

Réponse à James Tully. Le défi canadien : faire droit à deux visions différentes du pays

Reply to James Tully. The Canadian challenge: Entrenching two different visions of the country

Claude Ryan

Volume 3, Number 1, 2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1000568ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/1000568ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

ISSN

1481-5869 (print)
1923-8231 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Ryan, C. (2000). Réponse à James Tully. Le défi canadien : faire droit à deux visions différentes du pays. *Globe*, 3(1), 103–123.
<https://doi.org/10.7202/1000568ar>

Article abstract

The author examines in this article a text by James Tully published in a recent issue of *GLOBE. Revue internationale d'études québécoises* under the title "Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales" (Revelation and recognition in multinational societies). The author situates, in this historical context, the constitutional impasse enduring between Quebec and the rest of Canada. He evokes three major events in particular: the constitutional Bill of 1982, the failure of the Meech Lake Accord and the Opinion of the Supreme Court, pronounced in 1998, on Quebec separation. He also recalls that over the course of the last few decades, beyond painful failures, Quebec has demonstrated a great number of gains whose scope was hardly negligible. Unlike Tully, who especially emphasized the positive consequences which could ensue from the principles expressed by the Supreme Court, Ryan underlines that the Opinion, in its specifically legal aspects, leaves little room for manoeuvre in Quebec and has already served as a justification for the submitting of Bill C-20 in Parliament. The impasse existing between Quebec and the rest of Canada originating with the existence of two very different visions of the country, the step defined by revelation and recognition recommended by Tully could according to the author, significantly help the supporters of the two visions to better acquaint themselves with their respective positions and to perfect forms of more acceptable cohabitation.

Réponse à James Tully. Le défi canadien : faire droit à deux visions différentes du pays

Claude Ryan
Ex-chef de l'Opposition officielle
Assemblée nationale du Québec

Résumé — L'auteur commente dans cet article un texte de James Tully publié dans une récente livraison de *GLOBE. Revue internationale d'études québécoises* sous le titre «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales». L'auteur situe dans son contexte historique l'impasse constitutionnelle qui perdure entre le Québec et le reste du Canada. Il évoque en particulier trois événements majeurs, soit la Loi constitutionnelle de 1982, l'échec de l'Accord du Lac Meech et l'Avis de la Cour suprême, rendu en 1998, sur la sécession du Québec. Il rappelle aussi qu'au cours des dernières décennies, par-delà des échecs pénibles, le Québec a enregistré nombre de gains dont la portée ne fut pas négligeable. À la différence de Tully, qui a surtout mis l'accent sur les conséquences positives qui pourraient découler des principes énoncés par la Cour suprême, l'auteur souligne que l'Avis, dans ses aspects proprement légaux, laisse peu de marge de manœuvre au Québec et a déjà servi de justification pour le dépôt au Parlement du projet de loi C-20. L'impasse entre le Québec et le reste du Canada ayant sa source dans l'existence de deux visions très différentes du pays, la démarche de dévoilement et de reconnaissance préconisée par Tully pourrait, selon l'auteur, aider grandement les tenants des deux visions à mieux connaître leurs positions respectives et à mettre au point des formes de cohabitation davantage acceptables.

Reply to James Tully. The Canadian challenge: Entrenching two different visions of the country
Abstract — *The author examines in this article a text by James Tully published in a recent issue of GLOBE. Revue internationale d'études québécoises under the title «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales» (Revelation and recognition in multinational societies). The author situates, in this historical context, the constitutional impasse enduring between Quebec and the rest of Canada. He evokes three major events in particular: the constitutional Bill of 1982, the failure of the Meech Lake Accord, and the Opinion of the Supreme Court, pronounced in 1998, on Quebec separation. He also recalls that over the course of the last few decades, beyond painful failures, Quebec has demonstrated a great number of gains whose scope was hardly negligible. Unlike Tully, who especially emphasized the positive consequences which could ensue from the principles expressed by the Supreme Court, Ryan underlines that the Opinion, in its specifically legal aspects, leaves little room for*

Claude Ryan, «Réponse à James Tully. Le défi canadien : faire droit à deux visions différentes du pays», *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 3, no 1, 2000.

REVUE INTERNATIONALE D'ÉTUDES QUÉBÉCOISES

manoeuvre in Quebec and has already served as a justification for the submitting of Bill C-20 in Parliament. The impass existing between Quebec and the rest of Canada originating with the existence of two very different visions of the country, the step defined by revelation and recognition recommended by Tully could, according to the author, significantly help the supporters of the two visions to better acquaint themselves with their respective positions and to perfect forms of more acceptable cohabitation.

Ainsi que Charles Taylor l'a expliqué à diverses reprises, la quête de son identité est une démarche légitime, voire nécessaire, pour tout être humain et pour tout groupe humain. Surtout à notre époque où la dignité de la personne est devenue un sujet majeur de préoccupation dans tous les domaines d'activité, chaque être humain éprouve le besoin de savoir qui il est, d'où il vient, et où il doit se diriger pour être fidèle à lui-même. Qu'il implique un individu ou un groupe, ce processus ne peut avoir lieu dans l'isolement. Il doit se réaliser, selon l'expression de Taylor, par voie dialogique, c'est-à-dire par l'établissement de rapports avec d'autres¹.

C'est au cœur de ce processus d'échange que s'inscrivent les démarches de dévoilement et de reconnaissance. Les individus et les groupes appelés à coexister éprouvent le besoin de se connaître réciproquement. À travers les contacts qui s'établissent entre eux, ils se révèlent l'un à l'autre. Le dévoilement de l'un appelle une réaction ou, si l'on préfère ce terme, une forme de reconnaissance de la part de l'autre, et vice-versa. Le binôme dévoilement-reconnaissance est ainsi à la base de toute vie sociale et, à plus forte raison, de la vie politique. Les luttes dont la scène politique fournit le spectacle sont généralement le reflet, à un niveau plus vaste, de situations non-résolues à d'autres niveaux. La politique est en effet le lieu vers lequel convergent les tensions qui sont à l'œuvre au sein d'une société. Les conflits que l'autorité politique est appelée à arbitrer sont souvent la manifestation extrême de situations avec lesquelles on s'était habitué à vivre mais d'où avait été trop absente une véritable

¹ Charles Taylor, «The Politics of Recognition», Amy Gutman [éd.], *Multiculturalism - Examining the Politics of Recognition*, Princeton, Princeton University Press, 1994; «Le pluralisme et le dualisme», Alain-G. Gagnon, *Québec. État et société*, Montréal, Québec Amérique, 1994 et *Reconciling the Solitudes - Essay on Canadian Federalism and Nationalism*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993.

RÉPONSE À JAMES TULLY

expérience de dévoilement et de reconnaissance entre les groupes humains qui la composent.

À la lumière de cet éclairage, je voudrais réagir à l'article de James Tully sur «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales²». J'évoquerai en premier lieu les causes de l'impasse qui perdure entre le Québec et le Canada. J'examinerai ensuite comment la démarche de dévoilement et de reconnaissance préconisée par Tully pourrait contribuer sinon à résoudre l'impasse, du moins à rendre plus vivable la coexistence de deux conceptions fort différentes du pays qui la sous-tendent et la nourrissent.

De la Loi constitutionnelle de 1982 à l'Avis de la Cour suprême

La Loi de 1867 fut jusqu'en 1982 le document fondamental dont nous nous sommes inspirés pour aménager les rapports entre le Québec et le reste du Canada. Les représentants québécois à la Conférence de 1864 qui donna naissance à la Confédération ne furent certes pas étrangers au fait que les Pères optèrent pour un régime fédéral sous lequel les pouvoirs attribués aux provinces ont permis au Québec de se développer suivant son génie propre en même temps qu'il bénéficiait d'une mesure élevée de liberté et de prospérité. Dans le texte de 1867, le Québec, exception faite de quelques dispositions conçues à son intention, fait néanmoins figure de province comme les autres. À ne s'en tenir qu'à la lettre, le document eût normalement dû favoriser l'émergence d'un gouvernement central fort. Dans les décennies qui suivirent l'entrée en vigueur de la Loi de 1867, il fut toutefois interprété par le Conseil privé d'une manière qui renforçait les pouvoirs des provinces. Au Québec, la plupart des commentateurs ont soutenu que la Loi de 1867 était le résultat d'un pacte survenu entre les deux peuples fondateurs, l'anglophone et le francophone. Ailleurs au Canada, une opinion fortement répandue souligne qu'on

² James Tully, «Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales», *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, n 2, 1999, p. 13-36.

ne trouve aucune trace du prétendu pacte dans le texte même de la Loi de 1867. Suivant cette interprétation, celle-ci n'aurait été rien d'autre qu'une loi du Parlement britannique, modifiable à volonté par ce dernier et ses successeurs légitimes au Canada.

Quoi qu'il en soit de ces interprétations divergentes, le pays a pu se développer pendant plus d'un siècle à l'ombre d'une Constitution qui pouvait se prêter à des interprétations élastiques, surtout en temps de guerre ou de crise économique, suivant des modalités qui ont favorisé tantôt la centralisation fédérale, tantôt l'affirmation de l'autonomie des provinces. Jusqu'en 1982, il fut cependant convenu entre les principaux acteurs que les dispositions de la Constitution de 1867 établissant le partage des pouvoirs législatifs entre le Parlement et les provinces ne pouvaient être modifiées sans l'accord unanime des parties intéressées. «La loi ne le dit pas», lisait-on dans un document publié en 1965 sous l'autorité du Ministre de la justice de l'époque, Guy Favreau, «mais les réalités de la vie nationale ont inspiré la règle de l'unanimité, et l'expérience vécue depuis la Confédération a établi qu'il s'agit là d'une convention qu'aucun Parlement ou gouvernement ne saurait ignorer qu'à son propre péril³». Cette règle non écrite était jugée insatisfaisante par de nombreux acteurs et observateurs. Pendant longtemps, elle constitua néanmoins, aux yeux du Québec, un rempart contre les excès toujours présents de la centralisation à l'avantage du pouvoir fédéral. À défaut d'une formule qui lui eut explicitement reconnu un droit de veto en raison de son caractère distinct, le Québec trouva dans cette règle un instrument précieux pour la protection de ses compétences législatives. De manière plus particulière, l'acquiescement du Québec était reconnu comme nécessaire, si bien qu'à diverses reprises, notamment en 1965 et en 1970, deux formules d'amendement constitutionnel jugées largement acceptables par tous les autres gouvernements – la formule Fulton-Favreau, puis la Charte de Victoria – furent abandonnées après que le Québec eut signifié son refus d'y souscrire.

³ Guy Favreau, *The Amendment of the Constitution*, Ottawa, 1965, p. 46-47.

RÉPONSE À JAMES TULLY

La période qui suivit immédiatement le premier référendum sur la souveraineté tenu en mai 1980 marqua un changement radical à cet égard. Ainsi que le souligne Tully, le processus de modification constitutionnelle mis en branle par le gouvernement fédéral dès les jours qui suivirent le référendum marqua une rupture majeure avec les principes de consentement et de continuité qui avaient présidé jusque-là au développement de la fédération. Les changements apportés par la Loi constitutionnelle de 1982 désavantagèrent le Québec sous trois aspects différents :

a) le Québec, pour la première fois depuis 1867, se vit imposer par les autres gouvernements canadiens, sans son consentement et malgré ses objections formelles, des modifications affectant ses pouvoirs législatifs;

b) dans une opération d'où le Québec fut exclu, les autres gouvernements instituèrent une nouvelle formule d'amendement constitutionnel rendant possibles, sans l'accord du Québec, les changements que, de concert avec Pierre Elliott Trudeau, ils voulaient apporter en 1981 à la Constitution existante. Aussitôt effectués les changements souhaités, il fut décrété par les mêmes acteurs que la nouvelle formule d'amendement ne pourrait être modifiée à l'avenir sans l'accord unanime de tous les gouvernements, ce qui rendait plus problématique toute possibilité de changement futur pouvant être avantageux pour le Québec;

c) l'implantation, en l'absence du Québec, *d'une Charte canadienne des droits et libertés* contribua à accréditer davantage la conception voulant que le Canada soit non pas une fédération binationale ou multinationale réunissant à la fois des individus égaux et des collectivités nationales distinctes, mais plutôt une société multiculturelle où compte d'abord et avant tout l'égalité fondamentale des individus et des provinces, sans égard au caractère particulier de la société québécoise. Alain C. Cairns et Guy Laforest

ont abondamment commenté cette implication très importante de la Charte⁴.

Si la Loi de 1982 marqua un recul pour le Québec, elle fut cependant suivie en 1987 par l'Accord du lac Meech, lequel semblait devoir faciliter le retour du Québec dans le giron constitutionnel. Cette entente approuvée à l'unanimité par les chefs de gouvernement reconnaissait explicitement le caractère distinct du Québec. Elle conférait un caractère constitutionnel à l'entente McDougal-Gagnon-Tremblay sur l'immigration assurant au Québec un rôle de premier plan dans l'intégration des immigrants sur son territoire. Elle ouvrait la porte à une participation du Québec à la nomination des membres du Sénat et de la Cour suprême. Elle introduisait enfin des limites à l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser dans des domaines de compétence provinciale. D'abord ratifié par le Parlement fédéral et les législatures de huit provinces, dont le Québec qui fut le premier à poser ce geste, l'Accord fut malheureusement réduit à néant par le désistement en dernière heure de deux provinces représentant ensemble moins de cinq pour-cent de la population canadienne⁵.

À ces événements est venu s'ajouter en 1998 l'Avis de la Cour suprême sur la sécession⁶. Au plan des principes, cet Avis ouvre des perspectives intéressantes pour le Québec. Il examine en effet avec respect et dignité l'aspiration qui sous-tend le projet souverainiste. Loin de fermer la porte à la réalisation éventuelle du projet, la Cour s'est surtout employée à énoncer certains principes généraux en vertu desquels une démarche de sécession devrait être tenue pour légitime, et à indiquer les exigences de clarté auxquelles un éventuel vote référendaire favorisant la souveraineté du Québec devrait satisfaire pour qu'il puisse être considéré comme légitime et comme entraînant

⁴ Alan C. Cairns, *Charter versus Federalism - The Dilemmas of Constitutional Reform*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1992 et Guy Laforest, *Trudeau et la fin du rêve canadien*, Québec, Septentrion, 1992.

⁵ Peter W. Hogg, *Meech Lake Constitutionnal Accord Annotated*, Toronto, Calgary et Vancouver, Carswell, 1998.

⁶ David Schneiderman, *The Quebec Decision - Perspectives on the Supreme Court Ruling on Secession*, Toronto, James Lorimer and Company, 1999.

RÉPONSE À JAMES TULLY

en conséquence une obligation pour les autres gouvernements d'en négocier le résultat et les implications avec le Québec. Dans une conférence prononcée à l'Université McGill après la publication de son article dans *Globe*, James Tully a proposé une interprétation plus optimiste de l'Avis de la Cour suprême que celle qu'on trouvait dans son article, soulignant qu'appliqués avec ouverture, les principes énoncés par la Cour pourraient aider à modifier en profondeur la problématique constitutionnelle⁷.

Mais Tully a glissé trop vite à mon avis sur un deuxième volet de l'Avis, celui qui traite de la sécession sous son aspect légal. Discrète et plutôt vague quant à la portée concrète des principes généraux qu'elle énonçait, la Cour a en effet tenu un langage beaucoup plus concret et lourd de portée pour le Québec dans ses réponses aux questions précises que lui avait adressées le gouvernement fédéral concernant les aspects proprement légaux d'une éventuelle sécession. Le gouvernement fédéral avait demandé si le Québec peut, sous la Constitution actuelle, décider unilatéralement de se séparer du Canada : à cette question, le tribunal a répondu qu'il n'existe pas une telle chose qu'un droit à la sécession unilatérale et que le départ du Québec exigerait en toute circonstance, pour être légal, le consentement des autres gouvernements. À une seconde question portant sur le droit international et la sécession, la Cour a répondu que le droit international n'autorise pas davantage la sécession unilatérale mais que la communauté internationale pourrait être amenée à reconnaître une sécession réussie qui aurait été réalisée unilatéralement. Cette deuxième partie de l'Avis est considérée par plusieurs observateurs comme la plus importante. Elle a déjà servi de justification pour le dépôt au Parlement d'un projet de loi sur la clarté référendaire qui équivaut dans certaines de ses dispositions à une véritable mise en surveillance de la démocratie québécoise.

⁷ Conférence prononcée à l'Université McGill le 23 mars 2000 dans le cadre des Grandes Conférences Desjardins.

Le statut du Québec au sein de la fédération

James Tully conclut, de ces développements, que le Québec n'est pas libre au sein de la fédération canadienne. Il a raison si l'on se place dans la perspective suivant laquelle le Québec a tenté en vain à de nombreuses reprises d'être reconnu comme formant un peuple distinct au sein de la fédération canadienne et est désormais lié par une Constitution à laquelle il n'a pas souscrit. Vu que les règles constitutionnelles auxquelles est astreint le Québec sont rigoureusement les mêmes pour toutes les provinces, il est cependant plus difficile de parler de discrimination au sens précis du terme si l'on examine le dossier à partir de la philosophie politique inspirée du libéralisme procédural et de la vision multiculturelle du pays qui prévalent ailleurs au Canada et même chez une partie non négligeable de la population québécoise. Pour porter un jugement équilibré, on ne saurait en tout état de cause s'en tenir à la seule considération des faits évoqués ci-dessus, si regrettables soient-ils. Il faut également examiner la situation politique plus large. Or, les observations que l'on peut recueillir à ce niveau invitent à un jugement plus nuancé.

Sous le système politique canadien, les Québécois ont accès à une gamme élevée de droits et de libertés et à divers programmes d'envergure nationale qui leur garantissent une égalité raisonnable des chances dans de nombreux domaines. Ils participent sur un pied d'égalité avec leurs concitoyens des autres provinces au choix des dirigeants politiques du pays et ils disposent au Parlement canadien d'une représentation rigoureusement proportionnelle à leur poids démographique. L'accès à des postes-clés au sein du gouvernement et de l'administration fédérale leur a été davantage facilité depuis le passage de Pierre Elliott Trudeau à la tête du gouvernement. À titre de citoyens francophones, ils ont le droit d'être servis dans leur langue par l'administration fédérale. Ils disposent en outre à Québec d'un parlement et d'un gouvernement munis d'une latitude étendue en vertu de la Constitution. D'un point de vue strictement comparatif, pour celui qui accepte que le Québec soit une province comme les autres, les Québécois ont certes des griefs justifiés au sujet du fonctionnement de la fédération. Mais d'un point de vue

RÉPONSE À JAMES TULLY

purement fonctionnel, il n'est pas établi qu'ils auraient davantage de raisons de se plaindre à ce sujet que leurs concitoyens des autres provinces.

Le Québec n'a certes pas obtenu la reconnaissance explicite qu'il avait souhaitée. Il serait faux cependant de soutenir que rien n'a été obtenu. Nonobstant les affirmations faciles que l'on entend souvent à ce sujet, de nombreux développements tenant compte de la situation et des attentes particulières du Québec ont en effet eu lieu depuis trois décennies. En fait foi ce qui suit.

Dispositions constitutionnelles

a) insertion dans la Constitution de 1964 d'une disposition habilitant le Parlement fédéral à légiférer en matière de régimes de retraite mais spécifiant qu'en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale, la loi provinciale aura prépondérance (art. 94A);

b) insertion dans la Loi constitutionnelle de 1982 d'une disposition garantissant le droit de retrait d'une province à l'endroit de toute modification entraînant un transfert de compétence des provinces en faveur du Parlement fédéral (art. 38,3 et 40);

c) insertion dans la Loi constitutionnelle de 1982 d'une disposition additionnelle stipulant qu'une province qui exerce son droit de retrait à l'endroit d'une modification constitutionnelle impliquant un transfert de compétences législatives provinciales en faveur du Parlement fédéral «*en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels*», aura droit à une juste compensation financière de la part du Parlement fédéral (art. 39,2);

d) insertion dans la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982) de dispositions affirmant l'égalité juridique de l'anglais et du français dans les travaux du Parlement, ainsi que dans l'administration et les cours de justice fédérales, et procurant l'accès à l'enseignement public primaire et secondaire dans leur langue aux enfants des minorités de

langue française dans les autres provinces, et ce dans des établissements placés sous le contrôle des dites minorités (art. 16 à 23);

e) insertion dans la Loi de 1982 d'une disposition affirmant le pouvoir de décision du Québec en ce qui touche les critères d'admission à l'école anglaise (art. 59,2);

f) insertion dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, au chapitre traitant de la liberté de circulation et d'établissement, de dispositions préservant une importante liberté de manœuvre pour le Québec en matière de mesures visant à améliorer la situation d'individus défavorisés économiquement ou socialement (art. 6);

g) insertion dans la Loi de 1982 d'une disposition garantissant que la composition de la Cour suprême, laquelle doit comprendre trois juges en provenance du Québec, ne pourra être modifiée sans l'accord du Québec (art. 41)

h) insertion dans la Loi de 1982 d'une disposition en vertu de laquelle une modification concernant une province peut être adoptée moyennant le seul consentement du Parlement fédéral et de la province concernée. Cette disposition a permis qu'à sa demande, le Québec soit affranchi en 1997 des contraintes de l'article 93 de la loi constitutionnelle de 1867 en matière de confessionnalité scolaire.

Dispositions législatives et / ou administratives

a) adoption par le Parlement fédéral en 1995 d'une loi rendant obligatoire l'accord préalable du Québec avant la présentation au Parlement d'une proposition de modification de la Constitution et restaurant ainsi à toutes fins utiles le droit de veto du Québec;

b) adoption par le Parlement fédéral en 1995 d'une résolution aux termes de laquelle le gouvernement fédéral et ses organismes sont

RÉPONSE À JAMES TULLY

tenus de prendre en compte le caractère distinct du Québec dans la mise en œuvre des lois et des programmes fédéraux;

c) existence depuis 1964 de la Loi fédérale sur le financement des programmes établis, en vertu de laquelle le Québec a pu prendre en charge sur son territoire la gestion d'une trentaine de programmes pan-canadiens à frais partagés;

d) les accords Cullen-Couture et MacDougal-Gagnon-Tremblay, en vertu desquels le Québec participe à la sélection des candidats à l'immigration et assume l'entière responsabilité de leur intégration sur son territoire;

e) l'existence continue de réseaux publics de radio et de télévision en langue française desservant tout le pays mais ayant leur base principale au Québec et qui ont pu refléter avec une grande liberté la langue française et l'essor de la culture au Québec;

f) les arrangements concernant l'harmonisation des mesures fédérales et provinciales en matière de prestations fiscales pour enfants et services à la famille et à l'enfance;

g) l'entente qui a permis le transfert au Québec de la formation professionnelle de la main-d'œuvre;

h) l'entente qui a permis au Québec d'assumer la gestion entière du programme tripartite de modernisation des infrastructures locales et régionales;

i) le maintien au Québec d'un système distinct de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers et les profits des entreprises.

Deux visions opposées du pays

Ainsi que l'illustre la tendance du gouvernement fédéral à intervenir fréquemment dans des champs de compétence provinciale

par le recours à son pouvoir général de dépenser, nous sommes en présence d'une tension pour ainsi dire permanente entre deux visions différentes de la nature et de l'avenir du pays selon que l'on vit au Québec ou ailleurs au Canada. Ailleurs qu'au Québec, on est Canadien d'abord et citoyen d'une province en second lieu. On rêve en conséquence d'un pays fort et uni au sein duquel tous les citoyens jouissent de droits égaux. À la tête de ce pays, on voit logiquement un gouvernement central muni de l'autorité nécessaire pour assumer le leadership dans les matières importantes et, dans un rôle quelque peu secondaire, dix provinces chargées de vaquer aux affaires locales et régionales et ayant des pouvoirs législatifs égaux. Selon cette vision, le Parlement fédéral est le parlement de la nation. Il doit normalement être prépondérant et rien ne doit l'empêcher d'assumer un rôle de leadership si les circonstances l'exigent, même dans les domaines relevant de la compétence provinciale. Au Québec, on est en contrepartie Québécois d'abord. On favorise spontanément l'exercice plénier et exclusif par le Québec des pouvoirs qui lui sont attribués par la Constitution et on appuie généralement toute démarche du gouvernement québécois visant la défense ou l'élargissement de ces pouvoirs. En cas de conflit entre Québec et Ottawa, la préférence des Québécois va, sauf exception, à Québec, ce qui, assez souvent, n'empêche toutefois pas les Québécois de donner en même temps leur confiance, à l'occasion des élections, à des partis défendant des positions opposées à Québec et à Ottawa. Le Québec accepte difficilement de se laisser entraîner dans les grands projets procédant d'une vision pan-canadienne du pays. Le Canada hors Québec est par ailleurs réfractaire non pas tant au fait que le Québec soit français et semble destiné à le demeurer, qu'à toute proposition visant à procurer au Québec un statut plus élevé qu'aux autres provinces ou des pouvoirs et avantages qui ne seraient également disponibles pour les autres provinces.

Poussée à l'extrême limite, la vision québécoise débouche logiquement sur l'idée souverainiste. À force de chercher à grignoter les pouvoirs du gouvernement fédéral, certains collaborateurs des gouvernements de l'époque en vinrent à conclure au milieu des années soixante que mieux valait chercher à rapatrier tous les pouvoirs à Québec, racontait récemment Jacques Parizeau dans un

RÉPONSE À JAMES TULLY

entretien présenté au canal télévisé Historia. À l'autre pôle, la vision du «*one Canada*» chère à un grand nombre de Canadiens des autres provinces conduit logiquement à désirer un pouvoir fédéral plus fort et un pays où l'attachement à des valeurs communes inspirées des chartes de droits l'emporte de plus en plus sur l'accentuation des différences. Pour les tenants de cette vision, toute idée de statut distinct pour le Québec doit être repoussée et il y aurait même lieu, selon certains d'entre eux, de réviser les politiques établissant l'égalité officielle de l'anglais et du français sous prétexte qu'elles n'ont plus de justification dans des parties du pays où prédomine le multiculturalisme et où le français serait de plus en plus marginal.

Seules des visions du pays qui, tout en procédant forcément de l'une ou l'autre optique, ne se percevront pas comme exclusives et accepteront de considérer des visions différentes comme également respectables, pourront aider le Québec et le Canada à résoudre sans rupture, pour leur meilleur avantage réciproque, l'impasse actuelle. La coexistence de telles visions sera toujours source de difficultés. C'est néanmoins à travers cette coexistence librement et lucidement consentie que nous pourrons continuer de partager le même pays dans des conditions permettant à chaque partenaire d'affirmer son identité tout en étant ouvert à reconnaître celle des autres partenaires et en étant solidaire de l'ensemble. Pour la mise en œuvre d'une telle approche, James Tully offre des éléments de réflexion très utiles.

La démarche de reconnaissance : trois pistes de travail

En l'absence d'une entente explicite entre les principales communautés qui le composent, comme c'est le cas au Canada, la constitution d'un pays a surtout une valeur instrumentale. Aussi longtemps que subsiste cette absence d'entente, il y a intérêt à ce que les modifications apportées à la constitution aient elles aussi une portée instrumentale. Plus souvent qu'autrement, elles seront un point d'arrivée plutôt qu'un point de départ. Si elles ont été préparées par un travail de maturation de l'opinion, elles seront plus facilement acceptées. Même si elles doivent donner lieu à des choix

difficiles, la transition sera plus aisée lorsque tout le monde aura eu le temps de s'y préparer et d'en mesurer les conséquences. Le politique avisé ne procède dans cette perspective à des changements constitutionnels qu'après s'être assuré qu'un travail sérieux de préparation de l'opinion a été accompli à tous les niveaux. Sans mettre de côté ses objectifs constitutionnels, sans rien sacrifier de ses revendications essentielles, mais sans adhérer non plus à la Constitution de 1982 tant qu'elle n'aura pas été retouchée de manière à le satisfaire, le Québec aurait avantage, tant qu'il ne pourra pas s'appuyer sur l'existence dans sa population d'un consensus plus net en faveur du fédéralisme ou de la souveraineté, à concevoir dans une perspective plus pragmatique et fonctionnelle le développement de ses rapports avec le Canada. Après avoir ainsi situé à un juste niveau la dimension constitutionnelle des rapports entre le Québec et le Canada, James Tully propose trois pistes de travail aptes à baliser une démarche de dévoilement et de reconnaissance. Chacune de ces pistes pourrait donner lieu à de salutaires révisions.

a) Une démarche de dévoilement et de reconnaissance postule d'abord, souligne avec justesse Tully, la recherche d'un consensus aussi large que possible, au sein de la société concernée, quant au caractère inacceptable de la reconnaissance existante et aussi, ajouterai-je, quant à la nature des changements qu'on veut y apporter. Ni les fédéralistes ni les souverainistes ne sauraient se situer au-dessus ou en dehors d'une telle exigence. Les premiers ont obtenu une légère majorité des voix au référendum de 1995. Mais ils savent fort bien que six électeurs francophones sur dix se sont prononcés en faveur de la souveraineté-association. Les seconds peuvent invoquer de leur côté le fort appui obtenu auprès du Québec «profond». Mais ils ne sauraient oublier que, jusqu'à ce jour, des pans entiers de la population sont restés imperméables à leur option. Ils ne sauraient davantage ignorer les désaccords importants qui existent entre eux, et à plus forte raison dans l'ensemble de la population, au sujet de la définition qu'il convient de donner à la «nation» québécoise. Parmi les secteurs de la société québécoise qui préfèrent massivement conserver leur identité canadienne, il y a notamment la communauté anglophone, les communautés culturelles et les Premières Nations.

RÉPONSE À JAMES TULLY

«Les discussions entourant une demande de reconnaissance doivent», écrit Tully, «impliquer des négociations publiques entre ces membres. C'est lors de ces négociations qu'une définition claire de ce qui est entendu par "nation" doit être formulée; une définition qui doit faire preuve d'ouverture envers les préoccupations et les angoisses des minorités et des dissidents⁸.» Même si chaque groupe concerné a eu de nombreuses occasions de faire connaître publiquement sa position au cours des dernières années, il est loin d'être sûr que des échanges impliquant des négociations sérieuses ont vraiment eu lieu entre tous les secteurs de la population au sujet de l'avenir politique de la société québécoise. En toute hypothèse, Tully rappelle à juste titre qu'un consensus clair en faveur de l'indépendance n'a jamais été établi au Québec. Il aurait pu souligner avec non moins de justification qu'aucun consensus n'a été davantage établi en faveur du maintien du statu quo constitutionnel. De cela, on peut conclure qu'au lieu de se quereller sur le contenu de la question ou l'ampleur de la majorité qui obligerait à considérer comme légitime un vote référendaire en faveur de la sécession, les tenants de la souveraineté et du fédéralisme auraient profité à chercher chacun de leur côté à mieux connaître et comprendre les motivations et les implications de l'option qu'ils rejettent et à ne pas fermer la porte à des rapprochements susceptibles de favoriser l'émergence d'un vrai consensus par-delà la rigidité de leurs positions actuelles.

b) Un deuxième processus doit consister selon Tully à faire part aux autres membres de la société multinationale des changements que l'on souhaite apporter à la reconnaissance existante. Cette observation nous invite à nous interroger sur la nature des changements souhaitables et sur la manière dont le Québec devrait s'y prendre pour persuader le reste du Canada du bien-fondé des changements qu'il souhaite.

Concernant la nature des changements qu'il y a lieu de souhaiter, nous avons vu plus haut que ni le statu quo, ni la souveraineté ne recueillent à ce jour l'appui majoritaire des Québécois. Les tenants de ces deux options sont certes libres de continuer à les promouvoir.

⁸ James Tully, *op. cit.*, p. 21.

Dans le contexte actuel, ils commettraient cependant une imposture en les présentant au reste du pays comme l'expression certaine de la volonté du peuple québécois. La véritable opinion majoritaire dans le Québec d'aujourd'hui se situe plutôt entre ces deux solutions. Elle s'exprime d'une part à travers les Québécois qui favorisent le maintien du lien fédéral mais à condition que le système politique canadien soit substantiellement renouvelé, d'autre part à travers les Québécois qui favorisent la souveraineté du Québec mais à condition qu'elle soit assortie d'une forme d'association politique et / ou économique avec le Canada. L'option de la souveraineté-association a recueilli près de 50 % des suffrages en 1995. L'option du fédéralisme renouvelé n'a cessé depuis une décennie d'obtenir plus de 60 % des suffrages à l'occasion de divers sondages d'opinion. Les sondages indiquent en outre qu'à défaut d'une réforme significative du fédéralisme, plusieurs tenants du fédéralisme renouvelé pourraient être attirés par une forme de souveraineté-association et, qu'à défaut de la souveraineté totale, nombre de partisans de la souveraineté-association ne seraient pas réfractaires à un fédéralisme canadien renouvelé. Ces données indiquent, me semble-t-il, les balises à l'intérieur desquelles devraient être définis à ce stade de son développement les objectifs de changement aptes à satisfaire le Québec tout en ayant des chances de donner lieu à un dialogue utile avec les autres partenaires canadiens. De quelque nom qu'on les désigne, ces objectifs devront comporter la recherche d'une reconnaissance plus explicite de la spécificité du Québec, le nécessaire consentement du Québec à tout changement susceptible de modifier l'équilibre des forces au sein de la fédération, une protection efficace contre l'envahissement de ses pouvoirs législatifs par le gouvernement central, et un partage plus souple des compétences législatives dans certains domaines (tels la langue, la culture, la sécurité du revenu, les politiques sociales, le développement régional) ayant un lien direct avec le caractère distinct du Québec.

La démarche de dévoilement et d'écoute qu'implique la poursuite de tels objectifs est nécessaire. Il serait vain en effet que le Québec, surtout s'il entend demeurer au sein de la fédération, se contente de se réciter à lui-même la perception qu'il a de son identité et de ses objectifs. Il doit au contraire être en dialogue avec ses partenaires à ce

RÉPONSE À JAMES TULLY

sujet, et ce autant pour se faire mieux connaître d'eux que pour mieux les connaître. L'issue d'une telle démarche peut dépendre cependant de la manière dont elle est conduite. Elle doit être entreprise dans le but d'établir une conversation sincère, non dans le seul dessein plus ou moins avoué soit d'imposer son point de vue à tout prix sans égard pour celui des autres partenaires, soit de susciter chez ces derniers un refus catégorique afin de pouvoir en tirer avantage à des fins partisans. Il y a malheureusement eu détérioration du climat politique depuis Lester B. Pearson, où la conciliation était à l'ordre du jour. Dans l'état actuel des choses, l'opinion anglo-canadienne ne serait guère disposée à accueillir une démarche de cette nature. L'opinion québécoise ne manifeste pas davantage d'enthousiasme à ce sujet. Avant que des échanges fructueux puissent s'engager entre gouvernements, il faudra rétablir des échanges à d'autres niveaux que celui de la politique. Une responsabilité majeure incombe à cet égard aux organismes de presse, aux établissements d'enseignement, en particulier aux universités, et aux associations regroupant les citoyens à diverses fins. Dans leur tendance à simplifier outre mesure les problèmes et à s'en tenir à des slogans superficiels capables d'emporter l'adhésion des électeurs, les acteurs politiques contribuent plus souvent qu'autrement, par leurs discours à sens unique, à rendre plus difficile l'établissement d'un dialogue véritable. Par sa logique même, le jeu politique tend en effet à susciter l'affrontement plutôt que la conversation. D'où la nécessité de multiplier aussi les démarches de dialogue au sein de la société civile.

c) Le deuxième processus évoqué par James Tully débouche logiquement sur le troisième, soit l'examen des conséquences que pourrait avoir la nouvelle forme de reconnaissance recherchée par le Québec sur l'identité de la société multinationale. Toute démarche du Québec requérant un changement mettra de nouveau en présence, qu'on le veuille ou non, les deux conceptions du Canada dont il a été question plus haut, soit celle d'une société multiculturelle et celle d'une fédération multinationale. La première conception n'a de place, pour fins constitutionnelles, que pour des citoyens jouissant de droits égaux sous l'empire de la Charte et pour des provinces égales entre elles. La seconde conception met au contraire en présence non

seulement des citoyens individuels jouissant de droits inaliénables mais aussi des peuples distincts, ayant chacun leur culture propre, dont chacun aspire à l'égalité avec les autres. Vu les valeurs très différentes que chacune véhicule, il apparaît impossible de fondre ces deux conceptions en une seule. Il n'apparaît pas davantage souhaitable que l'une des deux l'emporte massivement sur l'autre au point d'en effacer ou d'en exclure toute trace dans la Constitution. Les tenants de la première conception se trompent en s'imaginant que le Québec finira avec le temps par se fondre dans l'ensemble canadien sans autre garantie pour la préservation de son identité que celles qui pourront lui être accordées à la lumière de leur propre conception du pays. Les tenants de la souveraineté se trompent eux aussi en s'obstinant à se représenter le reste du Canada comme un monolithe alors qu'il forme un ensemble fort divers et en refusant d'envisager avec ses partenaires actuels les conséquences que son départ éventuel pourrait entraîner pour eux et le Canada dans son ensemble. Pour que des changements soient possibles, le Québec devra s'employer à faire comprendre que la reconnaissance qu'il revendique doit pouvoir lui procurer une liberté d'action plus étendue dans certains domaines reliés à son caractère distinct mais ne signifie en aucune manière qu'il serait à la recherche d'avantages matériels ou financiers dont l'accès serait interdit aux autres partenaires.

Pour qui accepte de se situer dans l'optique proposée par Tully, et surtout dans le contexte canadien, lequel se prête peu à des approches globales, la recherche de nouvelles formes de reconnaissance doit enfin être envisagée comme un processus continu. Il surviendra sans doute des moments privilégiés qui se prêteront davantage à des changements en profondeur en un temps relativement bref. Mais c'est surtout par un processus de développement graduel que s'est édifié le Canada. C'est aussi de cette manière qu'il semble devoir évoluer dans l'avenir. Cette loi semble avoir été inscrite dans la nature du pays par l'étendue de sa géographie et la diversité des éléments humains qui le composent. «Le dévoilement public d'identités non reconnues (ou reconnues de façon inadéquate) et la demande de prise en considération de ce dévoilement auprès des autres groupes constitutifs d'une société, sont

RÉPONSE À JAMES TULLY

en fait, observe avec justesse James Tully, des dimensions permanentes de la modernité politique⁹».

Dans le contexte propre au Canada, où l'orthodoxie dominante semble vouloir reléguer à un rang secondaire les différences d'ordre national, la démarche du Québec pour l'obtention d'une meilleure reconnaissance ne devra pas hésiter à se faire militante, sans quoi elle sera facilement considérée comme une démarche folklorique. Mais, ferme, voire intransigeante sur les objectifs à long terme, elle devra être plus pragmatique au niveau de l'action plutôt que d'obéir à une orthodoxie rigide. Elle aura plus de chance de produire des résultats acceptables de tous les acteurs si elle porte sur des objectifs limités mais clairement identifiés et s'il est raisonnablement possible d'établir avec précision les effets éventuels des changements envisagés. Il pourra aussi arriver qu'à défaut de pouvoir s'entendre sur certaines questions, les acteurs politiques préfèrent les laisser sans réponse définitive pour un temps plus ou moins long. Il est loin d'être sûr que les tribunaux jouent un rôle utile quand ils se substituent aux acteurs politiques pour apporter des réponses là où ceux-ci avaient préféré ne pas trancher.

Pour que soit acceptable une démarche de reconnaissance qui se veut à la fois permanente et pragmatique, il faut cependant qu'existent des règles souples favorisant le changement. À titre d'exemple, on peut citer les changements apportés en 1964 aux pouvoirs du Parlement fédéral en matière de régime de retraite. Selon une volonté largement répandue dans le reste du pays, la Constitution fut modifiée de manière à permettre au Parlement fédéral de créer un régime pan-canadien de retraite pour les travailleurs. Mais il fut stipulé dans la même disposition constitutionnelle que les provinces conservaient une compétence prépondérante en ce domaine. Le législateur faisait ainsi droit, suivant des modalités originales, aux deux grandes conceptions du pays dont nous avons parlé, sans qu'il en découle quelque perte ou inconvénient pour les travailleurs de chaque province. Il y aurait lieu, dans cette perspective, de revoir la formule d'amendement actuelle.

⁹ *Ibid.*, p. 16.

Surtout depuis l'adoption en 1995 de la Loi fédérale attribuant un droit de veto non seulement au Québec mais aussi à l'Ontario, à la Colombie-Britannique et aussi, par voie d'implication, à l'Alberta, un amendement de caractère général requiert désormais l'assentiment du Parlement fédéral et d'un minimum de sept provinces représentant ensemble au moins 92 % de la population canadienne. Ce seuil est trop élevé. S'il devait être maintenu, il risquerait d'annuler les avantages pouvant découler d'une démarche de reconnaissance qui se voudrait pragmatique et permanente.

Tout en faisant montre d'une grande compréhension à l'endroit des griefs et attentes du Québec à l'endroit du régime fédéral canadien, James Tully souhaite, vivement, si je l'ai bien compris, que l'expérience canadienne puisse se poursuivre avec, et non sans, le Québec. Je suis aussi de cet avis. Tout compte fait et nonobstant maints épisodes malheureux, la coexistence dans un même cadre politique a en effet facilité plutôt qu'entravé depuis 1867 le développement des groupes humains qui composent le Canada. Le Québec, grâce à un système politique somme toute assez souple, a pu accéder à un degré élevé de liberté et de prospérité. Le Canada, avec la participation du Québec, a pu se doter d'institutions et de politiques qui ont permis à sa population d'accéder à une qualité de vie des plus enviables et l'ont rendu capable d'assumer sans fausse prétention un rôle distinct, constructif et apprécié dans la famille des peuples. Comme l'actif dépasse de beaucoup le passif et que le contexte géographique plaide pour la présence d'une société politique forte et unie au nord des États-Unis, je suis d'avis, tout en respectant l'opinion contraire, qu'il y a avantage pour toutes les parties, y compris le Québec, à pousser plus loin l'expérience canadienne dans le respect de la dualité linguistique et culturelle. Étant convaincu par ailleurs, selon la logique à mon avis fort convaincante de James Madison¹⁰, qu'une société plus large et plus diversifiée se prête plus difficilement, en raison de sa diversité même, au règne des factions et des clans, je préfère aussi, pour cette raison, un pays divers mais plus

¹⁰ James Madison, «The federalist number 10 on the source and control of factions», Roy P. Fairfield [éd.], *The Federalist Papers*, Garden City, New York, Doubleday, Anchor Books, 1966, p. 22.

RÉPONSE À JAMES TULLY

large comme le Canada, malgré ses difficultés, à celui, plus homogène mais plus restreint, que proposent les souverainistes. Cela ne m'empêche ni de juger nécessaire que soit mieux accepté et reconnu, dans la Constitution et les institutions canadiennes, le caractère distinct non seulement du Québec mais aussi des peuples autochtones, ni de souhaiter que soient assouplies les règles pouvant permettre d'atteindre graduellement cet objectif. Ferme sur l'objectif, j'accepte cependant que sa réalisation concrète doive être poursuivie de manière permanente à l'aide d'une démarche pragmatique dont ne sauraient être exclues les luttes nécessaires. À l'intérieur de cette démarche, une place importante devra être accordée à la recherche d'un consensus plus clair entre Québécois eux-mêmes et à une meilleure reconnaissance par les Québécois des autres groupes humains qui forment avec eux le pays canadien.