

Le Québec et la centralisation politique au Canada Le « beau risque » du Canada Bill

Gérard Boismenu

Volume 3, Number 1, April 1985

La décentralisation pour quoi faire?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002014ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002014ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Boismenu, G. (1985). Le Québec et la centralisation politique au Canada : le « beau risque » du Canada Bill. *Cahiers de recherche sociologique*, 3(1), 119–138. <https://doi.org/10.7202/1002014ar>

Le Québec et la centralisation politique au Canada

Le «beau risque» du Canada Bill

Gérard BOISMENU

Les problèmes liés à la centralisation et aux résistances ou obstacles témoignant de l'existence d'une réalité régionale au Canada se composent de plusieurs dimensions. On ne peut manquer de considérer la question à l'échelle de l'ensemble canadien eu égard à son régime fédératif.

Sur ce plan, les espaces provinciaux, par leur physionomie socio-économique, par la mouvance sociale et les luttes ou revendications de tous ordres qui s'y livrent, et par les alliances politiques constituées par les divers gouvernements participent à la différenciation spatiale⁽¹⁾. En ce sens, à un premier niveau et à grands traits, les espaces provinciaux composent autant de régions.

D'une manière générale, c'est à l'origine la différenciation à la fois de l'organisation des rapports de force et de la constitution du tissu social entre les colonies qui a imposé empiriquement l'État fédératif au Canada. Ce compromis politique est loin d'avoir résolu les contradictions qui l'ont provoqué; le régime fédératif a plutôt transformé les conditions de leurs manifestations et intégré ces contradictions qui se révèlent comme modalités d'existence des rapports de pouvoir au Canada.

Dans ce contexte, la centralisation politique, ou sa tendance inverse, touche la dynamique multidimensionnelle des rapports sociaux.

L'analyse de la tendance qui est à l'œuvre dans un régime fédératif revêt une grande complexité. Cependant, si prioritaire-

ment l'on désigne le mode d'exercice du pouvoir politique, le cadre constitutionnel et son application figurent comme l'un des principaux vecteurs témoins de l'évolution en cours⁽²⁾. D'ailleurs, les révisions ou modifications constitutionnelles d'envergure constituent des moments privilégiés dans l'histoire d'un pays. Elles sont certainement porteuses d'effets structurants sur l'exercice du pouvoir qui se confirmeront par le réajustement du système politique et des pratiques de pouvoir. À ce titre, on ne saurait sous-estimer la récente révision constitutionnelle au Canada comme révélateur de l'état et du cours des rapports conflictuels entre forces sociales et politiques au sein de l'État canadien.

La question de la centralisation politique est au coeur de la récente révision constitutionnelle. L'enjeu fondamental de toute l'opération c'est la définition des lieux d'exercice du pouvoir d'État. En d'autres termes, ce qui est posé c'est la définition des lieux où s'opère la hiérarchisation des intérêts des couches et fractions dominantes, donc où s'opèrent les arbitrages au sein de la classe dominante qui, d'un gouvernement à l'autre, se présentent sous la forme de types d'alliance politique de classe⁽³⁾. On comprend facilement qu'une modification majeure en cette matière suscite des oppositions tranchées.

À travers un processus de négociation sinueux et complexe le gouvernement central a réussi à procéder à une modification caractérisée de l'organisation étatique de l'exercice du pouvoir. Si le résultat de la révision, au terme de la négociation, n'est pas une copie conforme des propositions fédérales initiales⁽⁴⁾, il n'en reste pas moins que, pour l'essentiel, son projet reste intact dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Je m'attacherai dans cette courte étude, d'une part, à dégager les lignes directrices du nouveau «balisage» de l'exercice du pouvoir par les gouvernements provinciaux qui est présent dans cette loi. Ce «balisage» ne procède pas d'un transfert massif de compétences mais bien plutôt de la pose de «verrous» dans l'usage de compétences admises ; ces «verrous» prennent la forme de contraintes et de critères d'interprétation contrecarrant les pratiques politiques usuelles au niveau provincial de l'État. Cette étape peut somme toute être suivie d'une autre s'attaquant nettement à la répartition des compétences selon les niveaux de l'État. Nul besoin cependant de cette deuxième étape pour que la première soit opérationnelle et agisse effectivement dans le sens d'une redéfinition des lieux d'exercice du pouvoir au Canada. D'autre part, le Québec, maillon faible de cette fédération du fait de l'acuité d'une question régionale qui développe une toute autre dimension qualitativement différente par sa conjugaison à la

question nationale, occupe une place privilégiée dans les conflits en matière constitutionnelle. Seule province à ne pas s'être rendue à la rhétorique fédérale, parce que refusant ce nouveau «balisage» et revendiquant une reconnaissance de la communauté nationale québécoise et des droits qui y seraient associés, le Québec par l'intermédiaire du gouvernement Lévesque s'apprête à s'engager dans le «beau risque» d'une négociation de l'«entrée» du Québec dans le cadre de cette loi constitutionnelle (le «Canada Bill»). Il nous appartiendra de jauger les facteurs en présence dans la manœuvre.

1. Modification du cadre d'exercice du pouvoir

1) Au nom du citoyen-sujet

Pièce centrale de la démarche inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, la Charte des droits et libertés frappe par son extension (libertés fondamentales, principes démocratiques, droits relatifs à la discrimination, liberté de mouvement et d'établissement, langues officielles et droits linguistiques). La Charte, avec cet attribut, pose plusieurs verrous à l'exercice des compétences constitutionnelles et, en conséquence, intervient dans l'organisation fédérative des lieux d'exercice du pouvoir.

1.1 Modification du principe de la suprématie législative

La Charte modifie le principe voulant que, dans la mesure où la législation respecte les compétences reconnues à un gouvernement, le tribunal n'ait pas à se prononcer sur le contenu de la loi. Désormais les initiatives gouvernementales sont sujettes à une révision possible par les tribunaux.

N'étant pas posés comme un absolu incontournable, les droits et libertés de la Charte peuvent être restreints par une règle de droit. Le tribunal peut accepter de telles restrictions s'il considère qu'elles sont raisonnablement justifiées dans une société libre et démocratique (a.1). L'appréciation qui est demandée à la magistrature se situe sur un terrain éminemment politique. Davantage que pour une interprétation juridique «classique»⁽⁵⁾, les décisions rendues sont nécessairement fonction de l'idéologie sociale et politique et des objectifs promus par la haute magistrature.

1.2 Position inégale des paliers gouvernementaux

Il n'est pas inutile de rappeler que la haute magistrature (Cour supérieure, Cour d'appel ou Cour suprême) est nommée exclusive-

ment par le gouvernement central. Mais au-delà des accointances intellectuelles existant entre ces deux milieux, les principes contenus dans la Charte et plus largement dans la *Loi constitutionnelle de 1982* fournissent une «économie générale» d'interprétation qui désigne certaines orientations fondamentales.

D'emblée notons la position inégale des paliers gouvernementaux à l'égard de la Charte. Le gouvernement central est institutionnellement le seul qui peut désigner par son action l'ensemble de la population canadienne. Lui seul peut, par exemple, prétexter l'intérêt «national» et un mandat «national» pour procéder dans ses interventions à une distinction ou discrimination régionale ou autre à l'égard de la libre circulation des individus et des biens. Le gouvernement central se félicite d'ailleurs de cette inégalité institutionnelle⁽⁶⁾. Dans sa logique, les gouvernements provinciaux, compte tenu de leur position institutionnelle, sont voués à des intérêts fragmentaires et inspirés par une vision étriquée des choses.

La compréhension fédérale de la réalité sociale du peuple canadien est tout à fait à propos pour cette question. Ce peuple est assimilé à une collection d'individus. Au mieux on relèvera une certaine diversité culturelle mais sans pour autant donner prise à la reconnaissance de la nation québécoise. Si on se hasarde à parler d'une «nation sociologique» québécoise, c'est pour souligner qu'elle participe et se joint au concert des «nations sociologiques» du Canada. «Le Canada d'aujourd'hui est infiniment plus riche et plus divers qu'à ses origines, et si l'on se mettait à repenser le pays en termes de «nations», il faudrait les multiplier...»⁽⁷⁾. La communauté nationale québécoise est finalement assimilée aux minorités ethniques et intégrée à la diversité culturelle canadienne. Cette diversité est à ce point poussée et entremêlée qu'aucune instance étatique régionale ne peut prétendre recouvrir, représenter ou exprimer les intérêts de l'une ou l'autre «nation sociologique».

Partant de cette diversité, on assiste à la reconstitution du tout : au-delà de l'hétérogénéité culturelle s'impose une société, un ensemble politique, un peuple aux grandes vertus intégratrices et qui rassemble les individus de toute «souche». Comment se surprendre désormais de la complémentarité de deux postulats : d'une part, la reconnaissance du gouvernement central comme seul dépositaire des intérêts collectifs du peuple canadien et, d'autre part, la poursuite de la révision constitutionnelle sous le thème de la «souveraineté de l'individu».

1.3 Rejet des droits collectifs

La Charte a pour unité essentielle le citoyen (ou encore le résident permanent). Les «nations sociologiques» cèdent la place au sujet juridique unique. Il est symptomatique qu'en dépit du fait que la question nationale au Québec soit indéniablement à l'origine des principaux débats constitutionnels, on n'en retrace aucune marque comme une quelconque référence à une communauté particulière et à des droits collectifs qui lui seraient associés.

Le peuple québécois n'est pas digne d'une mention. La seule désignation du Québec tient à deux articles (a. 59 (2) et a. 59 (3)) dans lesquels on subordonne l'application de l'un des deux critères prévus pour les droits à l'instruction dans la langue de la minorité à l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du gouvernement du Québec. Le seul moment où le gouvernement central s'est rendu à l'évidence de la nécessité de la reconnaissance de l'existence d'une communauté nationale et de droits collectifs concerne les «peuples autochtones du Canada» (aa. 25 et 35).

Cette exception prend d'autant plus de relief pour le Québec lorsqu'est introduite l'idée que les tribunaux doivent interpréter l'ensemble de la Charte en accord «avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens» (a. 27). La portée de l'article est peut-être vague, mais l'intention est claire : établir le multiculturalisme comme principe d'interprétation⁽⁸⁾. La question nationale du Québec est niée par ce peuple intégrateur qui finalement se présente comme un amalgame de minorités ethniques.

1.4 Ode au citoyen ou nouvelle donne pour l'exercice des compétences constitutionnelles

La reconnaissance des droits et libertés de la personne est de première importance sur les plans juridique et politique. Même si la Charte ne traduit pas que ce noble dessein, on ne peut sous-estimer l'inscription de ces droits dans la «Loi suprême du Canada». Dernièrement, par exemple, le droit à être jugé dans un délai raisonnable, établi au chapitre des «garanties juridiques», a pu être invoqué pour repousser la demande d'extradition des États-Unis visant deux ex-felquistes. Mais ces acquis indéniables ne sont pas la seule justification ni la seule portée de la révision constitutionnelle.

En fait, la «souveraineté de l'individu» souffre de quelques limites. D'abord, le champ d'application de la Charte est restreint. Du domaine du droit public, cette Charte qui s'applique aux parle-

ments et gouvernements fédéraux et provinciaux, ne s'étend pas aux relations «privées» entre les individus ni aux relations entre ceux-ci et les corporations privées (a. 32 (1)). Le champ d'application est concentré sur les initiatives étatiques dans leurs effets sur le citoyen.

De plus on envisage pour une série de droits la possibilité du report de l'application. Dès le départ, il est apparu tolérable que les droits à l'égalité des races, des ethnies, des sexes, etc. souffrent un délai d'application de 3 ans (aa. 15 et 32 (2)). Par ailleurs, avec la «clause nonobstant» d'autres délais peuvent intervenir car cette clause permet à une assemblée législative (fédérale ou provinciale) d'adopter une loi pour laquelle l'ensemble ou l'une des parties a un effet indépendamment des dispositions de la Charte (a. 33 (1)). De la sorte, tout gouvernement peut se soustraire à l'application de parties de la Charte pour une période de 5 ans qui est renouvelable. L'odieux du geste est la seule sanction que peut craindre le gouvernement.

Il est fort révélateur, d'un autre côté, que la «clause nonobstant» n'a de portée que sur les droits et libertés dont l'impact est marginal sur la capacité provinciale d'exercice des compétences constitutionnelles ; je pense aux libertés fondamentales, aux garanties juridiques et aux droits à l'égalité. À l'inverse, les domaines les plus litigieux dans les relations intergouvernementales et qui ont un impact sur la capacité respective des gouvernements d'exercer leurs compétences, d'une part, s'appliquent sans délai et, d'autre part, ne sont pas sujets à une dérogation par déclaration expresse («clause nonobstant»). Ce n'est certainement pas le chapitre sur les droits démocratiques qui pose problème mais il en est autrement de ceux sur la liberté de circulation et d'établissement, sur les langues officielles et sur le droit à l'instruction dans la langue de la minorité.

La manœuvre d'ensemble apparaît claire. Il a été acceptable, à Ottawa particulièrement, en dépit de son insistance sur la souveraineté de l'individu, que l'on prévoit des dérogations touchant les droits «classiques» de la personne alors que les aspects de la Charte qui impliquent une nouvelle donne pour l'exercice des compétences, ont été écartés d'un tel dispositif. L'impact de ces derniers aspects n'est pas que présumé, dès le départ il est prévu que plusieurs lois et règlements provinciaux auront, leur validité compromise⁽⁹⁾.

2) *L'Union économique contre la politique régionale*

L'offensive du gouvernement central contre les pratiques politiques qui ont cours au niveau provincial de l'État passe principalement par les chapitres sur la liberté de circulation et d'établissement et sur les droits linguistiques.

Première et principale pièce de la stratégie fédérale pour l'affirmation de l'union économique canadienne, le chapitre sur la liberté de circulation et d'établissement accorde à tout citoyen ou résident permanent le droit de se déplacer et d'établir sa résidence dans tout le pays et de gagner sa vie dans quelque province que ce soit. Une loi qui fonde une distinction entre les personnes sur la base de la province de résidence antérieure ou actuelle contrevient à ce principe. Cette règle intervient directement dans le mode d'exercice du pouvoir car elle vise les politiques, législations, institutions, programmes, etc. qui, à quelque titre, restreignent la libre circulation des biens, services, personnes, capitaux et entreprises⁽¹⁰⁾. Loin d'être purement virtuel, ce chapitre sacralisant l'union économique canadienne s'attaque à l'exercice établi des compétences constitutionnelles des gouvernements provinciaux; en ce sens ce chapitre hypothèque sérieusement la capacité de mettre en œuvre au niveau provincial une politique de développement régional.

Dans certaines conditions, un assouplissement des limites imposées à l'intervention régionale des gouvernements provinciaux a été consenti. Ces conditions sont intéressantes. En effet, on tolère une intervention gouvernementale dont le but serait d'améliorer la «situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale» (a. 6 (4)). Ainsi des mesures régionales restrictives sont envisageables à la condition d'avoir un fort taux de chômage et de viser les individus défavorisés. Cette «licence» désigne d'abord les individus défavorisés et non une action sur les conditions socio-économiques qui concourent au sous-développement régional. Cette tolérance témoignée pour une politique régionale s'avère d'autant limitée.

La réalité sociale régionale s'exprime d'abord et surtout par le fantomatique sujet juridique. Même lorsqu'on aborde des questions comme la péréquation dont la dimension régionale s'impose, la chose se confirme. La péréquation est comprise en termes d'égalité des chances des individus et non dans une perspective de développement régional. D'ailleurs les transferts monétaires aux gouvernements provinciaux ont essentiellement pour but le maintien d'un niveau minimum de qualité pour les services publics. Réduite

à une inégalité des chances et à des standards de services publics, la reconnaissance des inégalités régionales se défend bien de concourir à une quelconque consolidation des pouvoirs au niveau provincial.

L'atténuation des limites posées à l'intervention provinciale et la question de la péréquation, loin d'y faire obstacle, militent pour confirmer le principe de l'union économique canadienne et pour secondariser le niveau de gouvernement le plus près de la réalité et du développement de la région.

Il en va de même pour les précisions apportées à la juridiction sur les ressources naturelles, les ressources forestières et l'énergie électrique (a. 50).⁽¹¹⁾ La compétence exclusive des gouvernements provinciaux pour la prospection, l'exploitation, la conservation et la gestion de ces ressources est affirmée mais elle ne peut s'exercer que dans le respect de l'union économique. De plus, la compétence partagée avec le gouvernement central pour l'exportation hors de la province s'accompagne de deux réserves : d'abord, les lois provinciales ne doivent pas autoriser des disparités dans les prix et dans les approvisionnements destinés à une autre partie du pays et, ensuite, en cas d'incompatibilité ou conflit la législation fédérale a préséance. De même, les gouvernements provinciaux peuvent percevoir des revenus du secteur des richesses naturelles mais sans faire de distinction dans les modalités de taxation entre la production exportée à destination d'une autre partie du Canada et la production non exportée. La confirmation de la compétence provinciale pour les ressources naturelles est, en d'autres termes, subordonnée strictement au principe de l'union économique canadienne sous l'autorité du niveau central de l'État.

3) *Invalidation de la politique linguistique québécoise*

Les dispositions prises à l'égard de la question linguistique mettent en évidence le traitement de la question nationale au Canada par le gouvernement central et l'attitude qu'il entretient au sujet du niveau provincial de l'État notamment celui du Québec.

Les droits touchant les langues officielles (aa. 16 à 22) sont taillés sur mesure. D'abord, le gouvernement central qui se veut le héraut du Canada bilingue, adopte le bilinguisme institutionnel. Ensuite, le Manitoba et le Québec sont assujettis à leur statut déjà établi de bilinguisme institutionnel. On sait que cela n'a pas empêché le gouvernement manitobain de faire fi en toute impunité de ce statut pendant plusieurs décennies, ce qui n'est pas sans relation avec le déclin du poids relatif de la minorité francophone. Si d'une part, elle redresse une situation pour une minorité dont l'avenir est

vraisemblablement peu prometteur, cette mesure, d'autre part, interdit expressément au Québec de se doter d'une politique linguistique institutionnelle ne reconnaissant pas le statut de langue officielle à l'anglais dans le fonctionnement des appareils législatif, exécutif et judiciaire. Enfin, sous le prétexte du statu quo, cette interdiction pour le Québec et le Manitoba a pour envers l'invitation — infructueuse sauf pour le Nouveau-Brunswick — aux gouvernements provinciaux d'adhérer au bilinguisme institutionnel.

Dans l'économie générale de la Charte des droits et libertés, les groupes linguistiques dans l'ensemble canadien sont désignés sans égard à leurs conditions réelles d'existence, sans égard notamment aux rapports de subordination-minorisation que subissent les Québécois, les Acadiens et les petites communautés qui en sont issues, mais en se rendant aux préoccupations de la minorité anglophone au Québec. L'égalité des droits décrétée dans une situation d'oppression nationale et avec tous les acquis historiques que confère cette oppression ne font que conforter la domination existante. De surcroît, on interdit au niveau provincial québécois d'agir pleinement et d'une manière autonome sur le plan de la politique linguistique, ce qui constitue l'une des conditions nécessaires à la reproduction de la communauté nationale québécoise.

Avec la *Loi constitutionnelle de 1982* formulée par le gouvernement central, on assiste à une pénétration de ce dernier dans le champ de juridiction provinciale qu'est la langue d'enseignement. Les «droits à l'instruction dans la langue de la minorité» dictent en effet les critères d'une politique d'accès à l'école selon la langue d'enseignement. Deux critères qui ont déjà été rejetés par le gouvernement du Québec, donnent accès à l'enseignement à la minorité anglophone ou francophone dans sa langue. Il s'agit, pour le premier critère, de la langue maternelle des parents et, pour le deuxième, de la langue d'instruction des parents à l'école primaire au Canada. Bien que ce deuxième critère s'apparente à celui utilisé dans la Charte de la langue française du Québec, il l'infirme car il lui substitue l'aire géographique du Canada à celle du Québec : la «clause Canada» supprime la «clause Québec» en usage.

Les deux critères sont assortis d'un dispositif spécial. Le critère de la langue d'instruction au Canada des parents est en vigueur dès l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* alors que l'application de celui de la langue maternelle est différée jusqu'à ce que le Québec donne son autorisation (a. 59 (2)). Un autre critère s'ajoute. La Charte des droits et libertés reconnaît des droits acquis aux membres d'une famille dont l'un des enfants a reçu au Canada

une partie de son instruction dans la langue de la minorité. Ces critères opèrent une profonde révision de la Charte de la langue française au Québec et confinent toute politique linguistique à venir à la seule formulation de leurs modalités d'application.

L'objectif avoué du gouvernement central était de contrecarrer la Charte de la langue française du Québec au chapitre de la langue d'enseignement. Il coule de source que quelques mois après la sanction de la *Loi constitutionnelle de 1982* l'ex-juge en chef de la Cour supérieure, Jules Deschênes, prononce un jugement d'«inconstitutionnalité» des articles de ce chapitre de la Charte québécoise⁽¹²⁾.

Ce jugement est confirmé pour l'essentiel par la Cour d'appel et la Cour suprême. Dans son récent jugement (juillet 1984) le plus haut tribunal au Canada conclut que la volonté exprimée dans *La loi constitutionnelle de 1982* est limpide concernant la langue d'enseignement. Il s'agissait d'invalider la «clause Québec» inscrite dans la Charte de la langue française du Québec. Dans leur jugement les magistrats affirment : «L'article 23 de la Charte constitue, dans sa spécificité, un ensemble unique de dispositions constitutionnelles, tout à fait particulier au Canada. Cet ensemble de dispositions, le législateur constituant ne l'a pas édicté dans l'abstrait». Et un peu plus loin : «... l'on peut se demander si le constituant aurait rédigé comme il l'a fait l'article 23 de la Charte (des droits et libertés) s'il n'avait eu sous les yeux le modèle (Charte de la langue française; G.B.) que, dans une bonne mesure, il voulait justement contrer par l'article 23.»

En toute logique, ces hauts magistrats nous disent qu'il est impossible de considérer la Charte québécoise comme une restriction raisonnable et justifiée dans une société libre et démocratique car c'est cette Charte qu'on a voulu invalider. Il y a plutôt incompatibilité.

4) *Ni veto constitutionnel, ni veto politique*

La formule d'amendement adoptée a eu le mérite de clarifier le poids et la place qui ont été associés historiquement au Québec. La Cour suprême a confirmé que le gouvernement du Québec ne possède pas juridiquement un droit de veto constitutionnel qu'il croyait détenir. De plus, dans l'ensemble de l'opération on lui a refusé le veto politique que pourtant la tradition lui reconnaissait.

Sous la suprématie du niveau central de l'État, chaque gouvernement provincial jouit d'une égalité juridique. Un amendement constitutionnel demande désormais, d'une part, l'accord des deux

chambres au niveau central et, d'autre part, l'accord de 7 provinces regroupant au moins la moitié de la population. Théoriquement, compte tenu de la répartition géographique de la population, un amendement ne peut se faire avec l'opposition concertée de l'Ontario et du Québec; c'est cependant un cas limite pour lequel les conditions politiques ne seront pas réunies fréquemment.

Il y a possibilité de retrait d'une Province lorsqu'un amendement modifie les compétences constitutionnelles ou les droits et privilèges des gouvernements provinciaux. Une compensation financière est prévue seulement lorsque l'amendement touche le domaine de l'éducation ou d'autres domaines culturels (a. 40). Cette restriction souligne qu'il ne saurait y avoir de spécificité que culturelle; à ce titre, les revendications traditionnelles du Québec ne peuvent que s'inscrire dans ce cadre étroit. Le principe du retrait ne s'applique cependant pas pour les grandes institutions pan-canadiennes. C'est le cas pour les questions du pouvoir et de la composition du Sénat, de la création et de l'élargissement du territoire d'une province. Mais c'est aussi le cas pour des questions qui ne peuvent être amendées qu'à l'unanimité : les représentants de la monarchie, la formule d'amendement, l'usage du français et l'anglais et la composition de la Cour suprême.

Au-delà de ces grandes institutions dont on s'assure qu'elles jouissent d'uniformité et permanence, la procédure d'amendement, avec l'accord du gouvernement central, a une certaine souplesse dans la mesure où on ne requiert l'appui que d'une des Provinces centrales et de six autres gouvernements provinciaux. Le retrait, somme toute, existe mais, outre les domaines culturels, ne peut être utilisé qu'avec un très lourd fardeau.

Faute de réaménager la répartition des compétences constitutionnelles des niveaux de l'État, la *Loi constitutionnelle de 1982* modifie substantiellement le cadre de l'exercice du pouvoir particulièrement au niveau provincial en posant des verrous qui, au-delà de limites qui se resserrent, bloquent les initiatives exprimant et agissant sur la question régionale et la question nationale.

La mécanique de ces verrous a été démontrée. La supervision par le pouvoir judiciaire des initiatives gouvernementales entame leur traditionnelle autonomie; mais surtout le primat du sujet juridique permet le rejet de la formulation de droits collectifs. Seul le niveau central de l'État peut prétendre être le dépositaire des intérêts collectifs du peuple canadien. Les compétences constitution-

nelles et la capacité politique du niveau provincial de l'État sont subordonnées au principe incontournable de l'union économique et soumises à la tutelle du gouvernement central. Dans le domaine linguistique, les paramètres sont posés; il reste à s'y conformer.

Au-delà des droits de la personne, le changement du cadre constitutionnel repose sur une série de lignes de force dont l'impact au Québec, eu égard à la question régionale et à la question nationale, est certain. La communauté nationale québécoise, reléguée au statut de minorité ethnique dans la multitude, n'appelle en effet aucune conséquence pour la définition de champs de compétence gouvernementale et pour la reconnaissance des droits, voire collectifs. Le gouvernement du Québec ne peut agir conséquemment sur les conditions linguistiques de la reproduction nationale ni modifier le leg des enclaves coloniales de bilinguisme institutionnel. Ces lignes de force se conjuguent à la limitation générale de la capacité effective d'intervention étatique au niveau provincial et à la marginalisation de ce niveau d'État dans l'exercice du pouvoir. Les conditions sont réunies pour une mise en tutelle du niveau provincial par le niveau central de l'État. Cette opération témoigne de la compréhension fédérale du tissu social canadien. En effet, face à la diversité éclatée, dont les parties sont politiquement inexpressives dans leur isolement, il n'y aurait au Canada qu'une société, qu'un ensemble politique et qu'un peuple qui trouve sa représentation politique la plus parfaite dans le gouvernement du Canada, c'est-à-dire central.

2. De la contre-réforme au «beau risque»

1) *Critique caractérielle du fédéralisme*

Que le gouvernement du Québec n'ait pas souscrit à la manœuvre fédérale ne montrait qu'un esprit de suite eu égard à l'appréhension québécoise des relations intergouvernementales et plus particulièrement des conditions minimales d'une révision constitutionnelle. En 1971, le gouvernement libéral a refusé de parapher une Charte dont les effets étaient plus circonscrits⁽¹³⁾. L'étonnement ne vient certes pas qu'en 1982 on enregistre une opposition unanime à l'Assemblée nationale face à l'opération politique qui préside à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il s'impose cependant lorsque René Lévesque, chef d'un gouvernement «souverainiste» qui a subi l'affront du «Canada Bill», propose quelque deux années et demie plus tard une analyse particulière des vices du fédéralisme canadien.

Au cours du discours d'ouverture de la session d'automne 1984, les problèmes et contradictions d'ordre structurel du fédéralisme canadien⁽¹⁴⁾ s'estompent pour faire place à une analyse axée sur le climat et les dispositions personnelles. Les affres du fédéralisme tenaient donc vraisemblablement de l'humeur et des intentions du personnel politique libéral fédéral. De là s'échafaudent les prémisses d'une analyse caractérielle des conflits intergouvernementaux. Rappelant sa volonté de défendre les intérêts du Québec, Lévesque enchaîne : «... mais, cette fois, je l'espère, sans la mauvaise foi et le négativisme systématique qui étaient pour ainsi dire devenus des traits de caractère de l'ancien gouvernement libéral.»⁽¹⁵⁾ Cette ère nouvelle qui s'annonce découle de l'atmosphère anticipée : «Tout cela nous donne espoir que nous pourrions enfin trouver à Ottawa... des interlocuteurs valables, capables de joindre leurs efforts aux nôtres pour le plus grand bien de nos concitoyens.»⁽¹⁶⁾ De là, il croit possible d'obtenir réparation contre la *Loi constitutionnelle de 1982* qui a «littéralement banalisé» le statut du Québec.

On ne peut nier que les attitudes, les dispositions, l'humeur du personnel politique colorent la vie politique et produisent des effets sur le système politique canadien. Cependant avant de prendre la mesure du nécessaire recul fédéral ou de la compromission provinciale, il importe de souligner que cette nouvelle saisie du fédéralisme est empreinte de réminiscences dont il faut apprécier la portée. Transparaissent, en effet, deux idées dont les heures de gloire paraissent pourtant révolues : le mouvement de pendule entre la centralisation et la décentralisation, et le fédéralisme coopératif.

2) *Du pendule à la coopération*

Cette page que semble tourner René Lévesque sous-entend qu'à l'ère de centralisation sous l'égide de Trudeau devrait succéder une période de décentralisation. On revient à l'idée qu'au sein de l'État canadien s'affirme un mouvement de va-et-vient entre les deux tendances. Selon les auteurs qui retiendront cette interprétation, l'indice privilégié change. Tantôt on insistera⁽¹⁷⁾ sur l'utilisation relative de la capacité d'intervention dans la politique économique, tantôt⁽¹⁸⁾ sur le climat et les initiatives dans les négociations intergouvernementales. D'autres⁽¹⁹⁾ mettront l'accent sur la part relative des budgets et les transferts fiscaux.

Ce pendule n'est pas sans vraisemblance lorsqu'on utilise des critères tels que les arrangements administratifs, les ajustements temporaires, l'intensité de l'activité politique, l'influence des niveaux gouvernementaux sur les affaires publiques. Ceux-ci façon-

nent certainement les modalités d'exercice du pouvoir mais ne cerrent pas directement la position respective des lieux d'exercice du pouvoir. Ce qui est décisif sur ce plan ce sont les pouvoirs reconnus constitutionnellement et la capacité effective de les exercer. En ce sens, juridiquement et politiquement la tendance à la centralisation se confirme depuis la dernière guerre même s'il y a une certaine déconcentration financière plus ou moins rattachée à la déconcentration administrative comme cela se remarque dans des pays de formes différentes de régime⁽²⁰⁾. C'est cette tendance qui reçoit une consécration avec la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Par ailleurs, le fédéralisme coopératif s'est voulu une formule par laquelle les deux niveaux de l'État poursuivaient concurremment une politique extensive de régulation et une pratique de collaboration pour l'exécution de cette politique. S'appuyant sur l'idée de l'interdépendance des niveaux de gouvernement qui condamne le partage étanche des compétences, le fédéralisme coopératif favorise d'abord le critère d'aptitude qui implique que l'on accorde à chaque niveau étatique ce qu'il est capable de bien faire en principe et en réalité. Cette vue fonctionnelle pave la voie à la notion de co-souveraineté et ainsi au processus de la centralisation concertée. Au-delà des péripéties de la vie politique, le fédéralisme coopératif, se revendiquant de l'«art du compromis», a accompagné historiquement l'intervention du gouvernement central dans des champs hors de sa compétence reconnue et a servi à la coordination administrative de mesures et programmes concurrents mis en œuvre par les deux niveaux de l'État⁽²¹⁾.

L'évocation de l'une ou l'autre thèse peut sans doute servir à exprimer les conditions ambiantes des relations intergouvernementales⁽²²⁾. Elles ne sont pas sans rapport avec le déroulement de pourparlers à venir. Mais pour aller au fond des choses, il y a certainement une confusion des genres. À la fois le «pendule» et la «coopération» se situent historiquement davantage, et au-delà des dispositions caractérielles, au niveau des ententes administratives. Certes, celles-ci façonnent les modalités d'exercice du pouvoir mais elles ne modifient pas pour autant la définition des lieux d'exercice du pouvoir et donc la capacité réelle d'impulser les orientations fondamentales quant au rôle à accorder à l'État et à ses interventions. Or c'est ce dernier aspect qui est en jeu dans la révision constitutionnelle et l'opposition qu'elle a pu susciter au Québec.

La délicate opération consisterait en fait à donner aux procédés, qui ont débouché sur des arrangements administratifs et des ajustements temporaires, à ce point de profondeur pour qu'ils enclenchent une «contre réforme» constitutionnelle neutralisant la

tutelle fédérale par une autonomie provinciale sur le développement régional et national du Québec.

3) *Faire sauter les verrous*

Plus fondamentalement le gouvernement Lévesque a posé en décembre 1981, dans une motion votée à l'Assemblée nationale⁽²³⁾, l'enjeu véritable de la révision constitutionnelle. L'objet de cette motion qui prend la forme d'une contre-proposition, consiste essentiellement à faire sauter les verrous constitutionnels qui limitent la capacité effective d'intervention étatique au niveau provincial et marginalise ce niveau de l'État dans l'exercice du pouvoir, bloquant la prise en compte active des questions régionale et nationale au Québec.

Le peuple canadien intégrateur des minorités ethniques vient ici se briser sur l'écueil de la thèse des deux peuples fondateurs et de la reconnaissance du Québec comme société distincte qui «possède tous les attributs d'une communauté nationale distincte» à l'intérieur de l'ensemble fédéral canadien. De cette affirmation découle le nécessaire respect des droits collectifs dont le gouvernement du Québec est le seul dépositaire légitime. Cela heurte l'un des principaux postulats du gouvernement fédéral concernant les intérêts collectifs du peuple canadien.

À la suprématie du gouvernement central qui seul représenterait les intérêts généraux du peuple canadien et incarnerait l'union économique, s'oppose désormais la suprématie du Gouvernement du Québec sur le développement des dimensions vitales socio-économique et politique de la communauté québécoise.

En ce sens, la Charte des droits élargie qui est proposée (droits démocratiques, langues officielles, droits à l'égalité, libertés fondamentales, langue d'instruction) préserverait à l'Assemblée nationale du Québec le pouvoir de «faire prévaloir ses lois dans les domaines de sa compétence». La confirmation de l'autorité provinciale dans le domaine de ses juridictions s'accompagne du refus de la «nouvelle donne» pour l'exercice des compétences de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La parade est particulièrement nette pour les deux fers de lance de l'érosion du pouvoir provincial. L'absence la plus significative à la Charte des droits proposée par Québec concerne l'union économique canadienne. En effet, le chapitre sur «la liberté de circulation et d'établissement» serait à toute fin pratique biffé. Ainsi les pratiques en usage qui alimentent la politique régionale des pro-

vinces ne pourraient être compromises au nom de la libre circulation des facteurs de production dans un espace économique sans entraves intérieures. La caution constitutionnelle à la tutelle revendiquée par le gouvernement central en matière de politique économique se voit entamée d'autant.

On enregistre aussi une fin de non recevoir dans le domaine linguistique. Tout en refusant de confirmer son bilinguisme institutionnel, le gouvernement Lévesque veut rester libre d'adhérer volontairement à toute garantie touchant l'enseignement dans la langue des minorités anglaise ou française et ce, parce que «sa compétence exclusive en cette matière doit demeurer totale et inaliénable et que la situation de sa minorité est déjà la plus privilégiée au Canada.»⁽²⁴⁾

Si pour le gouvernement fédéral la révision constitutionnelle a été amorcée sous le signe de la «souveraineté de l'individu» qui était sa propre autorité, pour le gouvernement du Québec elle ne saurait être pertinente que par la confirmation de sa souveraineté dans le domaine de sa compétence, car lui seul peut prétendre représenter les droits et intérêts collectifs de la communauté nationale québécoise. Ainsi, pour la formule d'amendement, ce dernier oscille entre un droit de veto qui bloque toute modification future qui n'aurait pas son acquiescement, et la possibilité de constituer un statut particulier qui découlerait de l'usage d'un droit de retrait avec pleine compensation pour les modifications éventuelles de toute compétence provinciale. La seule loi de la majorité qui ne saurait compter reste donc la majorité à l'Assemblée nationale du Québec.

La démarche d'ensemble laisse peu de doutes sur la volonté bien arrêtée de neutraliser les blocages du «Canada Bill» réduisant sa marge de manœuvre acquise dans l'exercice du pouvoir d'État. Les positions, de part et d'autre, sont irréductibles sur le plan de la logique et de la compréhension d'ensemble. D'autant que René Lévesque signifie solennellement à Pierre Trudeau que les conditions exprimées dans la motion de l'Assemblée nationale «représentent pour le Québec le *minimum vital* dont il a besoin pour protéger sa spécificité et ses droits historiques.» (c'est moi qui souligne)⁽²⁵⁾

4) *Entre le recul fédéral et la compromission québécoise*

Un peu plus de deux ans plus tard, on peut s'interroger sur le sens du «beau risque» auquel René Lévesque semble convier son gouvernement. Se peut-il que l'atmosphère, le climat, les dispositions, les attitudes réconcilient deux perspectives aussi opposées ou

encore bloquent la manœuvre centralisatrice de la révision constitutionnelle? La partie n'est pas terminée et plusieurs scénarios peuvent être esquissés. Au-delà des péripéties de futures discussions constitutionnelles, il reste un enjeu fondamental.

L'acceptation des «conditions minimales» du Québec, par le gouvernement fédéral, amènerait ce dernier à renier les principaux postulats de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soit en bloc soit en introduisant une «dualité» constitutionnelle. Dans le premier des cas, les modifications majeures à l'économie générale de la définition et compréhension des lieux de pouvoir concernent l'ensemble des gouvernements provinciaux et fédéral; dans la seconde hypothèse, ces modifications touchent essentiellement le Québec et on introduit, sur la base de la reconnaissance nationale des Québécois, sous quelque étiquette qu'elle soit, un statut particulier, donc une asymétrie constitutionnelle au niveau provincial de l'État. Dans l'un et l'autre cas, s'il faut se fier à l'histoire des relations intergouvernementales, cette perspective ne semble pas vouée au succès, et le changement partisan au niveau fédéral de l'État, s'il peut renouveler la manière de faire, ne semble pas destiné à infléchir d'une façon radicale cette histoire.

À la suite de compromis ponctuels, les gouvernements provinciaux ont résolu en 1981 de s'accommoder du renforcement de la tutelle fédérale. Un retournement de situation est peu prévisible. Tout autant du reste que l'acceptation pour le Québec — sur la base de la reconnaissance de la communauté nationale québécoise et du niveau provincial québécois comme expression institutionnelle de ses intérêts collectifs — d'un élargissement de l'autorité provinciale sur les conditions socio-économiques, linguistiques et politiques du développement de cet espace social. L'admission de particularités culturelles au Québec a déjà été faite; elle sous-tend, par exemple, l'introduction du droit de retrait avec compensation pour des amendements de nature culturelle. Rien ne permet de penser que cette admission peut aller plus loin.

Par ailleurs, peut-on penser que le «beau risque» qui attire le gouvernement du Québec se fonde uniquement sur la croyance que l'affrontement constitutionnel avec le gouvernement central-libéral a eu pour source principale la mauvaise foi ou encore sur le repérage de signes indiquant que les dirigeants politiques canadiens sont désormais ouverts à une asymétrie constitutionnelle. Si on écarte ces deux hypothèses, l'une pour son caractère superficiel, l'autre pour l'in vraisemblance d'un tel revirement dans une situation où le rapport de force privilégie en rien le gouvernement du Québec, on

doit considérer la possibilité d'une «mise» plus modeste pour le gouvernement du Québec.

Bien que rappelée en décembre et en janvier par deux ministres péquistes⁽²⁶⁾, la motion de 1981 constituera possiblement davantage le point de départ des discussions et non le point d'arrivée : en quelque sorte le minimum vital hors de portée.

La reconnaissance de la spécificité nationale du peuple québécois sera sûrement posée comme point initial des négociations. Les conséquences constitutionnelles qu'on dégagera de ce principe sont susceptibles d'être cependant limitées. Plusieurs variantes sont possibles. Peut-on envisager, par exemple, une entente dont l'essentiel du résultat de ce «beau risque» serait composé de la reconnaissance d'une spécificité nationale, de l'élargissement à toutes les matières de la compensation financière en cas de retrait lors d'un amendement constitutionnel (valable pour toutes les provinces) et d'une adhésion volontaire du gouvernement du Québec à un article amendé concernant la langue d'enseignement de la minorité.

On ne peut par avance fabriquer l'histoire, mais cette hypothèse est une illustration de l'acceptation des postulats de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui consacre par exemple, avec les impératifs de l'union économique canadienne, l'érosion d'une capacité effective de mettre en œuvre, d'une façon conséquente, une politique régionale au niveau provincial de l'État. De plus, cela pose le problème du poids de l'acquis constitutionnel de 1982. La reconnaissance d'une communauté nationale juxtaposée à ou insérée dans une Charte axée sur les droits individuels soulève certes des questions d'interprétation. Il serait surprenant que cette reconnaissance impose une relecture à ce point différente de la Charte qu'elle en déplace le centre de gravité de l'«économie d'ensemble» de l'interprétation.

Si le rejet global de la cohérence qui s'est imposée dans la *Loi constitutionnelle de 1982* apparaît improbable, la question la plus problématique reste à savoir jusqu'à quel point des amendements recevables du côté des premiers ministres provinciaux et fédéral⁽²⁷⁾ peuvent rendre compte, au-delà d'une «souveraineté culturelle» au goût du jour, des revendications traditionnelles du gouvernement du Québec. En fait, l'acceptation par le Québec du cadre offert par la *Loi constitutionnelle de 1982* en y aménageant quelques compromis confirmerait à la fois l'esprit et la lettre de la *Loi constitu-*

tionnelle de 1867 (le BNA Act) : la centralisation du pouvoir politique.

Gérard Boismenu
Département de
science politique,
Université de Montréal

-
- (1) Gérard Boismenu et al., *Espace régional et nation*, Montréal, Boréal Express, 1983.
 - (2) C'est d'ailleurs l'un des principaux indicateurs de la centralisation que retient notamment Edmond Orban, *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral : un processus irréversible?*, Montréal, Québec/Amérique, 1984.
 - (3) Gérard Boismenu, «L'État fédératif et l'hétérogénéité de l'espace», dans *Espace régional et nation*, op. cit.,
 - (4) Pour une étude des modifications apportées au cours des négociations, mes articles : (avec André-J. Bélanger), «Les propositions constitutionnelles : sens et portée», dans *Québec : un pays incertain*, Montréal, Québec/Amérique, 1980, et «Vers une redéfinition des lieux d'exercice du pouvoir d'État au Canada», *Cahiers d'histoire*, vol. II, no. 1, p. 11-30.
 - (5) Chaim Perelman, *Logique juridique : nouvelle rhétorique*, Dalloz, 1962, et «La motivation des décisions de justice, essai de synthèse», dans *La motivation des décisions de justice*, Bruxelles, 1970, p. 415-426; Jules Deschênes, «Juge et législateur», dans *Les plateaux de la balance*, Montréal, Leméac, 1979, pp. 27-54.
 - (6) Jean Chrétien, *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1980.
 - (7) Pierre Elliott Trudeau, «Lettre aux Québécois», *Le Devoir*, 15 juillet 1980.
 - (8) Au nom de cet objectif multiculturel on peut légitimement s'interroger à savoir si «un tribunal de l'Ouest canadien (pourrait) se montrer plus exigeant à l'égard du nombre d'enfants francophones qui justifie l'établissement d'une école française, au motif que les fonds devraient plutôt être consacrés à l'établissement d'une école ukrainienne», Robert Décary, *Le Devoir*, 16 avril 1982.
 - (9) Yves Pratte, Georges Emery, Lucien Bouchard, *Opinion sur les conséquences qu'entraînerait, pour les lois et règlements du Québec, l'enchâssement dans la constitution canadienne de la Charte des droits et libertés du projet de Loi constitutionnelle de 1981*, Québec, 25 février 1981, 52 pages.
 - (10) Pour une liste qui se veut pourtant incomplète, voir Jean Chrétien, op. cit., p. 36-49.
 - (11) Il s'agit d'une modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*, (BNA Act).
 - (12) Dans son jugement le juge Deschênes ne peut refouler un accès d'humeur à propos de la notion de droit collectif : «... l'argument du Québec fait état d'une conception totalitaire de la société à laquelle la Cour ne saurait se rallier. La personne humaine est la plus grande valeur que nous connaissons et rien ne doit concourir à diminuer le respect qui lui est dû. D'autres sociétés placent la collectivité au-dessus de l'individu. Elles emploient le rouleau-compresseur du Kolkhose et ne voient de mérite que dans le résultat collectif, même si des individus doivent être laissés pour compte au terme de l'exercice», *Le Devoir*, jeudi 9 septembre 1982.

- (13) Jean-Louis Roy, *Le choix d'un pays*, Montréal, Leméac, 1978, p. 253-279; Jean-Pierre Prévost, *La crise du fédéralisme canadien*, Paris, PUF, «dossier Themis», 1972, p. 76-79.
- (14) Jean-Pierre Charbonneau et Gilbert Paquette, *L'Option*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1978; Claude Morin, «L'expérience québécoise du fédéralisme canadien», dans *La modernisation politique du Québec*, Montréal, Boréal Express, 1975, p. 79-100.
- (15) Assemblée nationale, *Journal des débats*, vol. 28, no. 1, 16 octobre 1984, p. 23.
- (16) *Idem*, p. 22.
- (17) Maurice Lamontagne, *Le fédéralisme canadien*, Québec, Presses universitaires Laval, 1954.
- (18) Jacques-Yvan Morin, «Les relations fédérales-provinciales», dans *le Système politique du Canada*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1970, pp. 77-88; Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
- (19) Garth Stevenson, *Unfulfilled Union*, Toronto, Macmillan of Canada, 1979; Gouvernement du Canada, *Fédéralisme et décentralisation, où en sommes-nous?*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1981.
- (20) Edmond Orban, *op. cit.*, p. 415-460.
- (21) Carl J. Friedrich, *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Bruxelles, Praeger-Institut belge de Science politique, 1971; D.V. Smiley, «Canadian Federalism and the Resolution of Federal-Provincial Conflict», *Contemporary Issues in Canadian Politics*, Prentice-Hall of Canada, p. 48-66; Jean-Luc Pepin, «Coopérative Federalism», *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Methuen, p. 320-329.
- (22) Faisant allusion à la période de discussions qui a accompagné la présentation du Canada Bill, P.M. Johnson dira que depuis les «choses ont changé» notamment «... quant au contexte dans lequel le Québec peut avoir des relations avec le reste du Canada», Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, vol. 28, no. 25, 5 décembre 1984, p. 1330.
- (23) Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, vol. 26, no. 12, 1er décembre 1981, p. 605.
- (24) *Idem*.
- (25) Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, vol. 26, no. 9, 25 novembre 1981, p. 463.
- (26) Pierre-Marc Johnson, à l'Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, vol. 28, no. 25, 5 décembre 1984, p. 1330-1334; Bernard Landry, «Le P.Q. les enjeux du 19 janvier, et après...», *Le Devoir*, 18 janvier 1985, p. 9.
- (27) Est-il utile d'insister sur le fait que les premiers ministres provinciaux sont des acteurs de premier plan pour les modifications au «Canada Bill»? Par exemple, une des questions en jeu, la modification de la formule d'amendement, demande l'unanimité de tous les gouvernements au Canada (a. 41). Le texte de la loi constitutionnelle a été tiré de : Chambres des Communes, *Procès-verbaux*, 32e Parlement, 2 décembre 1981, p. 4308-4336.