plus en plus marginalisé dans la politique fédérale. Lui qui déclarait que les « actions en justice [...] n'amènent pas de solutions concrètes à la cause de l'unité canadienne et risquent même d'y nuire<sup>22</sup> », ne peut que rappeler le même principe après l'annonce fédérale et réaffirmer le droit du Québec à l'autodétermination. Le débat judiciaire suit son cours et semble devoir s'empêtrer dans les méandres des requêtes et de la procédure.

## LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS ET LE PRISME DE LA RATIONALITÉ ADMINISTRATIVE

Par ailleurs, la préparation de la conférence des premiers ministres convoquée par Jean Chrétien va bon train. Alors commence une valse

hésitation sur la vocation même de cette conférence : a-t-elle une vocation essentiellement économique ou doit-elle permettre de débattre de questions constitutionnelles? À un mois de sa tenue, il semble qu'elle doive éviter ces dernières questions, mais rien n'est joué, si bien que Lucien Bouchard menace de ne pas participer à la conférence, si elle devait prendre cette direction. Pourtant, un sujet contribue à l'amener là. Dans l'Acte constitutionnel de 1982, l'article 49 stipule que les premiers ministres ont 15 ans pour se pencher sur la formule d'amendement. Nous sommes très près de cette date butoir, qui avait d'ailleurs servi le camp fédéraliste, lors de la campagne référendaire, pour démontrer qu'il y aurait fatalement des discussions constitutionnelles. Or devait-on, du côté fédéral, se saisir de la prochaine occasion pour s'acquitter de cette obligation, sans ouvrir pour autant largement la porte à un débat constitutionnel.

En prenant connaissance, le 10 juin, de l'ordre du jour de la rencontre, on ne peut que constater que la révision de la formule d'amendement arrive en tête de liste. Québec réplique que Lucien Bouchard s'absentera des délibérations à ce moment. Certains premiers ministres, tels Ralph Klein, Glen Clark et Mike Harris, se montrent peu enclins à s'aventurer sur ce terrain. Cette discussion de nature constitutionnelle ne sera pas la seule car, dans ses conséquences, la volonté du gouvernement fédéral de traiter du réalignement des rôles et des responsabilités, entre ce dernier et les gouvernements provinciaux, pose l'enjeu de la répartition de fait des compétences, sans pour autant procéder par une modification formelle.

D'un côté, le gouvernement fédéral se retirerait, par voie d'ententes administratives, de juridictions réputées provinciales (comme les loisirs, le logement social, les mines et les forêts) pour laisser la place aux provinces, mais propose de créer, dans des domaines provinciaux, des agences pan-canadiennes censées être cogérées par les deux niveaux de gouvernement, comme une commission canadienne des valeurs mobilières, une agence de perception des revenus et un service d'inspection des aliments.

À la veille de la conférence, Jean Chrétien laisse entendre que la question constitutionnelle sera à peine effleurée et il expose sa stratégie

des petits pas : « Dans chaque cas, il s'agit de prendre un dossier, de trouver différentes façons de travailler ensemble pour le régler, pour ensuite passer au suivant. C'est à cela que correspond le renouvellement efficace de la fédération<sup>23</sup> ». Lucien Bouchard, pour sa part, y voit une conférence constitutionnelle déguisée. D'autres, comme Glen Clark et Ralph Klein, avertissent qu'ils refuseraient d'avoir des discussions constitutionnelles substantielles lors de séances à huis clos.

La formule d'amendement a, en effet, fait l'objet d'une très brève discussion (quelques minutes), en l'absence de Lucien Bouchard, pour constater qu'il n'y a pas unanimité pour la modifier. Partant de là, il a été convenu que l'obligation constitutionnelle d'un examen de la question a été respectée et que la date butoir d'avril 1997 a été levée. L'élément sans doute le plus marquant, quant au partage effectif des compétences, c'est l'introduction des trois agences projetées, malgré l'opposition ferme des gouvernements du Québec et de la Colombie-Britannique, concernant particulièrement la Commission nationale des valeurs mobilières; deux provinces qui d'ailleurs ont leur propre agence et qui ont les deux places boursières les plus importantes après Toronto. Glen Clark s'est d'ailleurs fait vitriolique à l'égard de l'attitude du gouvernement fédéral.

## UNE INERTIE QUI PORTE LE MOUVEMENT

Quel bilan tirer de cette rencontre? Empruntons la plume d'observateurs et éditorialistes de journaux francophones qui tirent leurs conclusions. Chantal Hébert écrit : « Jean Chrétien et les premiers ministres ont finalement fait davantage du surplace que de petits pas à la conférence d'Ottawa. [Ils] se sont quittés [...] sans avoir fait avancer d'un centimètre plusieurs des grands dossiers à l'ordre du jour<sup>24</sup> ».

Lise Bissonnette postule qu'« à force de prendre ses compatriotes québécois pour des imbéciles, le premier ministre du Canada, Jean Chrétien, a sans doute fini par y croire sincèrement ». Au sujet du renouvellement du fédéralisme, elle souligne : « On donne en sous-traitance des tâches encombrantes et routinières dont on ne conserve que la surveillance générale, et on concentre ses énergies dans le développement de pointe [...] Délestage de vieilles et coûteuses fonctions,

appropriations des missions d'avenir, telle est la fausse « décentralisation » que propose aujourd'hui le gouvernement fédéral<sup>25</sup> ».

Pour sa part, Alain Dubuc estime que le Canada est malade d'immobilisme, ce dont a témoigné la conférence des premiers ministres. « La timidité, l'insignifiance même des petits pas évoqués à la conférence des premiers ministres montrent que les changements ne sont pas à nos portes. [...] La résistance au changement et la phobie de la décentralisation viennent essentiellement d'Ottawa, et plus particulièrement de la sainte alliance entre une bureaucratie menacée et une équipe libérale dont le chef, M. Chrétien, ne s'est pas affranchi d'une vision du fédéralisme désuète. [...] Le gouvernement Chrétien, avec sa vision rigide du fédéralisme, son incohérence du propos, son absence de stratégie organisée, son agressivité mal ciblée, est le principal obstacle à un renouveau du Canada qui permettrait de résoudre dans l'harmonie la crise actuelle<sup>26</sup> ».

Ces réactions traduisent à la fois un malaise et une lassitude devant ce qui semble être la destinée constitutionnelle canadienne. Si, pendant un temps, certains avaient pu voir la manifestation d'une ouverture du gouvernement fédéral à la fin de la campagne référendaire, si certains pouvaient compter sur l'électrochoc du résultat référendaire pour ébranler les gouvernements provinciaux, il semble bien que c'eût été en vain. D'un côté, il y a un blocage concernant quelques considérations constitutionnelles faisant référence aux revendications québécoises, même lorsqu'elles sont traitées davantage de façon symbolique (la société distincte, par exemple), de l'autre, à l'encontre de l'alternative de la souveraineté du Québec, cette impasse est hérissée de défenses composites allant de l'évocation des pouvoirs d'exception, au légalisme obtus jusqu'à la menace politique, voire de partition territoriale.

Outre ces tenailles avec lesquelles on se saisit à Ottawa de la question québécoise, l'évolution du fédéralisme canadien emprunte une voie qui ne tient pas compte des positions gouvernementales québécoises actuelles et antérieures, en accréditant les initiatives fédérales dans des domaines qui ne sont pas de sa responsabilité, mais qui semblent stratégiques pour les années à venir. L'instrument de négociation utilisé, c'est celui de la cogestion intergouvernementale

sous une tutelle de fait du gouvernement fédéral. On peut imaginer que ce mécanisme de fonctionnement soit appelé à se substituer à la formule des programmes à frais partagés, qui a connu ses belles années dans les décennies 1950, 1960 et même 1970. Dans ce cadre, la notion d'autonomie politique des provinces dans leur champ de compétences, qui s'exprimerait par une souveraineté législative et un contrôle sur l'application des mesures, est une notion caduque ou non pertinente dans le débat. Il y a peu de marge pour un gouvernement québécois fidèle au rôle qu'il est appelé à jouer dans le développement d'une communauté nationale distincte.

- 1 *Le Soleil*, 28 juillet 1995, p. A7.
- 2 *La Presse*, 2 août 1995, p. B1.
- 3 *Le Devoir*, 3 août 1995, p. A1.
- 4 *Le Devoir*, 14 août 1995, p. A1.
- 5 *Le Devoir*, 12 septembre 1995, p. A6.
- 6 *Le Soleil*, 20 octobre 1995, p. A6; *La Presse*, 20 octobre 1995, p. B5.
- 7 *Le Devoir*, 21 octobre 1995, p. A7.
- 8 *Le Soleil*, 22 octobre 1995, p. A6.
- 9 *La Presse*, 22 octobre 1995, p. A1.
- 10 *Le Devoir*, 25 octobre 1995, p. A1.
- 11 *Le Devoir*, 25 octobre 1995, p. A1.
- 12 *Le Soleil*, 31 octobre 1995, p. A14.
- 13 *La Presse*, 23 novembre 1995, p. B1.
- 14 *Le Soleil*, 29 janvier 1996, p. A6.
- 15 *La Presse*, 2 février 1996, p. B1.
- 16 *Le Soleil*, 3 février 1996, p. A5.
- 17 *Le Devoir*, 15 avril 1996, p. A1.
- 18 *La Presse*, 16 avril 1996, p. B2.
- 19 *Le Devoir*, 16 avril 1996, p. A1.
- 20 *Le Devoir*, 11 septembre 1995, p. A6.
- 21 *Le Devoir*, 15 mai 1996, p. A1.
- 22 *Le Devoir*, 11 mai 1996, p. A1.
- 23 *Le Soleil*, 20 juin 1996, p. B9.

24 *La Presse*, 22 juin 1996, p. A1.

25 *Le Devoir*, 25 juin 1996, p. A6.

26 *La Presse*, 29 juin 1996, p. B2.