

Le fédéralisme canadien peut-il encore être réformé ? Can Canadian Federalism Still Be Reformed?

Stéphane Courtois

Volume 17, Number 1, 2014

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1028638ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1028638ar>

[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

Courtois, S. (2014). Le fédéralisme canadien peut-il encore être réformé ? *Globe*, 17(1), 175–198. <https://doi.org/10.7202/1028638ar>

Article abstract

In this article, I explore three reasons why a substantial reform of Canadian federalism – a reform that would constitutionally recognize Quebec as a nation as well as address Quebec's traditional demands – seems unlikely in the foreseeable future. These reasons reflect the political, symbolic and constitutional costs of such a reform. I will demonstrate how these obstacles are not temporary but rather structural in nature: even under the best possible circumstances, the federal government would likely oppose, for the reasons I explore in this article, any such proposals for constitutional reform.

Je partirai dans ce texte de deux prémisses. La première est que les allégeances nationales, tant majoritaires que minoritaires, ont droit de cité à l'intérieur d'un même État et qu'elles forment, au même titre que les allégeances culturelles et religieuses, des sources importantes de respect de soi pour les citoyens. La seconde est que la transformation des fédérations qui, comme le Canada, ont adopté un modèle territorial en fédérations *de jure* multinationales² reste la meilleure solution au problème de l'aménagement du plurinationalisme au sein d'un même État. À la lumière de ces deux prémisses, j'estime que les demandes traditionnelles du Québec, telles qu'elles se sont exprimées lors des accords du lac Meech et de Charlottetown³, sont raisonnables parce qu'elles s'inscrivent toutes dans le cadre du fédéralisme canadien et qu'elles visent non son remplacement, mais sa réforme interne en vue d'une meilleure prise en compte des intérêts du Québec. Si l'on accepte les deux prémisses que j'ai posées, la franche hostilité manifestée lors de la tenue de ces débats constitutionnels, et depuis ce jour, par Ottawa, les provinces canadiennes et la population canadienne elle-même à l'égard des demandes du Québec ne pourra manquer d'apparaître comme une forme d'intransigeance.

Dans ce qui suit, je formulerai l'hypothèse que non seulement il en a été ainsi jusqu'à présent, mais qu'il en sera également de même dans le futur. En d'autres termes, le fédéralisme canadien ne se reformera pas. Si, conformément à ma seconde prémisse, on peut penser que la création d'un État *de jure* multinational constitue la seule solution sensée aux conflits opposant les nationalismes majoritaire et minoritaire, et l'option la plus avantageuse qui puisse s'offrir aux nations minoritaires désireuses d'acquérir plus d'autonomie au sein d'une fédération tout en évitant les incertitudes de la sécession, elle n'en constitue pas moins un idéal dont la réalisation est extrêmement exigeante pour l'État hôte et, en particulier, pour toutes les

✦ ✦ ✦

2. Une fédération est *de facto* multinationale lorsque, sur le plan sociologique, elle comporte en son sein plus d'une nation. Une fédération est *de jure* multinationale lorsqu'elle accepte de reconnaître et de refléter sur le plan institutionnel sa composition plurinationale, notamment en accordant aux sociétés nationales minoritaires un statut particulier par rapport aux autres unités administratives (provinces, régions, cantons, etc.). Nombre de fédérations qui, comme le Canada, sont *de facto* multinationales ont néanmoins adopté un modèle territorial, c'est-à-dire que, politiquement et administrativement, elles fonctionnent et se représentent comme des fédérations où le pouvoir est réparti de manière symétrique et territoriale, sans égard à la composition nationale de leurs unités constituantes.

3. Rappelons ces demandes : la reconnaissance du Québec comme société distincte ; des pouvoirs accrus en matière d'immigration ; la limitation du pouvoir fédéral de dépenser et la possibilité pour le Québec de se retirer des programmes fédéraux avec compensation ; la reconnaissance d'un droit de veto au Québec sur toutes les modifications constitutionnelles pouvant l'affecter ; et la participation du Québec à la nomination des juges de la Cour suprême.

fédérations ayant adopté, comme le Canada, un modèle territorial. J'analyserai dans ce texte trois raisons qui m'apparaissent déterminantes et pour lesquelles une réforme substantielle du fédéralisme canadien – une réforme qui irait dans le sens d'une reconnaissance constitutionnelle de la nation québécoise et des demandes traditionnelles du Québec – semble éminemment improbable dans un avenir prévisible. Ces raisons ont à voir avec les coûts politiques, symboliques et constitutionnels d'une telle réforme. De telles raisons ne sont pas conjoncturelles – liées, par exemple, à l'état (changeant) des rapports de force entre le Québec et le Canada ou au climat politique dans l'ensemble du pays. Elles sont structurelles : même dans des circonstances optimales, l'État fédéral résisterait en toute probabilité à une proposition de réforme constitutionnelle pour les mêmes raisons.

LES COÛTS POLITIQUES

Comme l'ont démontré les deux derniers exercices de négociation constitutionnelle que sont l'accord du lac Meech et l'accord de Charlottetown, tout projet de réforme constitutionnelle constitue une entreprise extrêmement coûteuse et risquée sur le plan politique. En dépit de conditions politiques extrêmement favorables⁴, Meech et Charlottetown se sont soldés par un échec qui a considérablement détérioré, au cours des années subséquentes, les relations entre Québec et Ottawa (conduisant le premier à la tenue d'un référendum sur la souveraineté et le second au renvoi relatif à la sécession du Québec et à la Loi sur la clarté référendaire). Je pense que, en envisageant simplement les coûts politiques de l'opération, personne au Canada n'est prêt à s'engager de nouveau dans une ronde de négociations constitutionnelles, le dernier exercice en date ayant laissé des plaies profondes et douloureuses qui marqueront le paysage constitutionnel canadien pour de nombreuses décennies encore. Il n'est donc pas surprenant qu'aucune modification d'envergure n'ait été apportée à la Constitution depuis l'époque de Meech et de Charlottetown⁵ et que tous les premiers ministres canadiens se

✦ ✦ ✦

4. Ces conditions favorables étaient : un premier ministre à Ottawa, Brian Mulroney, qui était convaincu de la nécessité pour le Québec de réintégrer le giron constitutionnel, et un premier ministre fédéraliste à Québec, Robert Bourassa, qui, malgré les conditions minimales qu'il posait à cette réintégration, n'en formulait pas moins des demandes historiques sur lesquelles s'accordait la majorité des nationalistes québécois.

5. En fait, aucune modification d'envergure n'a été apportée à la Constitution depuis son rapatriement. Presque toutes les modifications apportées à la Loi constitutionnelle de 1982 ont été faites conformément à l'article 43, qui concerne les modifications dites « bilatérales » n'exigeant que le consentement du Parlement fédéral et de l'assemblée législative de la province concernée. À titre d'exemples, l'enchâssement constitutionnel du bilinguisme officiel au Nouveau-Brunswick en 1993, le remplacement de l'éducation confessionnelle par un système scolaire laïque à Terre-Neuve en 1997 et le remplacement, la même année,

soient efforcés, depuis lors, de tenter de réformer les institutions canadiennes sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution (l'une des tentatives récentes, jusqu'ici infructueuse, étant la réforme du Sénat par Stephen Harper).

Est-ce dire qu'une réforme substantielle de la Constitution canadienne est d'emblée vouée à l'échec ? Voilà une conclusion qu'ont depuis longtemps tirée les partisans du mouvement indépendantiste au Québec, une conclusion confortée par plusieurs études⁶. Ces partisans estiment que la Constitution canadienne rendrait impraticables les réformes auxquelles aspirerait une majorité de Québécois. En exigeant le consentement unanime des premiers ministres des dix provinces⁷ et une ratification par chaque assemblée législative provinciale dans un délai de trois ans⁸, la procédure de modification de la Constitution, à tout le moins dans le cas de modifications importantes comme celles contenues dans les accords de Meech et de Charlottetown, rendrait de telles modifications impossibles ou extrêmement difficiles à réaliser dans la pratique. Que doit-on penser d'une telle opinion ?

J'estime que ce qui rend aujourd'hui une modification substantielle de la Constitution si difficile, ce n'est pas tant le caractère excessif des différentes formules de modification qu'elle contient. Une constitution, en effet, ne vaudrait pas grand-chose si elle était trop facile à modifier, et c'est précisément parce qu'elle offre des garanties et que les modifications constitutionnelles sont difficiles à obtenir que le Québec exige depuis toujours avec autant de force que ses demandes soient constitutionnalisées. Ainsi, ce qui rend une modification substantielle de la Constitution si difficile, ce sont



du système d'éducation confessionnel par un système linguistique au Québec ont été rendus possibles grâce à cette procédure de modification.

6. Voir entre autres : Peter W. HOGG, « The Difficulty of Amending the Constitution of Canada », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 31, 1993, p. 41-61 ; James Ross HURLEY, *La modification de la Constitution du Canada. Historique, processus, problèmes et perspectives d'avenir*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1996 ; Patrick TAILLON, « Les obstacles juridiques à une réforme du fédéralisme », Montréal, Institut de recherche sur le Québec, avril 2007 ; José WOEHLING, « Fonctionnement et disfonctionnement de la procédure de modification constitutionnelle au Canada », Gérald-A. BEAUDOIN, Joseph E. MAGNET, Benoît PELLETIER, Gordon ROBERTSON et John TRENT (dir.), *Le fédéralisme de demain : réformes essentielles*, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 1998, p. 325-343.

7. En réalité, toutes les modifications demandées au moment de Meech et de Charlottetown n'exigeaient pas le consentement unanime des provinces. Par exemple, la reconnaissance du Québec comme société distincte ou le droit de se retirer des programmes fédéraux avec compensation n'aurait requis que la formule 7/50 prévue à l'article 38(1) de la Loi constitutionnelle de 1982. Les premiers ministres portaient cependant de la présomption que les demandes formaient un tout indissociable et que si l'une d'entre elles requerrait la procédure d'unanimité prévue à l'article 41 (comme la nomination de juges de la Cour suprême ou la modification de la formule de modification elle-même), toutes la requerraient également.

8. Voir l'article 39(2) de la Loi constitutionnelle de 1982. Aux difficultés posées par les délais de ratification, qui ont largement contribué à l'échec de l'accord du lac Meech, il faut ajouter le droit de révocation des consentements prévu à l'article 46(2).

plutôt les nouveaux éléments qui, depuis l'accord de Charlottetown, sont venus complexifier toute tentative importante de réforme constitutionnelle : la nécessité devenue pratiquement incontournable de recourir aux négociations multilatérales et aux référendums nationaux ; la nécessité de consulter les différentes provinces et régions, lesquelles, depuis l'adoption par le gouvernement Chrétien du projet de loi C-110, disposent d'un droit de veto sur les modifications constitutionnelles⁹ ; et, finalement, la nécessité désormais imposée par les lois de la Colombie-Britannique et de l'Alberta de tenir un référendum préalablement à l'approbation par leur assemblée législative de toute modification constitutionnelle. Il faut également ajouter à tous ces facteurs l'éventualité, devenue également difficilement contournable depuis l'accord de Charlottetown, de devoir procéder à une réforme « globale » de la Constitution où un ensemble de dossiers (demandes du Québec, demandes des nations autochtones, réforme du sénat, etc.) devraient être pris en considération. En un mot : ce ne sont pas les contraintes procédurales de la Constitution prises à elles seules, mais ces contraintes combinées à la pluralité des intérêts en jeu dans un pays aussi diversifié que le Canada et au caractère global des demandes à examiner qui rendent aujourd'hui le projet d'une réforme constitutionnelle quasi inaccessible.

Compte tenu de ces obstacles, la question se pose à savoir s'il ne serait pas possible pour une province comme le Québec de procéder d'une autre manière, d'une manière « minimaliste », qui éliminerait pour ainsi dire les éléments de l'équation qui font problème, c'est-à-dire le caractère global des demandes, en se concentrant uniquement sur certaines demandes très particulières du Québec, et le caractère multilatéral des négociations, en discutant, par conséquent, avec Ottawa seul, de manière bilatérale.

Voilà exactement la position soutenue il y a quelques années par l'ex-ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, Claude Bécharde¹⁰. Cette « nouvelle » approche consisterait, pour l'essentiel, en trois points : procéder à un nombre limité de modifications constitutionnelles, comme la reconnaissance de la nation québécoise ou l'octroi de pouvoirs supplémentaires dans certains domaines, comme la culture et les



9. Projet de loi émanant du gouvernement, 35^e législature, 1^{re} session, 2 février 1996, C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles. La loi stipule que, outre le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, au moins deux provinces de l'ouest et au moins deux provinces atlantiques doivent consentir à un projet de modification constitutionnelle n'exigeant pas la procédure d'unanimité. Il va sans dire que la constitutionnalité de la loi a été contestée. Pour un aperçu des discussions, voir : Patrick TAILLON, « Les obstacles juridiques à une réforme du fédéralisme »..., *op. cit.*, p. 17-21.

10. Voir Claude BÉCHARDE, « Le Québec veut rouvrir la Constitution », *Le Devoir*, le 19 juin 2010.

communications ; régler ces questions de manière bilatérale, entre Québec et Ottawa, sans faire intervenir les négociations multilatérales avec les autres provinces ou les nations autochtones qui furent nuisibles aux accords de Meech et de Charlottetown ; utiliser à cette fin la formule de modification prévue à l'article 43 de la Loi constitutionnelle de 1982, destinée aux modifications bilatérales qui n'exigent que le consentement du Parlement fédéral et de l'assemblée législative de la province concernée. J'aimerais ici démontrer l'inanité de cette position.

Celle-ci présente des faiblesses majeures tant sur le plan constitutionnel que politique. Sur le plan constitutionnel, il est clair que les modifications qu'impliquent les demandes du Québec ne peuvent être effectuées en vertu de l'article 43, puisque, quelles que soient ces demandes, elles ont toutes sans exception un impact sur les autres provinces et sur le fonctionnement de la fédération canadienne et nécessitent donc le recours soit à la formule 7/50 prévue à l'article 38(1), soit à la formule de consentement unanime prévue à l'article 41. À titre d'exemple, des modifications constitutionnelles qui accorderaient au Québec des pouvoirs supplémentaires dans le domaine de la culture ou des communications devraient obligatoirement en appeler à la formule 7/50, puisqu'il s'agit de domaines de juridiction concurrents mettant en jeu le partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces, question qui intéresse non seulement le Québec, mais l'État fédéral et l'ensemble des provinces canadiennes¹¹. Pour ce qui est de la reconnaissance constitutionnelle du Québec comme nation, il semble que, depuis les débuts des négociations constitutionnelles à son sujet – on pourrait même dire depuis les débuts de la Confédération –, il a toujours été clair pour toutes les parties qu'il s'agit d'une question qui intéresse le Canada tout entier, et non le Québec seul. Elle intéresse le Canada entier puisqu'il en va de son identité en tant que communauté politique, qu'il en va de son caractère unitaire ou multinational. Et elle ne peut intéresser le Québec seul puisqu'il en va de sa reconnaissance comme nation *par une autre nation* et par l'ensemble des groupes qui la composent.

✦ ✦ ✦

11. À titre d'exemple, les accords de Meech et de Charlottetown se proposaient de modifier l'article 106 de la Loi constitutionnelle de 1867 de manière à reconnaître le droit d'une province de se retirer, avec pleine compensation financière, des programmes cofinancés (ceux mis sur pied par le fédéral dans un domaine de compétence provinciale exclusive). Bien que cette modification entendait initialement satisfaire une demande traditionnelle du Québec, celle de pouvoir se retirer des programmes fédéraux sans pénalité financière afin d'établir ses propres programmes nationaux, la modification constitutionnelle permettait, de manière symétrique, à toute province de faire de même.

Cela dit, la proposition de Claude Bécharde ne pose pas seulement problème sur le plan constitutionnel, mais également sur le plan politique. Sans doute influencé par son prédécesseur aux affaires intergouvernementales, Benoît Pelletier, initiateur de la doctrine constitutionnelle officielle du Parti libéral du Québec sous Jean Charest, l'interprovincialisme, Bécharde remet au goût du jour les vieilles pratiques du fédéralisme exécutif, où des premiers ministres, sous-ministres et hauts fonctionnaires se rencontrent pour régler des dossiers, à l'abri pour ainsi dire des assemblées législatives des provinces et des audiences publiques auxquelles sont conviés les citoyens¹². L'un des principaux enseignements de Meech a pourtant été qu'une telle façon de procéder est politiquement suicidaire : l'accord du lac Meech a échoué *précisément* en raison de son déficit démocratique, à défaut d'ouvrir les délibérations constitutionnelles au public canadien, à défaut de lui offrir des justifications publiques acceptables, à défaut de lui permettre de faire entendre sa voix. D'ailleurs, c'est précisément pour corriger cette situation que l'accord de Charlottetown a dû emprunter le chemin des négociations multilatérales et de la démocratie délibérative, seules en mesure de conférer toute la légitimité requise aux réformes constitutionnelles¹³. Si l'accord de Charlottetown a lui-même échoué, ce n'est pas pour des raisons de procédure, mais bien pour des raisons de substance, parce que les réformes proposées sont tout simplement apparues inacceptables à une majorité de Québécois et de Canadiens. Bref, ce n'est assurément pas en retournant aux pratiques désuètes du fédéralisme exécutif, en tentant de régler pour ainsi dire à huis clos, entre Québec et Ottawa et à l'insu des provinces et du public canadien, le dossier constitutionnel du Québec, comme le proposait Bécharde, que ce dossier a une chance quelconque de réussite. Cette manière de procéder risque plutôt de générer le contraire de l'effet attendu et de provoquer une nouvelle crise politique et constitutionnelle¹⁴.



12. Le Conseil de la fédération est l'exemple parfait d'une forme de fédéralisme exécutif. Principal rejeton de la doctrine de l'interprovincialisme de Benoît Pelletier ébauchée dans un rapport du Comité spécial du PLQ présenté en octobre 2001, *Un projet pour le Québec. Affirmation, autonomie et leadership*, le Conseil de la fédération a vu le jour en 2004 et s'inspire à l'évidence des idées autrefois avancées par Claude Ryan dans son *Livre beige* paru en 1980.

13. Pour une analyse des raisons de l'échec de l'accord du lac Meech, voir : Kenneth McROBERTS, *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, p. 266-277, et Jeremy WEBBER, *Reimagining Canada: Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Kingston/Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 134-161.

14. Je ne m'attarderai pas ici aux propositions, à mon sens odieuses, visant à provoquer sciemment une nouvelle crise politique et constitutionnelle en imposant unilatéralement au reste du Canada, par exemple au moyen d'un référendum tenu au Québec, l'obligation de réformer la fédération à la lumière des demandes du Québec en sachant très bien que cette manière de procéder indisposerait le Canada anglais.

Que doit-on conclure de mes analyses ? La première conclusion est que, pour tout projet de réforme constitutionnelle, la voie du multilatéralisme demeure, après Meech et Charlottetown, incontournable. Ceci invalide d'emblée tout projet de réforme, comme celui de Claude Béchar, cherchant à emprunter un quelconque chemin de traverse. De deux choses l'une : ou bien le Québec exige des réformes constitutionnelles axées sur ses demandes traditionnelles, et alors la voie multilatérale devient incontournable, ou bien il n'exige que la reconnaissance ou la capacité de mettre en œuvre des pouvoirs qu'il estime relever de ses compétences, mais alors une réforme constitutionnelle n'apparaît plus indispensable. L'immigration, la main-d'œuvre et la santé¹⁵ sont des exemples de domaines où le Québec s'est vu confirmer certains pouvoirs, sans qu'il ait été pour cela nécessaire de modifier la Constitution. Le problème est qu'il est peu probable que le Québec puisse se satisfaire de simples accords administratifs conclus de manière *ad hoc*. Si une réforme substantielle de la Constitution met donc le Québec, de manière inévitable, sur le chemin des négociations multilatérales, une seconde conclusion s'impose : après les expériences de Meech et de Charlottetown, le risque d'échec de toute nouvelle ronde de négociations constitutionnelles demeure considérablement élevé. J'ai suggéré que ce risque n'était pas tant attribuable aux contraintes imposées par les différentes formules de modification de la Constitution qu'à la complexité d'une réforme globale de celle-ci et, surtout, à la diversité des intérêts en jeu. Si la première difficulté pourrait éventuellement être levée¹⁶, il est malheureusement impossible d'éliminer la seconde. De plus, les coûts politiques d'un nouvel échec constitutionnel eu égard aux demandes du Québec seraient déterminants : l'existence de la fédération canadienne sous sa forme actuelle serait de nouveau, et plus que



15. Bien que l'immigration soit un domaine de compétence partagée, c'est l'accord Cullen-Couture (1978) qui, pour la première fois, a *de facto* accordé au gouvernement québécois un pouvoir de sélection des immigrants désirant s'installer au Québec. L'Entente de mise en oeuvre Canada-Québec relative au marché du travail, conclue le 21 avril 1997, a mis un terme à un irritant majeur touchant l'une des demandes traditionnelles du Québec, celle de la formation de la main-d'œuvre. Finalement, en vertu de l'Entente Canada-Québec sur la santé (2004), le Québec s'est vu confirmer une compétence qu'il exerçait déjà, celle de la planification, de l'organisation et de la gestion des soins de santé.

16. Une réforme constitutionnelle ne devrait pas obligatoirement procéder de manière globale et aborder de front tous les dossiers constitutionnels en même temps. C'est principalement parce qu'ils s'étaient sentis pris en otage par les demandes du Québec lors de l'accord du lac Meech que les premiers ministres des autres provinces ont exigé, au moment de Charlottetown, la tenue d'une « ronde Canada » des négociations constitutionnelles. Mais comme une telle approche globale s'est elle-même révélée infructueuse, un éventuel projet de réforme constitutionnelle pourrait très bien juger préférable de séparer les dossiers (« réforme du Sénat », « dossier autochtone », « demandes du Québec », etc.) et prévoir pour chacun des rondes de négociations distinctes. Cependant, la question reste ouverte à savoir si, après Meech et Charlottetown, une telle formule de séparation des dossiers constitutionnels est encore possible et si l'ouverture d'une ronde de négociation ne risque pas de créer une réaction en chaîne.

jamais, remise en question. Dans ce contexte, il n'est pas bien difficile de comprendre pourquoi les dirigeants à Ottawa préfèrent s'en tenir, et s'en tiendront fort probablement à l'avenir et à très long terme, au statu quo le plus strict sur le plan constitutionnel et à des réformes administratives, le plus souvent mineures, qui n'impliquent pas de modification constitutionnelle, aucune, à tout le moins d'envergure. C'est ainsi qu'ils ont procédé depuis le référendum de 1995 et c'est ainsi que, en toute probabilité, ils procéderont à l'avenir. Toute autre conduite serait de toute manière contraire à l'intérêt du gouvernement canadien, compte tenu des coûts politiques considérables que l'on peut aisément anticiper de tout nouvel échec en matière constitutionnelle. Voilà une première raison pour laquelle une réforme substantielle de la fédération canadienne, une réforme allant dans le sens des demandes du Québec, demeure hautement improbable, à moyen et à long terme.

LES COÛTS SYMBOLIQUES

Un éventuel objecteur pourrait cependant prétendre que le scénario pessimiste que je viens d'esquisser n'apparaît plausible que si l'on part de l'hypothèse qu'il n'existe à Ottawa aucune réelle volonté de réforme. Si les risques d'échec d'éventuelles négociations constitutionnelles paraissent si élevés, si les coûts politiques qu'il est possible d'escompter d'un tel échec semblent si dissuasifs, c'est qu'aucun gouvernement à Ottawa depuis celui de Brian Mulroney n'a fait montre d'un réel leadership concernant le dossier constitutionnel et n'est parvenu à instiller entre les différents partenaires de la fédération le climat de confiance indispensable à la tenue et, éventuellement, à la réussite de négociations visant à réformer la Constitution et l'ensemble de la fédération canadienne.

Si l'on part d'une hypothèse différente, le tableau change considérablement. Il suffit en effet d'imaginer un gouvernement adhérant aux deux prémisses énoncées au début de ce texte, convaincu des avantages d'une réforme de la Constitution et d'une restructuration de la fédération canadienne dans le sens d'une véritable fédération asymétrique et multinationale, capable de prendre en compte de manière différenciée les intérêts propres aux provinces et ceux propres à une communauté nationale comme le Québec, pour que l'ensemble des parties prenantes de la fédération canadienne envisage sous un autre angle un éventuel projet de réforme constitutionnelle et accepte de renégocier à nouveaux frais la loi fondamentale de leur pays. J'estime cependant que, même à supposer l'existence à Ottawa d'un gouvernement réellement convaincu des vertus de l'asymétrie et du

multinationalisme, un éventuel projet de réforme constitutionnelle devrait inévitablement faire face à un second ensemble de problèmes : ceux ayant à voir avec les coûts symboliques d'une transformation de la fédération canadienne sous sa forme actuelle pour la très large majorité de sa population.

J'entends par coûts symboliques les modifications non désirées qu'un renouvellement substantiel du fédéralisme canadien imposerait à l'identité canadienne comprise en un sens large. Un tel renouvellement serait susceptible de remettre en question l'identité canadienne, à la fois du point de vue de la représentation courante qu'une majorité de Canadiens se font de leur fédération, du point de vue des idées courantes qu'ils se font de l'égalité de traitement et, finalement, du point de vue de l'autoreprésentation qu'ils se font d'eux-mêmes comme nation. Ici, j'aimerais donner une idée un peu plus précise de ces différents aspects des coûts symboliques auxquels serait confrontée la population canadienne advenant un renouvellement du fédéralisme canadien dans le sens des aspirations québécoises.

Débutons avec les coûts symboliques relatifs à la représentation qu'une majorité de Canadiens se font de la fédération canadienne. On peut dire que, parmi les fédérations actuelles comportant en leur sein plus d'une nation, la fédération canadienne est sans aucun doute l'une de celles qui a traditionnellement le plus résisté à se percevoir autrement que comme une fédération territoriale. Les racines historiques d'une telle perception sont profondes : elle traverse, en effet, l'histoire canadienne depuis les tout premiers débuts de la confédération. Rien n'a jamais été aussi éloigné de la représentation que les Canadiens d'origine britannique se font de leur pays que la doctrine du « double pacte » soutenue par Henri Bourassa, c'est-à-dire l'idée selon laquelle la fédération canadienne serait le produit d'un pacte, à la fois entre les provinces et entre deux nations fondatrices, anglaise et française¹⁷. Ils ont, au contraire, traditionnellement perçu la fédération comme le produit d'un « simple pacte » conclu, non entre deux nations, mais entre les différentes unités territoriales que sont les provinces au sein d'une seule et unique nation indifférenciée, le Canada. Cette perception a été renforcée après la Deuxième Guerre mondiale par le processus de construction de la nation canadienne mis en branle par les élites politiques (principalement sous le gouvernement de Louis St-Laurent), processus qui a progressivement



17. Henri Bourassa a formulé sa doctrine du double pacte dans une conférence prononcée en 1902 à Montréal, reprise dans la *Revue canadienne*, intitulée « Le patriotisme canadien-français : ce qu'il est, ce qu'il doit être » (http://archive.org/stream/lepatriotismecan00bour/lepatriotismecan00bour_djvu.txt). (consulté le 5 janvier 2015).

conduit les membres de la population canadienne d'origine britannique à délaisser leur sentiment traditionnel d'appartenance à la Grande-Bretagne et à développer un sentiment national proprement canadien, centré sur Ottawa et ses institutions. Cependant, même au cours de cette période, peu de Canadiens d'origine britannique ont développé le sens d'une nationalité autre que territoriale et qui serait distinctement « canadienne-anglaise » : la fédération canadienne, encore et toujours, continuait d'être à leurs yeux non le produit d'un pacte entre deux collectivités nationales, mais un État territorial indifférencié regroupant plusieurs provinces et comportant des Canadiens d'expression anglaise et française¹⁸. L'arrivée au pouvoir de Pierre Elliott Trudeau dans les années 1960 ne fera que parachever cette vision. Comme on le sait, il s'emploiera tout au long de sa carrière politique à disqualifier frontalement la conception dualiste de la fédération canadienne faisant du Québec une communauté nationale distincte et à consolider la vision unitaire de la fédération où un seul et unique gouvernement national, celui siégeant à Ottawa, est dûment habilité à représenter l'ensemble des citoyens canadiens, incluant les citoyens du Québec, et à parler en leur nom. Si la solution trudeauiste aux demandes du Québec, représentée par sa politique de bilinguisme et par l'enchâssement constitutionnel des droits des minorités de langue officielle, a été approuvée par une si vaste majorité de Canadiens, surtout d'expression anglaise, c'est qu'elle demeurait en parfaite continuité avec leur propre vision traditionnelle, unitaire et territoriale de la fédération canadienne et la menaçait le moins possible. En somme, compte tenu de cette perception plus que centenaire de la fédération canadienne partagée par une très forte majorité de Canadiens, on comprendra que tout gouvernement à Ottawa se fixant comme objectif politique de convaincre la population canadienne des vertus d'un éventuel État multinational paraîtra pour le moins iconoclaste et que ses chances de succès seront fort limitées. La raison en est bien simple : il poursuivrait des objectifs incompatibles avec la vision traditionnelle de la fédération canadienne que partagent une majorité de Canadiens. Considérant qu'une telle vision possède des assises profondes au sein de l'histoire canadienne et y perdure depuis plus d'un siècle, le fait de demander aux Canadiens d'y renoncer au profit d'une vision dualiste, binationale ou pluri-nationale, serait leur imposer des coûts symboliques importants, c'est-à-dire une modification non désirée de leur identité en tant que fédération en

✦ ✦ ✦

18. Voir sur ce point Philip RESNICK, *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddart, 1994, chap. 3, et *Toward a Canada-Québec Union*, Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 1991, chap. 2.

faveur d'une représentation concurrente à laquelle ils ont toujours résisté et qui leur est le plus souvent apparue incompatible avec la perception traditionnelle qu'ils en ont toujours eue.

Le second aspect sous lequel nombre de Canadiens auraient à assumer des coûts symboliques significatifs si la fédération canadienne devait se réformer en fonction des demandes du Québec touche la conception courante qu'ils se font de l'égalité de traitement. Depuis le rapatriement de la Constitution en 1982, une majorité de Canadiens se sont approprié l'image du Canada à titre non de fédération asymétrique composée de plusieurs nations, mais de nation unitaire cimentée par un ensemble homogène de droits consentis à tous les citoyens d'un bout à l'autre du pays, pays lui-même composé de provinces égales entre elles et de cultures égales entre elles, image que l'on doit à la stratégie d'unité nationale de Trudeau. En somme, une certaine conception, homogène ou uniforme, de l'égalité de traitement a réussi à s'imposer tant d'un point de vue populaire qu'au sein de la culture politique canadienne, au point de devenir l'une des valeurs constitutives centrales du Canada, l'un des aspects clés de l'identité canadienne.

Cette conception a trouvé à s'exprimer de multiples façons au cours de l'histoire canadienne récente. Elle s'est d'abord exprimée, tant lors des délibérations qui ont précédé le rapatriement de la Constitution que lors de celles qui ont conduit aux accords de Meech et de Charlottetown, dans le principe de l'égalité des provinces, c'est-à-dire dans l'idée selon laquelle tout pouvoir ou prérogative accordé au Québec, comme à quelque province que ce soit, devait l'être dans une égale mesure à toutes les provinces. C'est en fonction de ce principe que le Québec s'est vu refuser, non seulement par les autres provinces, mais aussi par la Cour suprême elle-même lors de son jugement historique rendu le 6 décembre 1982, sa demande traditionnelle d'un droit de veto sur les modifications constitutionnelles¹⁹. La règle actuellement observée à l'intérieur de la fédération est plutôt la suivante : si un droit de veto est accordé à une province sur quelque question que ce soit, il doit l'être à toutes, mais aucune d'elles ne peut disposer d'un droit de veto particulier²⁰. C'est également en fonction du principe de l'égalité des



19. Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution, [1982] 2 R.C.S. 793

20. Le projet de loi C-110 promulgué sous le gouvernement Chrétien dans la foulée du référendum de 1995 confirme cette règle en accordant un droit de veto au Québec, à l'Ontario, à la Colombie-Britannique ainsi qu'aux régions des provinces de l'ouest et des provinces atlantiques sur toutes les questions n'exigeant pas, en vertu de l'article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982, une procédure d'unanimité.

provinces que les pouvoirs réclamés par le Québec au moment de Meech et de Charlottetown (dont le droit de se retirer des programmes fédéraux avec pleine compensation financière) ont été offerts à toutes les provinces, alors même qu'aucune d'entre elles n'a traditionnellement eu intérêt à réclamer de tels pouvoirs. Mais la conception uniforme ou homogène de l'égalité de traitement s'est exprimée d'autres manières, par exemple dans les réactions du public canadien à l'accord de Meech. Dans ce cas, plusieurs groupes de Canadiens ont manifesté leur inquiétude à ce qu'une clause asymétrique reconnaissant le Québec comme société distincte accorde aux Québécois des droits supplémentaires non consentis aux autres Canadiens, créant ainsi différentes classes de citoyens, ou encore prive les Québécois de certains droits protégés par la Constitution, comme l'égalité entre les sexes ou les droits des minorités de langue officielle²¹.

Une réforme de la fédération canadienne qui irait dans le sens d'une fédération asymétrique et multinationale, qui prendrait en compte de manière différenciée les intérêts des provinces et les intérêts d'une nation minoritaire comme le Québec, heurterait inévitablement de front la conception uniforme ou homogène de l'égalité de traitement vers laquelle semble converger, de multiples manières, une vaste majorité de Canadiens. Elle provoquerait des coûts symboliques profonds en ce sens que l'une de leurs valeurs les plus hautes, une valeur devenue avec le temps à ce point constitutive de leur identité commune qu'elle aurait mérité, lors de l'accord de Charlottetown, de figurer à l'intérieur d'une « clause Canada²² » et dans le préambule de la Constitution, serait obligatoirement remise en question. Une telle réforme les obligerait en effet à accepter une conception concurrente à laquelle ils ont, tout au moins au cours des débats politiques récents, fortement résisté : celle selon laquelle l'égalité de traitement de groupes nationaux comme le Québec passe par le traitement différencié et l'asymétrie. Pour accepter une telle conception, nombre de Canadiens devraient consentir à admettre un fait qu'ils ont jusqu'ici la plupart du temps contesté ou voulu ignorer : l'existence préalable d'une inégalité de statut entre le



21. Sur les réactions du public canadien à l'accord du lac Meech, voir les analyses de Kenneth McRoberts (Kenneth McROBERTS, *Un pays à refaire...*, *op. cit.*) et de Jeremy Webber (*Reimagining Canada: Language, Culture, Community...*, *op. cit.*).

22. Voir l'article 2(1) du *Projet de texte juridique*, Bureau du Conseil privé, 9 octobre 1992. La « clause Canada », comme la clause de société distincte au sein de l'accord du lac Meech, aurait figuré au sein de l'article 2, présentement vacant, de la Loi constitutionnelle de 1867. Fait à noter : plusieurs des valeurs constitutives énumérées au sein de la « clause Canada » formaient déjà des clauses interprétatives de la Charte des droits et libertés : ainsi en est-il, par exemple, de l'égalité entre les sexes, de l'héritage multiculturel du Canada et de la reconnaissance des nations autochtones.

Québec et le reste du Canada en ce qui concerne l'expression de leurs identités nationales, inégalité que cherche à corriger le traitement différencié. Or, pour admettre ce fait, il leur faudrait non seulement reconnaître l'existence d'appartenances nationales multiples au Canada, mais encore accorder de la valeur à de telles appartenances. Ce n'est qu'à ce prix qu'une éventuelle clause constitutionnelle reconnaissant le Québec comme nation ou comme société distincte pourrait ne pas leur paraître inacceptable. Pour admettre tout cela, il leur faudrait inévitablement renoncer à l'idée courante qu'ils se font de l'égalité de traitement, idée à laquelle ils demeurent actuellement attachés au plus haut point et que la vision unitaire de la fédération canadienne de Trudeau leur a laissée en héritage : l'égalité des citoyens, des provinces et des cultures par rapport à une seule et unique nation, la nation canadienne. C'est cette idée d'égalité qu'une réforme de la fédération canadienne dans le sens d'une fédération asymétrique et multinationale viendrait bouleverser en obligeant l'ensemble des Canadiens à admettre l'idée, différente, d'une égalité entre différentes nations, majoritaire et minoritaire. Cependant, pour qu'on saisisse dans sa pleine mesure l'ampleur des coûts symboliques que provoquerait l'acceptation d'une telle idée, l'examen du troisième et dernier aspect des coûts symboliques auxquels serait confrontée la population canadienne advenant un renouvellement du fédéralisme canadien dans le sens des aspirations québécoises s'avère nécessaire.

Les coûts symboliques les plus importants et les plus profonds qu'encourrait une vaste majorité de Canadiens advenant une réforme de la fédération canadienne conforme aux demandes du Québec toucheraient non la conception courante qu'ils se font de l'égalité de traitement, mais bien ce qui lui sert d'assise, à savoir leur identité à titre de nation. Les Canadiens d'expression anglaise, qui forment le groupe national majoritaire au Canada, n'ont, pas plus que les Espagnols d'origine castillane ou que les Anglais d'origine britannique, conscience de former une nation au sens sociologique du terme, c'est-à-dire une nation définie en fonction des traits propres à leur communauté nationale exclusive, comme la langue et la culture. Leur conscience nationale s'étend plutôt à la grandeur du territoire canadien et *inclut* les nations minoritaires comme le Québec. La perception historique, unitaire et territoriale, de la fédération canadienne, que partageaient à l'origine les Canadiens d'origine britannique et à laquelle adhèrent toujours une majorité de citoyens canadiens, et leur rejet de la doctrine bourassienne du « double pacte » et des deux peuples fondateurs ne sont autre que l'expression de cette conscience nationale majoritaire anglo-canadienne, qui est encouragée depuis plus d'un siècle par le nationalisme d'État canadien. L'émergence

au cours des années 1960 d'un *autre* nationalisme, minoritaire celui-là, le nationalisme québécois, où se sont exprimées pour la première fois la conscience nationale des Québécois et leur propre vision de la fédération canadienne, a fait réaliser qu'il existe une inadéquation entre la façon, territoriale et inclusive, dont une majorité de Canadiens d'expression anglaise s'autoreprésentent en tant que nation et la communauté nationale objective, plus limitée, qu'ils forment sur le plan sociologique. Elle a fait réaliser que la conscience nationale majoritaire anglo-canadienne incluait dans la représentation qu'elle se fait d'elle-même un autre groupe, la nation québécoise, groupe cependant désireux de se définir de manière autonome à la lumière de ses propres aspirations.

Une réforme de la fédération canadienne susceptible de rendre justice au pluralisme national qui caractérise *de facto* l'État canadien exigerait par conséquent des Canadiens d'expression anglaise qu'ils autolimitent la conscience nationale pancanadienne qu'ils ont jusqu'ici naturellement développée à titre de groupe national majoritaire afin de permettre à la conscience nationale minoritaire présente au Québec de s'épanouir. Elle exigerait d'eux qu'ils abandonnent l'identification historique de leur groupe au Canada entier à titre de nation territoriale et qu'ils se redéfinissent à partir des seuls éléments qui leur sont propres à titre de nation sociologique. Voilà un effort auquel plusieurs intellectuels et chercheurs au sein du Canada anglais se sont montrés favorables au cours des dernières décennies²³, voyant là non seulement un moyen pour le groupe national majoritaire que forment les Canadiens d'expression anglaise de se recentrer en tant que culture sociétale et de découvrir ses racines identitaires en tant que nation sociologique (langue, géographie, histoire, sensibilité culturelle, attitudes politiques, etc.), mais également un moyen pour ce même groupe de prendre conscience des intérêts que ses membres partagent – intérêts allant dans le sens d'une centralisation des pouvoirs à Ottawa – et de les distinguer de ceux partagés par les membres d'un groupe national minoritaire comme le Québec – intérêts allant, au contraire, dans le sens de la décentralisation des pouvoirs et de la limitation du pouvoir fédéral de dépenser.



23. Parmi ceux-ci, mentionnons : Philip RESNICK, *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddart, 1994, chap. 3 ; Will KYMLICKA, *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Oxford, Oxford University Press, 1998, chap. 12 ; Kenneth MCROBERTS, *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, p. 360-381 ; Charles BLATTBERG, *Et si nous dansions ? Pour une politique du bien commun au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2004, p. 167-172. Jeremy Webber doute, de son côté, qu'un tel effort de recentrement soit possible ou même souhaitable (Jeremy WEBBER, *Reimagining Canada: Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Kingston/Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 278 et 360.

Il serait abusif de prétendre que leur effort d'argumentation ait réussi. Au moment où j'écris ces lignes il me semble possible d'affirmer que la grande majorité de la population canadienne perçoit toujours, et plus que jamais, le Canada comme une nation territoriale unitaire. Elle a fait sienne la vision du Canada qui animait Pierre Elliott Trudeau, celle d'une nation bilingue, composée d'une multitude de cultures et unifiée par une charte des droits. Aucun gouvernement depuis celui de Brian Mulroney – si l'on excepte les efforts timides du gouvernement Chrétien faits dans la foulée du référendum de 1995 – n'a fait de tentative pour aller au-delà des seules motions symboliques en faveur de la reconnaissance du Québec comme nation. Et j'estime qu'il serait vain de penser qu'il pourrait en être autrement dans le futur. La raison en est que l'on ne peut forcer un groupe national à se définir autrement qu'il se perçoit, quelles que soient ses caractéristiques objectives à titre de nation sociologique. Un éventuel gouvernement à Ottawa convaincu des vertus du multinationalisme et d'une réforme substantielle de la fédération canadienne ne pourrait tout simplement pas obliger la majorité nationale anglo-canadienne à abandonner sa conscience nationale territoriale pancanadienne au profit d'une identité nationale réduite aux seules composantes sociologiques qui la caractérisent, pas plus d'ailleurs qu'un gouvernement au Québec ne pourrait forcer les Québécois à abandonner l'identité nationale territoriale qu'ils ont développée au cours des années 1960 et à renouer avec leur ancien nationalisme ethnique/culturel canadien-français. Les identités nationales ne peuvent être abandonnées ou reconstruites à volonté.

Un objecteur éventuel pourrait cependant soutenir que les identités nationales ne sont pas immuables. Elles résultent, en grande partie, des stratégies de construction de la nation mises en branle par les élites politiques. Les Canadiens d'origine britannique n'ont pas spontanément abandonné leur allégeance historique à l'endroit de la Grande-Bretagne au profit de la nation canadienne : ils l'ont fait graduellement, à la suite du processus actif et énergique de construction nationale amorcé par le gouvernement canadien au cours des années 1940 à 1960, processus qui fut parachevé par la stratégie non moins active et énergique d'unité nationale mise en avant par le gouvernement Trudeau tout au long de son mandat. Les Québécois n'ont pas spontanément abandonné leur ancienne identité catholique canadienne-française au profit de leur identité nationale actuelle : ils l'ont fait graduellement, à la suite du long processus de sécularisation de la société québécoise et, surtout, du processus actif de construction de la nation québécoise amorcé par les élites politiques au tournant des années 1960. Dans le même

esprit, un gouvernement à Ottawa persuadé de la nécessité de la mise en place d'un État multinational pourrait mettre en œuvre une stratégie tout aussi active et énergique de reconstruction de l'identité nationale canadienne dans le sens d'une identité plurinationale.

À cette objection, je répondrai qu'il existe des limites importantes à toute stratégie de construction nationale. Celle-ci doit proposer une définition identitaire du groupe national qui demeure cohérente et en continuité avec la façon dont ses membres se sont traditionnellement perçus. Le néo-nationalisme québécois des années 1960 a entrepris l'édification d'une nouvelle conscience nationale au Québec qui a obligé la majorité de sa population à délaisser son sentiment d'appartenance traditionnel au peuple canadien-français, lequel déborde sociologiquement les frontières du Québec. Cette conscience nationale est néanmoins toujours demeurée en continuité avec un tel sentiment : le Québec forme le point d'ancrage historique, territorial et institutionnel de la nation canadienne-française. Une stratégie de construction nationale concurrente visant à remodeler la conscience nationale des Québécois sur d'autres bases, par exemple en forçant ces derniers à abandonner leur conscience historique de former une nation distincte au Canada et à épouser une identité nationale pancanadienne, serait forcément en rupture avec la façon traditionnelle que les Québécois ont de se représenter. Inutile de rappeler que la principale tentative faite à cet effet, celle opérée sous l'ère Trudeau, fut un échec absolu. D'une manière analogue au processus de construction de la nation québécoise entamé au tournant des années 1960, le processus de construction de la nation canadienne qui s'est édifié sous le règne de Trudeau, bien qu'il ait proposé une redéfinition de l'identité canadienne exigeant la reconnaissance de deux langues officielles ainsi que de l'héritage multiculturel du Canada, n'en demeurerait pas moins en continuité avec la vision, unitaire et territoriale, de la fédération canadienne traditionnellement partagée par les membres de la majorité anglo-canadienne.

J'estime qu'un effort de redéfinition de la conscience nationale des Canadiens d'expression anglaise dans le sens d'un nationalisme non plus territorial mais sociologique, centré sur leur culture sociétale exclusive – ce qu'exigerait inévitablement une reconstruction de l'identité canadienne dans le sens d'une identité plurinationale –, provoquerait une rupture analogue à celle qu'a créée au Québec le projet trudeauiste d'une réorientation de la conscience nationale des Québécois vers un nationalisme pancanadien. Le principal impact d'un tel effort serait en effet l'obligation pour la majorité nationale anglo-canadienne de réinterpréter autrement son histoire politique

et constitutionnelle, et sa place à l'intérieur d'une telle histoire, d'une manière qui serait désormais *autolimitative*, et donc en discontinuité avec la façon traditionnelle, pancanadienne, dont les membres de cette majorité se sont historiquement perçus et représentés en tant que nation. Inutile de dire qu'une telle redéfinition d'eux-mêmes aurait toute chance d'être perçue non comme une avancée, mais comme une régression, comme une perte, comme un déni de leur sentiment national. Elle provoquerait, en somme, des coûts symboliques d'une importance significative, des modifications substantielles non désirées à leur conscience historique de former une nation territoriale. Kymlicka²⁴ admet que cette forme de nationalisme « résiduel » vers lequel les Canadiens d'expression anglaise seraient reconduits à l'intérieur d'une fédération multinationale serait au départ inévitablement adoptée par eux à contrecœur, une fois que leur forme préférée, pancanadienne, de nationalisme se serait évanouie. Il estime par contre qu'à la longue, par la force de l'habitude, ils pourraient développer un sens plus fort de former une nation au sens sociologique. Un point cependant m'apparaît obscur : si, comme Kymlicka l'admet lui-même, une telle redéfinition de l'identité canadienne constituait pour une majorité de Canadiens un événement négatif, vécu à contrecœur et avec un sentiment de perte, la question se pose à savoir ce qui, exactement, pourrait susciter chez eux la motivation indispensable à une telle entreprise. La réponse de Kymlicka est la force persuasive des arguments en faveur de l'État multinational en guise de solution au problème de l'unité politique au Canada et de solution de rechange à la sécession. Malheureusement, comme je l'ai mentionné, l'effort d'argumentation a jusqu'ici échoué et il n'existe aucun signe avant-coureur qu'il en sera autrement dans un futur rapproché. Nous avons sans doute là un indice du fait qu'il est difficile de convaincre un groupe national majoritaire, par la seule force de l'argumentation, de la nécessité de procéder à des réformes institutionnelles d'importance lorsque de telles modifications mettent en jeu son identité et comportent des coûts symboliques significatifs relativement à la représentation qu'il se fait de lui-même. Les échecs des accords de Meech et de Charlottetown constitue peut-être ici la preuve la plus éloquente de mon affirmation. J'estime, en conséquence, qu'il est peu probable que la majorité nationale anglo-canadienne accepte un jour de renégocier « de plein gré » son identité nationale. Elle ne le fera en toute probabilité qu'à la condition d'y être forcée, ce qui serait le cas si le Québec faisait sécession du Canada.

✦ ✦ ✦

24. Will KYMLICKA, *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 165.

LES COÛTS CONSTITUTIONNELS

J'aimerais maintenant examiner une dernière objection. Certains pourraient penser que c'est une erreur de présumer que les Canadiens ne se laisseront jamais convaincre de la nécessité d'une réforme en profondeur de leur fédération pour le bien commun du pays. Ils pourraient toujours concéder qu'une telle réforme, dans la mesure où elle est destinée à satisfaire les demandes traditionnelles du Québec, risque de comporter des coûts symboliques pour une majorité de Canadiens par rapport à leur façon habituelle de concevoir le fédéralisme, la nation canadienne ou l'égalité de traitement des citoyens. Or, selon eux, une majorité de Canadiens seraient néanmoins prêts à assumer de tels coûts si on leur offrait une forme de « compensation ». En d'autres termes, une majorité d'entre eux seraient prêts à renégocier la Constitution et à faire des sacrifices importants en ce qui concerne l'identité canadienne et ses valeurs constitutives en vue d'accommoder le Québec si, en contrepartie et en guise de compensation, ils pouvaient avoir l'assurance, la garantie constitutionnelle, que le Québec ne ferait pas sécession. Voilà exactement la position soutenue il y a quelques années par Wayne Norman²⁵, position que j'aimerais examiner ici pour terminer. J'aimerais montrer qu'elle semble négliger un troisième type de coûts que risque d'entraîner la logique du donnant/donnant qui la sous-tend, coûts que j'appelle « constitutionnels ».

Norman appartient à la famille de chercheurs favorables à la constitutionnalisation d'un droit de sécession²⁶. Selon lui, les fédérations comportant en leur sein plus d'une nation, comme celle que forme le Canada, auraient tout avantage à encadrer légalement les revendications sécessionnistes que font valoir leurs minorités nationales en rendant explicite la procédure de sécession et en l'enchâssant dans le texte constitutionnel fondamental du pays. Sachant que, dans les États multinationaux, des mouvements sécessionnistes ont toute chance d'apparaître d'une manière ou d'une autre, l'objectif n'est naturellement pas de promouvoir naïvement la sécession, mais de la domestiquer en instituant un ensemble de procédures exigeantes la rendant difficile à exercer (majorité renforcée aux deux tiers, spécification préalable des questions admissibles, formule complexe de



25. Wayne NORMAN, *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford, Oxford University Press, 2006, chap. 6.

26. Parmi ces chercheurs, mentionnons: Allen BUCHANAN, *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Westview Press, 1991, chap. 4, et Daniel WEINSTOCK, « Constitutionalizing the Right to Secede », *Journal of Political Philosophy*, vol. 24, n° 2, 2001, p. 182-203.

modification constitutionnelle, etc.). Les défenseurs de la constitutionnalisation du droit de sécession voient en effet dans le caractère contraignant de la procédure de sécession un moyen d'éliminer les revendications sécessionnistes superflues – celles qui, de leur point de vue, ne visent pas à rectifier de graves injustices.

L'une des difficultés majeures de l'approche constitutionnelle de la sécession m'apparaît être la suivante : si un État n'a pas prévu lors de sa fondation de fixer à l'avance une procédure constitutionnelle de sécession, comment est-il possible pour lui de procéder rétroactivement et de recueillir l'accord des groupes qui pourraient éventuellement vouloir faire sécession sur un nouvel arrangement constitutionnel, pour eux contraignant, venant limiter leur marge de manœuvre ? Dans le contexte de notre discussion, cela revient à nous demander comment le Québec pourrait accepter d'adhérer à un nouvel arrangement constitutionnel rendant la sécession difficile à exercer pour ses adhérents et donnant à l'ensemble des Canadiens l'assurance pratique qu'il ne fera pas sécession. La réponse de Norman est la suivante : il suffit de lui procurer un « intérêt » à adhérer à un tel arrangement, soit celui d'être reconnu comme nation et de disposer de la plupart des pouvoirs qu'il réclame depuis toujours. En somme, en échange de la satisfaction de ses demandes traditionnelles et d'une réforme correspondante de la fédération canadienne, et en guise de compensation pour les coûts symboliques qu'entraînerait pour une majorité de Canadiens une telle réforme, le Québec s'engagerait de son côté à signer un texte constitutionnel comportant une clause de sécession rendant celle-ci difficile à exercer et par laquelle il témoignerait à l'ensemble du pays de sa loyauté. Tout le problème de cette réponse, cependant, consiste à savoir s'il s'agit d'un arrangement équitable, non seulement pour le Québec, mais également pour le reste du Canada. Norman semble mésestimer les « coûts constitutionnels » d'un éventuel projet de réforme constitutionnelle s'inspirant de sa proposition, par quoi j'entends le fardeau que des normes constitutionnelles trop contraignantes, ou admises à contrecœur, risquent d'imposer à leurs destinataires.

Du côté canadien, le principal bénéfice que les Canadiens pourraient possiblement tirer d'une clause constitutionnelle de sécession est celui de la stabilité. En rendant la sécession aussi difficile que possible à exercer, une telle clause permettrait de préserver l'unité du pays, d'assurer la loyauté du Québec et, en cas de sécession, d'attester de sa volonté claire de quitter la fédération. Les Canadiens risquent cependant de devoir payer chèrement cet acquis et d'avoir à assumer d'importants coûts constitutionnels. En effet, Ottawa ne pourra vraisemblablement espérer s'assurer la loyauté du Québec

sans, en échange, faire des concessions majeures sur le plan constitutionnel, concessions qui iraient bien au-delà de celles consenties au moment de Meech et de Charlottetown. En matière d'autonomie provinciale, Ottawa pourrait par exemple n'avoir d'autre choix que de proposer au Québec une formulation beaucoup plus large du droit de retrait que celle qui formait l'objet de l'accord du lac Meech et être forcé de l'étendre à la plupart des champs de compétence traditionnellement réclamés par le Québec²⁷. Il pourrait également ne pas avoir le choix de lui reconnaître un véritable droit de veto sur toutes les modifications constitutionnelles affectant ses pouvoirs²⁸. En matière de représentation politique, il lui faudrait probablement consentir au Québec le droit de mettre en œuvre une politique étrangère qui lui est propre et de participer aux forums internationaux sur des enjeux autres que strictement culturels (économiques, politiques, environnementaux, etc.). Finalement, sur le plan de la reconnaissance symbolique, il est à peu près sûr qu'il lui faudrait pleinement reconnaître le Québec comme un État national distinct au Canada, sans aucune restriction²⁹. Bref, le prix à payer par Ottawa pour s'assurer la loyauté du Québec au moyen d'une clause de sécession pourrait être d'obliger l'ensemble des Canadiens, et l'ensemble des provinces, à vivre sous un régime constitutionnel inévitablement pour eux inconfortable et auquel ils ne pourraient probablement consentir qu'à contrecœur. Est-il envisageable qu'Ottawa puisse un jour payer ce prix ? Là est toute la question.

En effet, plus Ottawa exigera d'efforts de la part du Québec en matière de loyauté, plus il devra lui-même faire des concessions en matière d'autonomie, de représentation et de reconnaissance. Et moins Ottawa sera disposé à faire de telles concessions, moins il sera en position d'obliger le Québec à consentir à une clause « robuste » de sécession. Sachant, par conséquent, que tout projet de réforme constitutionnelle comportant une clause de sécession constitue une arme à double tranchant, la question demeure

✦ ✦ ✦

27. Rappelons, en effet, que les accords de Meech et de Charlottetown limitaient le droit de retrait avec compensation aux seuls programmes cofinancés, qui sont ceux mis sur pied par le fédéral dans un domaine de compétence provinciale exclusive (Voir note 11).

28. Rappelons que les accords de Meech et de Charlottetown ont remplacé cette demande historique du Québec par un élargissement de l'article 40 de la Loi constitutionnelle de 1982. Celui-ci permet à une province qui le désire de se retirer d'une modification de la constitution transférant les compétences législatives provinciales au fédéral, mais limite la compensation financière aux seuls domaines de l'éducation et de la culture. Les accords de Meech et de Charlottetown auraient éliminé cette restriction.

29. Rappelons encore que l'accord de Charlottetown subordonnait la clause de société distincte à une clause plus générale, la « clause Canada », où se voyait énumérée une liste de valeurs considérées comme centrales pour l'identité canadienne.

ouverte à savoir jusqu'où Ottawa serait prêt à aller pour s'assurer de la loyauté du Québec. Mon hypothèse est que, après Meech et Charlottetown et après les deux référendums tenus au Québec, aucune clause de sécession ne risque d'être assez robuste pour satisfaire une majorité de Canadiens et susciter chez eux le sentiment de confiance indispensable à la réforme en profondeur de leur fédération qu'exigerait la prise en compte des demandes du Québec. La plupart d'entre eux estimerait sans aucun doute que les coûts constitutionnels d'une éventuelle clause de sécession, quelle qu'en soit la sévérité, excéderaient largement les bénéfices, plutôt incertains, qu'ils pourraient en retirer en matière de loyauté du Québec et, à tout prendre, ils préféreraient sûrement le maintien du statu quo.

Du côté du Québec maintenant, le principal bénéfice qu'il pourrait retirer d'une clause de sécession est naturellement la satisfaction de ses demandes traditionnelles en matière d'autonomie, de représentation et de reconnaissance. Il ne faudrait cependant pas exagérer les gains éventuels qu'il pourrait obtenir en échange de concessions faites en matière de conditions de sécession. En effet, la même logique qui s'appliquait à Ottawa devrait s'appliquer au Québec : le Québec devrait inévitablement payer en concessions faites à Ottawa, en ce qui concerne la sévérité des conditions de sécession, tout ce qu'il gagnerait en autonomie, en représentation et en reconnaissance, ou, inversement, consentir à perdre en autonomie, en représentation et en reconnaissance tous les gains qu'il ferait au détriment d'Ottawa relativement aux conditions de sécession. Bref, une clause constitutionnelle de sécession risquerait de comporter pour le Québec des coûts constitutionnels non moins importants que ceux qu'aurait à assumer l'ensemble des Canadiens. Pour les Québécois, de tels coûts reviendraient à les obliger à vivre sous un régime constitutionnel plus astreignant qu'il ne l'est actuellement, limitant en permanence la marge de manœuvre du Québec par rapport à son autonomie externe en échange de concessions faites concernant son autonomie interne. Si, du côté des Canadiens, aucune clause de sécession ne risque d'être assez robuste pour compenser l'incertitude engendrée par la satisfaction des demandes du Québec, du côté des Québécois, aucun gain en matière d'autonomie, de représentation ou de reconnaissance ne risque d'être assez substantiel pour compenser les concessions qu'ils feraient à l'intérieur d'une clause robuste de sécession.

Il est fort probable qu'un grand nombre de Québécois trouveraient de toute manière inacceptable l'idée même de rendre la satisfaction des demandes traditionnelles du Québec conditionnelle à son acceptation d'un ordre constitutionnel plus contraignant que celui qui fut mis en place en

1982. La satisfaction de demandes légitimes n'a pas, en effet, à se soumettre à des conditions susceptibles d'en annuler ou d'en réduire les effets. Un éditeur ne peut, par exemple, consentir à la demande de l'un de ses écrivains d'avoir plus de liberté de création ou plus d'autonomie par rapport aux normes éditoriales à la seule condition qu'il s'engage contractuellement à ne jamais passer à un autre éditeur ou, sinon, que cela soit assorti d'une clause de départ extrêmement coûteuse. C'est là du chantage. Plusieurs Québécois estimerait sans doute que l'imposition d'une clause constitutionnelle de sécession est du même acabit. De plus, ils pourraient parfaitement objecter aux architectes d'une telle clause qu'ils prennent le résultat pour la cause : les référendums tenus au Québec doivent principalement être envisagés comme la *conséquence* de l'incapacité de l'ordre fédéral canadien à se réformer de manière acceptable pour le Québec et non comme une manifestation primaire du manque de loyauté des Québécois et de leur désir permanent de quitter la fédération canadienne. Les Québécois sont faussement perçus par nombre de Canadiens, par une étrange substitution de la cause et de l'effet, comme la principale cause de l'instabilité politique au pays. On ne peut probablement avoir ici une meilleure démonstration du fait que les fédérations multinationales comme le Canada se sont principalement souciées au cours de leur histoire récente de réfléchir aux conditions leur permettant au mieux de contenir les menaces de sécession en provenance de leurs minorités nationales plutôt que de réfléchir aux réformes institutionnelles susceptibles de donner satisfaction à leurs demandes traditionnelles, réformes sans doute les mieux à même d'affaiblir les appuis à l'indépendance politique et d'éliminer le besoin de recourir à une clause constitutionnelle de sécession.

CONCLUSION

La Constitution du Canada fut rapatriée sans le consentement du Québec. Aucun parti politique au Québec n'a encore consenti à signer la Loi constitutionnelle de 1982. Celle-ci fait silence sur l'existence du Québec comme nation. Elle impose la vision politique et constitutionnelle dominante du pays – celle d'un pays unitaire, d'une fédération territoriale, fruit d'un pacte entre différentes provinces égales entre elles comportant des citoyens d'expression française et anglaise – à laquelle une majorité de Québécois ont traditionnellement résisté. L'incapacité de l'État canadien à satisfaire les demandes traditionnelles du Québec après plus de quarante ans de discussions constitutionnelles explique la volonté d'indépendance de plusieurs Québécois, bien qu'une majorité d'entre eux placent toujours leurs espoirs dans une réforme future du fédéralisme canadien, comme en font foi les déclarations récentes de Philippe Couillard ou de François Legault.

J'ai soutenu dans ce texte qu'une telle réforme n'aura pas lieu. Depuis le rapatriement de la constitution, les Canadiens se sont donné le pays qui leur convient. Ils sont parvenus à un stade de leur histoire où ils ne sont plus intéressés par une réforme constitutionnelle, à tout le moins celle, d'envergure, qu'impliquerait la prise en compte des demandes du Québec. Les raisons ont à voir avec les coûts politiques, symboliques et constitutionnels qu'impliquerait une telle réforme. Bien entendu, personne ne sait ce que nous réserve le futur et des pronostics contraires pourraient toujours être avancés. J'estime néanmoins que les arguments que j'ai fait valoir dans ce texte contribuent davantage à renforcer l'hypothèse du statisme que l'hypothèse du réformisme, ce qui signifie que, quel que soit leur intérêt actuel pour les questions constitutionnelles, et qu'ils le veuillent ou non, les Québécois sont placés, plus que toujours, devant un choix historique : celui du statu quo ou celui de l'indépendance.