

Les Cahiers de droit



Introduction

Solange Chaput-Rolland

Volume 26, numéro 1, 1985

La réforme des institutions fédérales canadiennes

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042642ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042642ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Chaput-Rolland, S. (1985). Introduction. *Les Cahiers de droit*, 26(1), 9–13.
<https://doi.org/10.7202/042642ar>

La réforme des relations fédérales-provinciales

Introduction

Solange CHAPUT-ROLLAND *

Pour ceux et celles qui n'ont pas de formation universitaire, qui ne sont ni sociologues, ni politicologues ni constitutionnalistes, il n'est pas facile de trouver la note juste pour évoquer les tiraillements, tensions et dissensions qui depuis 1867, opposent les provinces à l'État central. Le fédéralisme canadien a toujours eu deux versions : la première tient à la centralisation, et elle fut mise de l'avant par la plupart des premiers ministres canadiens, conservateurs et libéraux parce que l'Acte de 1867 tient à la fois de l'état unitaire et de l'union entre les provinces et le gouvernement du Canada. Il s'en fallut de peu pour que le Canada endosse la vision unitaire de Sir John Macdonald et c'est à l'honneur de l'historien Alissair Sweeny d'avoir admis l'importance du rôle de Sir Georges Étienne Cartier dans l'orientation fédéraliste, seconde version, qu'il sut imposer à son éminent collègue anglophone. Depuis ce jour, les premiers ministres du Canada reprennent à leur compte, la tentation de Sir John A. de transformer le Canada pour l'unifier : One Country, One Nation, One Language. Qu'il suffise de rappeler qu'en 1982, sans la ferme opposition de sept provinces, la nouvelle constitution canadienne adoptée, rapatriée et reformulée sans l'assentiment des provinces de par la volonté de Pierre Elliott Trudeau, aurait fait du Canada fédéral, un pays quasi unitaire. Les provinces auraient perdu encore plus de pouvoirs, puisque le gouvernement canadien aurait agi en leurs noms, sans même les consulter.

Il n'est pas de ma compétence de retracer les grandes lignes de toutes les rencontres fédérales-provinciales qui sont les outils du fédéralisme canadien. Mais sans abuser des comparaisons entre chacune d'entre elles, il est permis d'observer qu'elles se ressemblent toutes puisque le pendule a toujours oscillé entre une centralisation et une concentration des pouvoirs selon la volonté fédérale, et des demandes répétées de décentralisation et plus récemment de régionalisation, selon les besoins, pour ne pas écrire les exigences, des provinces. Peut-être serait-il utile de revenir à la définition du

* Écrivaine politique.

fédéralisme pour mieux comprendre les difficultés que notre régime politique suscite au pays. « Le fédéralisme qui s'incarne dans une fédération », écrit la Commission Pépin-Robarts, est donc « une forme d'organisation politique qui cherche à satisfaire les désirs et les besoins d'unité et de diversité dans une société. Le gouvernement central et des gouvernements provinciaux possèdent chacun une autorité autonome de sorte qu'aucun des deux "ordres ou niveaux" de gouvernement n'est juridiquement ou politiquement subordonné à l'autre ». Et les commissaires ajoutent : « La notion de non-subordination est une composante essentielle du "principe fédéral"¹ ».

Il convient de ne pas s'étonner que la fédération canadienne repose sur *deux paliers de gouvernement*, chacun souverain dans les sphères que la constitution énumère. Il ne pourrait donc y avoir de vraies relations fédérales-provinciales, sans rencontres, discussions, colloques, puisque le principe fédéral en est un de non-subordination, et de conciliation entre les besoins de l'État central et les aspirations des provinces qui depuis 1867 sont devenues des régions fortes, puissantes, dynamiques et sans cesse en évolution.

Le Québec a toujours joué un rôle de première importance dans les rapports entre les régions et la capitale fédérale du pays. En octobre 1887, le premier ministre Honoré Mercier convoqua les provinces à une première rencontre provinciale et toutes conclurent que le gouvernement fédéral ne pouvait se charger d'exercer des pouvoirs qui appartiennent exclusivement aux législatures provinciales. Cette première victoire de l'autonomie provinciale fut vite oubliée parce que la guerre de 1914 autorisa le gouvernement fédéral, au nom de l'unité nationale, à concentrer entre ses mains de grands pouvoirs. La conférence provinciale-fédérale de 1921 entreprit sinon de les remettre aux provinces, au moins de prendre en considération leurs doléances. La seconde grande guerre mondiale voit la Commission Rowell-Sirois proposer une massive centralisation des revenus et depuis le pendule fédéral continue d'osciller entre cette centralisation à outrance et la décentralisation réclamée par les provinces.

Durant les deux années intenses des activités de la Commission Pépin-Robarts, les commissaires entendirent souvent l'ex-premier ministre John Robarts, coprésident de notre commission, rappeler les péripéties de la Conférence constitutionnelle « of tomorrow » dont il présida les assises en 1967, afin de relancer la difficile question des relations provinces-État central, vers un avenir de coordination plutôt que de subordination aux diktats d'Ottawa. Il a dû subir les foudres du gouvernement central qui réclamait sa place aux tables provinciales, parer aux difficultés suscitées sur

1. *Définir pour choisir*, p. 23.

son chemin par *my friends of Ottawa*, et convaincre ses partenaires que cette rencontre devait marquer un point déterminant dans la santé fédérale du pays.

Le Québec joua un rôle de premier plan lors de ces rencontres. Pour certains, la province française exerçait un subtil chantage ; pour les autres, elle était un empêchement de danser une valse strictement anglophone et canadienne. Mais tous les premiers ministres, fussent-ils de l'Union nationale ou du Parti libéral, avaient compris que la société québécoise avait des aspirations que les autres provinces ne pouvaient partager, et qu'elle avait des exigences que ses partenaires anglophones dans la fédération ne pouvaient tolérer. Depuis la conférence constitutionnelle convoquée par Honoré Mercier en 1887, le Québec est devenu la figure de proue des négociations, confrontations, discussions et dissensions avec le gouvernement central et centralisateur.

Le Québec n'est pas, ne sera pas, ne deviendra jamais une province comme les autres, malgré les récents efforts du gouvernement Trudeau. Oui, nos pouvoirs se sont réduits avec le rapatriement de la nouvelle constitution, la charte des droits qui empiète dans le parterre provincial, et le rejet du droit de veto décrété par la Cour suprême (personne ne comprendra jamais pourquoi...). Mais notre société demeure, grandit, mûrit, se solidifie, et ses besoins s'accroissent. Pour l'instant, à cause de la faiblesse constitutionnelle du gouvernement Lévesque et du rejet du nationalisme traditionnel en vigueur dans le Parti libéral du Québec, il serait possible de penser que les affrontements Ottawa-Québec sont à tout jamais terminés. Or, ce serait mal comprendre le sens de notre histoire que de croire que notre société se contentera encore longtemps d'assister, ligotée et muette, aux rencontres fédérales-provinciales alors que la perte de son droit de veto lui enlève toutes possibilités de revendiquer une place plus importante que celle qui lui est *consentie* dans l'ordre fédéral actuel.

Le Québec n'a pas renoncé à reprendre, non pas tous les pouvoirs perdus au cours du processus du rapatriement, mais au moins la place que l'histoire lui assigne dans une fédération de provinces plutôt que dans une fédération dominée, subjuguée par l'État central. Il importe ici de rappeler que le nationalisme qui fut notre force politique depuis 1763 n'est pas mort ; il est en veilleuse, car il ne sait où et par quel gouvernement s'exprimer. Celui de Monsieur Lévesque en fait une condition de sa course vers la souveraineté. Celui rêvé par Robert Bourassa est réduit à la promotion des thèses économiques si chères au nouveau chef du P.L.Q. Mais dès qu'une élection secouera la léthargie de nos concitoyens, effarés et muets devant la perte de nos pouvoirs historiques et meurtris par notre faiblesse en tant que partenaire essentiel à la dualité linguistique, juridique, confessionnelle, et

fédéraliste, le Québec redressera la tête, retrouvera la vigueur que lui a toujours insufflée un nationalisme ouvert qui n'a rien à voir avec le tribalisme décrié par Monsieur Trudeau. Nous retrouverons notre place à la table constitutionnelle.

Il m'apparaît important d'ajouter une observation. Si le Québec n'avait pas été la province la plus difficile à subjuguier lors des rencontres fédérales-provinciales, le Canada serait, je crois, devenu depuis longtemps un véritable État unitaire, au sein duquel les provinces serviraient fidèlement l'idéal centralisateur, faute de munitions pour se battre afin de maintenir leur autonomie, leur personnalité. Le Québec a été le fer de lance de la fédération ; sans sa présence, les provinces anglaises, maîtrisées par l'État fédéral, se seraient sans doute résignées à une rapide assimilation dans le creuset américain. C'est précisément parce que la seule province francophone du Canada n'est pas semblable aux autres, qu'elle a donné au Canada son caractère fédératif malgré la pensée unitaire de la plupart des premiers ministres du Canada. Aucune loi, aucune charte des droits, aucun texte constitutionnel, aucune analyse savante publiée par nos grands sociologues ou politicologues ne pourra convaincre notre peuple de se fondre dans le peuple du Canada. Il se sait différent, non meilleur, ni plus riche ou plus humaniste que les peuples amérindiens et anglo-canadiens, à cause de son passé, de son cheminement social, de son évolution culturelle. Même si la Cour suprême lui a enlevé son droit de veto en statuant qu'il n'a jamais eu de valeur juridique, le Canada anglais sait fort bien que jamais le gouvernement canadien, s'il se maintient dans le sillon du fédéralisme, ne pourra gouverner contre la volonté et en l'absence du Québec. Son histoire est dominée par notre histoire ; son passé a été dicté au plan constitutionnel et linguistique par notre présence sur ce continent, et les relations fédérales-provinciales ont toutes été dominées par les demandes du Québec et par la frustration de nos premiers ministres provinciaux. La montée nationaliste accompagnait inmanquablement nos déceptions constitutionnelles et notre population découvrait la fragilité des rencontres inévitables entre les provinces et le gouvernement du Canada.

Il me semble que nous savons maintenant que notre rôle n'est pas et ne saurait être d'accepter sans rien dire ce que Claude Morin nomme « la banalisation » du Québec. Pour le moment, les séquelles du référendum sont encore trop lourdes à porter pour que nous puissions retrouver dans notre âme nationale la force de combattre encore pour la reconnaissance de notre caractère spécifique. Quand les citoyens cherchent leur pain, leur foyer, une situation assez rentable pour leur permettre un standard de vie comparable à ceux des autres provinces, la collectivité se désintéresse des lois qui régissent son système politique. Elle les subit, les respecte faute d'avoir le goût et le temps de les contester, de les mettre en doute.

Avec Pierre Elliott Trudeau, les rencontres fédérales-provinciales n'étaient plus fédéralistes ; elles étaient devenues strictement « trudeauistes ». Le maître parlait, les provinces pliaient l'échine. Mais je ne crois pas que sous un John Turner, ou un Brian Mulroney, cette insolite subordination continue. Les deux hommes qui aspirent à prendre la succession de Monsieur Trudeau n'ont ni sa force, ni son charisme, ni sa vision du Canada. Plus que Monsieur Trudeau, ils auront besoin du pouvoir des provinces pour accentuer et consolider le pouvoir fédéral. Monsieur Trudeau a même déclaré au soir de ses adieux à la politique canadienne, que dans des cas difficiles, il suffisait de passer outre à la volonté des provinces pour obtenir l'assentiment des citoyens lorsque les besoins du pays étaient clairement et fortement exprimés. Je ne crois pas que Brian Mulroney ou John Turner en viennent à de tels excès contre le fédéralisme, parce qu'ils ne sont ni l'un ni l'autre des hommes de grands formats. Ils devront pour se maintenir au pouvoir fédéral, obtenir l'assentiment des pouvoirs régionaux. Ou ils gouverneront avec les provinces, ou les provinces finiront de guerre lasse par se tourner vers d'autres systèmes politiques. Ce n'est pas parce que les confédérations conçues par les Américains, entre 1781 et 1787, et par les Suisses, entre 1291 et 1848 ont failli, que toute tentative vers un système contemporain confédéral est nécessairement vouée à l'échec. Si l'Ouest ne trouve pas avec Ottawa des accommodements qui ne soient pas temporaires mais satisfaisants, si le Québec ne reconquiert pas sa dignité et sa fierté françaises, et si les Maritimes continuent de se sentir les cousins pauvres de la table fédérale, la fédération canadienne, qui a toujours été plus fragile que ses chefs de file ne l'ont admis, risque fort d'éclater.

Quand des relations fédérales-provinciales se transforment en confrontations fédérales-provinciales, le jour finit par arriver où plus rien de confraternel ne se dit, ne se pense, ne s'accomplit. Nous vivons dans un tel climat depuis 1967 ; le temps est venu de redonner à tous les citoyens du pays une confiance dans leur régime politique. Ce ne sera pas chose facile.