

# UNE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE QUI S'IMPOSE...

GÉRARD BOISMENU  
FRANÇOIS ROCHER

G. Boismenu et F. Rocher,  
« Une réforme constitutionnelle qui s'impose... », dans *L'ère des libéraux.  
Le pouvoir fédéral de 1963 à 1984*, Y. Bélanger et D. Brunelle (dir.)  
Québec, Presses de l'Université du Québec, 1988, p. 71-107.



## UNE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE QUI S'IMPOSE...

**A** la surface des choses, les débats constitutionnels traitent des aménagements institutionnels dont on n'arrive pas toujours à reconnaître l'intérêt. On pourrait y voir, en effet, le désaccord entre vues rationnelles de constructeurs d'État. C'est là pourtant une conception sommaire.

Les divergences entre gouvernements, allant jusqu'à la crise constitutionnelle, expriment les combinaisons particulières des rapports multidimensionnels dans les divers espaces sociaux, les conditions d'exercice du pouvoir selon les niveaux de l'État et les oppositions au sein même de la bourgeoisie, concernant le mode d'organisation des rapports de pouvoir à travers l'État. Les médiations politiques et idéologiques sont particulièrement riches et ont tendance à se mouler dans une histoire et une tradition particulière à chacune des scènes politiques<sup>1</sup>. Si la question constitutionnelle est enchevêtrée au magma des forces sociales et politiques et plonge ses racines jusqu'aux conditions durables de développement des classes, c'est qu'elle a pour enjeu fondamental la capacité respective d'intervention du niveau central et du niveau provincial de l'État dans la concrétisation des rapports de pouvoir.

Les discussions constitutionnelles posent d'emblée le problème de la définition des lieux d'exercice du pouvoir au sein d'un État qui couvre un espace social à la configuration fortement différenciée et qui est animé d'une dynamique conflictuelle<sup>2</sup>. Les oppositions qu'expriment les gouvernements fédéral et provinciaux se cristallisent sous

les figures de la question nationale et de la question régionale. Ces questions n'ont pas, à travers l'histoire, la même « prégnance » dans les relations intergouvernementales et le débat constitutionnel, et ne se posent pas dans des termes équivalents.

La désignation d'un substrat social touffu aux débats constitutionnels ne doit pas conduire à faire l'économie d'une connaissance satisfaisante de l'évolution des démarches ponctuant l'exercice menant à la réorganisation de l'État fédératif canadien et, aux fins de la présente étude, à la facture concrète des menées du gouvernement fédéral en la matière. Ce qui retiendra notre attention, c'est la marche du débat constitutionnel sous la conduite du gouvernement libéral à Ottawa. Bien qu'accordant la priorité à l'étude de la rhétorique fédérale, à son cheminement et à ses visées stratégiques, il sera possible, à travers l'évolution du dossier constitutionnel, de cerner les déplacements concernant l'objet des discussions, le traitement de la question nationale au Canada et la dynamique contradictoire fédérale-provinciale.

## LES ANTÉCÉDENTS

Lorsque les libéraux arrivent à la tête du gouvernement fédéral en 1963, la question constitutionnelle est déjà posée et vient de connaître une impasse. On sait qu'au cours de l'après-guerre, la répartition de l'assiette fiscale est au coeur des différends intergouvernementaux<sup>3</sup> et que des tensions ont accompagné les mesures fédérales visant l'assurance-hospitalisation et le financement de l'enseignement supérieur. Mais, abstraction faite de ce contentieux précis, c'est le Parti libéral du Québec, dès le début des années 1960, qui insistera sur la nécessité d'une réforme constitutionnelle au Canada.

Élu depuis à peine un mois, Jean Lesage profite de la conférence fédérale-provinciale de juillet 1960 pour convier ses vis-à-vis à un réaménagement du fédéralisme canadien<sup>4</sup>.

D'abord, il s'agit de reconnaître dans les faits la « souveraineté » des gouvernements provinciaux dans le cadre de leurs compétences; cela signifie que les gouvernements provinciaux auraient accès à des revenus suffisants pour les responsabilités qui leur incombent et, par

ailleurs, que le gouvernement fédéral limiterait ses ambitions aux champs de sa juridiction et, notamment, cesserait ses interventions abusives par le biais des programmes à frais partagés.

Ensuite, et ce sont là les éléments de modifications constitutionnelles, il y aurait lieu d'engager des discussions portant sur le rapatriement de la Constitution et la formule d'amendement, la création d'un tribunal constitutionnel relevant des deux niveaux de gouvernement et sur une *Déclaration des droits fondamentaux de l'homme*<sup>5</sup>.

Ces modifications touchent essentiellement certaines institutions de la fédération et non directement le partage des compétences entre niveaux de gouvernement; d'ailleurs, en ce début de « Révolution tranquille », le mot d'ordre de Jean Lesage est d'exercer pleinement la « souveraineté » provinciale du Québec. Deux ans plus tard, il formulera cependant la question en termes renouvelés : « La réponse qui sera donnée à cette question de la place du Québec au sein de la Confédération rejoint le problème de la survivance des Canadiens français comme groupe ethnique... Un grand nombre de Québécois sont inquiets, justement inquiets, des orientations prises par le système fédéral canadien<sup>6</sup> ». De là, il conclut à la nécessité de revoir le partage des compétences et d'examiner les rapports entre les deux « groupes ethniques » qui forment le Canada.

Entre temps, les premières propositions québécoises ont trouvé un écho; le gouvernement Diefenbaker, par l'entremise de son ministre de la Justice, entame des négociations à propos du rapatriement de la Constitution et d'une formule d'amendement. En 1961, la formule d'amendement, connue sous le nom de « formule Fulton », prévoit le consentement unanime des provinces pour toute modification touchant leurs compétences. La Saskatchewan s'oppose, trouvant la modalité trop contraignante; le Québec fait de même, mais plutôt parce que le gouvernement fédéral ne restreint pas son propre pouvoir de modification qu'il a obtenu en 1949<sup>7</sup>. Face à ces refus, la formule Fulton a vécu.

Au Québec, l'année 1962 sera marquée par la campagne électorale qui se fait sous les thèmes de « libération économique », « maître chez nous » et « souveraineté » politique. Le programme libéral se

limite cependant à viser l'affirmation du « rôle du Québec dans la Confédération<sup>8</sup> ». Daniel Johnson, avec l'Union nationale, renchérit. La question des relations entre les communautés francophone et anglophone au Canada soulève de plus en plus la polémique. Dans les milieux bien pensants (éditorialistes, intellectuels), on suggère la mise sur pied d'une enquête publique fédérale touchant les dimensions linguistique et culturelle de la réalité canadienne, mais les conservateurs à Ottawa n'y voient aucun intérêt.

## PEARSON ET LE FÉDÉRALISME DE L'AVENIR

L'élection du Parti libéral à Ottawa en avril 1963 peut laisser présager une amélioration des relations avec le gouvernement du Québec. Faut-il voir une certaine ouverture de Lester B. Pearson lorsqu'il crée la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme coprésidée par André Laurendeau et Davidson Dunton? Il n'en reste pas moins que l'expérience québécoise de « souveraineté » provinciale se heurte fréquemment à des objections ou à des contraintes majeures venant du gouvernement fédéral; pensons au partage fiscal, aux programmes à frais partagés, au régime public de pensions et aux relations internationales<sup>9</sup>.

### La « formule Fulton-Favreau »

Le gouvernement Pearson engage des discussions en juin 1964 afin d'arrêter les modalités de rapatriement et d'amendement de la Constitution. La « formule Fulton » sert de cadre de référence. Les négociations vont bon train, si bien qu'en octobre de la même année, les premiers ministres s'entendent sur la « formule Fulton-Favreau » d'amendement constitutionnel.

Cette formule de modification de la constitution, qui se compose de quatre volets, répond aux deux principales objections qui ont sonné le glas de la précédente.

1. Le gouvernement fédéral accepte de limiter son pouvoir de modification (obtenu en 1949) au gouvernement exécutif du Canada, au Sénat et à la Chambre des communes.

2. Pour toute une série d'aspects se rapportant aux institutions fédérales (couronne, représentation régionale, usage des langues), un amendement constitutionnel est subordonné à l'accord « d'au moins les deux tiers des provinces représentant au moins cinquante pour cent de la population du Canada selon le dernier recensement général<sup>10</sup> ».
3. Les modifications touchant les juridictions provinciales nécessitent le concours de toutes les provinces (unanimité) et du Parlement fédéral; on pense aux domaines suivants : le pouvoir de faire des lois que possède l'Assemblée législative d'une province; les droits ou privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit à la législature ou au gouvernement d'une province; les actifs ou biens d'une province; l'usage de l'anglais ou du français<sup>11</sup>.
4. On prévoit un mécanisme de « quasi-délégation » des pouvoirs permettant à « quatre provinces ou plus d'autoriser le Parlement à édicter des lois déterminées qui seraient autrement du ressort législatif des provinces et, de même, d'autoriser quatre provinces ou plus à édicter des lois déterminées qui seraient autrement du ressort législatif fédéral<sup>12</sup> ». Ce système de « délégation » qui, en dernier ressort, ne porte pas atteinte à la compétence législative de l'autorité qui y consent se veut un moyen d'atténuer la rigidité de la formule d'amendement, en permettant aux provinces qui le désirent de recourir à un arrangement pratique qui ne requiert pas de modification à la Constitution elle-même.

La formule restreint la capacité pour le gouvernement fédéral d'agir seul, prévoit une majorité des deux tiers des provinces pour modifier l'essentiel des institutions fédérales, établit la règle de l'unanimité pour ce qui est des juridictions provinciales et propose un « système de délégation » du pouvoir législatif touchant un nombre limité de provinces.

En novembre 1964, Pearson fait savoir que plus rien ne bloque le rapatriement de la Constitution, si ce n'est l'accord de chacune des Assemblées législatives provinciales.

Au Québec, ce qui apparaît pour Lesage comme une étape préalable à une révision constitutionnelle du partage des compétences est décrié par une opposition qui n'est pas que parlementaire. Les délibérations devant mener (au début de 1965) à l'accord de l'Assemblée législative de Québec s'embourbent dans un long et tortueux débat. Le Parti libéral voit la cohérence de sa démarche remise en cause. Pourquoi régler des questions de forme (rapatriement) et remettre à plus tard les négociations sur le fond (partage des compétences)? Comment dire qu'il s'agit d'une première étape alors que la suite plus hypothétique? Est-il possible de soutenir la thèse d'un statut spécial pour le Québec alors que la formule d'amendement lui donne un statut identique à toute autre province? Peut-on continuer de souligner l'inégalité des deux « groupes ethniques » alors qu'on ne s'assure même pas, comme préalable, d'établir les droits des minorités? Le gouvernement n'a plus l'initiative du débat et les coûts politiques s'avèrent de plus en plus élevés. Finalement, le 20 janvier 1966, Lesage écrit à Pearson que son gouvernement remet indéfiniment la considération de la formule d'amendement constitutionnel. L'échec était consommé.

Évidemment la conjugaison des voix d'opposition – unioniste, indépendantiste, nationaliste – a préparé cette retraite. Mais cette même année est riche d'enseignements qui militent contre l'acceptation par les libéraux provinciaux de la démarche inhérente à la « formule Fulton-Favreau » :

1. Le *Rapport préliminaire* de la Commission B-B, qui souligne la profondeur de la crise que traverse le Canada, a pour effet de dramatiser la minorisation de la communauté canadienne-française dans l'ensemble du Canada, y compris au Québec, alors qu'on tend généralement à secondariser sinon à nier le problème.
2. Les négociations fédérales-provinciales se font ardues, notamment sur le partage de l'assiette fiscale, et les compromis antérieurs (régime des rentes, retrait des programmes à frais partagés), obtenus de haute lutte, font figure d'ultimes concessions pour apaiser des ambitions québécoises, somme toute illégitimes.
3. Le voyage de Jean Lesage dans l'Ouest canadien sous le thème *Québec, point d'appui du Canada français* – au cours duquel il

identifie la double face du problème canadien : d'une part, la dualité canadienne qui appelle une politique de bilinguisme et d'égalité des droits et, d'autre part, le fédéralisme centralisateur qui doit reconnaître au Québec (mère patrie du Canada français) des compétences accrues, quitte à lui consentir un statut particulier – reçoit un accueil plutôt hostile qui semble écarter toute possibilité d'entente ultérieure sur un réaménagement des compétences<sup>13</sup>.

Le refus de la « formule Fulton-Favreau » devenait lourd de signification, non seulement parce qu'il renforça la méfiance du Canada anglais à l'égard de ce mauvais joueur qu'est le Québec, mais surtout parce que le gouvernement du Québec précisa sa démarche en subordonnant une entente sur le rapatriement et une formule d'amendement de la Constitution à des résultats concrets et satisfaisants sur le réaménagement des compétences. Cette démarche sera par la suite considérée comme une revendication traditionnelle du Québec.

## Les deux majorités

La Commission Laurendeau-Dunton eut un impact majeur sur les débats politiques et les négociations constitutionnelles, bien que son mandat n'ait pas eu pour objet de proposer une reformulation de la Constitution ou de revoir le partage des compétences. Pour l'essentiel, il s'agissait de faire rapport sur l'état du bilinguisme dans l'administration fédérale, sur les institutions favorisant le bilinguisme et le biculturalisme, et sur la situation quant à l'enseignement dans la langue de la minorité francophone ou anglophone selon les provinces.

Le Rapport préliminaire présente les perceptions du moment sur le principe de l'égalité entre les deux peuples fondateurs du Canada. Dès le préambule, on diagnostique une situation de grave crise au Canada qui a sa source au Québec. « Quoique provinciale au départ, la crise devient canadienne à cause de l'importance numérique et stratégique du Québec, et parce qu'elle suscite ailleurs, ce qui est inévitable, des réactions en chaîne<sup>14</sup> ».

D'un côté, les Canadiens français constituent une majorité (ou une nation), mais cette réalité est entravée et ne peut se réaliser complète-

ment. Ils ne maîtrisent pas les principaux secteurs où s'exercent leurs activités, la présence anglaise est dominante au Québec – notamment en ce qui a trait aux activités économiques –, et l'obligation d'apprendre l'anglais pour accéder aux postes de commande ne s'avère ni naturelle ni normale. L'actuelle exaspération, face à cette situation, qui est somme toute ancienne, tient aux « nouvelles élites » qui se « distinguent par des exigences culturelles supérieures et par l'ambition d'atteindre aux échelons élevés de la hiérarchie économique » et qui considèrent « le statut d'infériorité économique comme incompatible avec la condition de majorité numérique<sup>15</sup> ». Les Canadiens français veulent être reconnus comme des partenaires égaux au sein du Canada. Si on refuse cette égalité, parce qu'on ne peut l'accepter ou la concevoir, « de la déception naîtra l'irréparable. Une importante fraction du Québec francophone est déjà tentée de faire cavalier seul<sup>16</sup> ».

De l'autre côté, les Canadiens anglais nourrissent généralement une attitude de supériorité mêlée d'incompréhension. Ils n'éprouvent presque aucun sentiment conscient de discrimination. Fidèles à un comportement typique de majorité, ils attachent une grande importance aux libertés individuelles, mais se montrent incapables de comprendre « l'insistance du Canada français sur les droits collectifs – en particulier, sur les droits linguistiques dans le domaine économique<sup>17</sup> ». De plus, la notion de « nation » évoque, pour eux, l'ensemble des Canadiens; ils ne se perçoivent pas comme un groupe national distinct.

Pour conclure, les commissaires invitent les Canadiens à revoir l'application de la notion de démocratie et à démontrer une plus grande ouverture face aux aspirations réciproques des deux majorités.

C'est dans le Livre I du Rapport (en 1967) que l'on traite « du cadre constitutionnel dans lequel chacune des deux sociétés peut vivre ou aspirer à vivre...<sup>18</sup> ». Le problème de l'intégration du Québec au sein du Canada semble devoir trouver réponse dans la reconnaissance des droits de la minorité linguistique. Les deux propositions de modification constitutionnelle visent cet objectif<sup>19</sup>. La première consiste à établir, dans le domaine de l'enseignement, des dispositions assurant à la minorité francophone hors Québec les avantages dont jouit la

minorité anglophone au Québec. La deuxième vise à reconnaître que l'anglais et le français sont les langues officielles du Canada et à formuler les règles à suivre dans la mise en oeuvre du principe d'égalité au niveau provincial et dans les districts bilingues.

Au total, la Commission B-B insistait sur certaines dimensions recoupant des thématiques ayant des protagonistes souvent différents, parfois opposés :

1. La source de la crise canadienne est clairement identifiée au Québec; le Canada doit être compris sur la base de ses deux communautés distinctes (deux majorités); les Canadiens français subissent une situation d'inégalité manifeste; l'hypothèse de l'indépendance du Québec ne doit pas être prise à la légère; l'égalité des deux communautés commence par la reconnaissance d'une égalité de traitement sur le plan de droits linguistiques.
2. Toutefois, sur le plan constitutionnel, aucune jonction n'est faite entre les éléments suivants : la domination que subissent les Canadiens français dans l'ensemble du Canada, l'écrasante majorité canadienne-française au Québec et la volonté massivement exprimée de donner un plus grand rôle à l'État du Québec; en ce sens, les propositions constitutionnelles évitent soigneusement la question du partage des compétences et s'en tiennent à un mandat dont la portée est essentiellement linguistique, voire culturelle.

## La Confédération de demain

Quelques jours avant que ne paraisse le Livre I du *Rapport de la Commission B-B*, se tient à Toronto (27 au 29 novembre 1967), à l'invitation du premier ministre Robarts, une Conférence interprovinciale des premiers ministres, intitulée *La Confédération de demain*. C'est l'occasion pour passer en revue les principaux problèmes du fédéralisme canadien. Pour la plupart, les questions se posent en termes de révision des mécanismes de coopération et de coordination entre les divers gouvernements, de transfert de la richesse et de fiscalité; la rédaction d'une nouvelle constitution qui est proposée par Québec est un exercice qui intéresse peu et

le sujet des droits des Canadiens français laisse plusieurs indifférents, quand il ne provoque pas de l'hostilité<sup>20</sup>.

Cette rencontre permet à Daniel Johnson, premier ministre du Québec, de présenter son argumentation sur la nécessité d'élaborer une nouvelle constitution qui serait fondée sur le concept des deux nations au Canada.

Dans son essai, *Égalité ou indépendance* (1965), il soulignait que les Canadiens français, comme nation, cherchent, tout à fait normalement, à s'identifier à l'État du Québec, « le seul où ils puissent prétendre être maîtres de leur destin et le seul qu'ils puissent utiliser à l'épanouissement complet de leur communauté...<sup>21</sup> ». D'ailleurs, cet épanouissement est tributaire non seulement de la maîtrise de la langue, des écoles et des lois civiles, mais aussi de la maîtrise de l'économie. La Constitution canadienne est, en l'occurrence, particulièrement inadéquate, car, alors que la nation canadienne-française réclame pour le gouvernement du Québec plus de pouvoir et tend vers l'autonomie provinciale, le Canada anglais tend, lui, vers une plus grande unification politique. L'élaboration d'une nouvelle constitution s'impose du fait de l'évolution de la pratique du fédéralisme dans la période contemporaine qui en a modifié l'esprit originel. Cette nouvelle constitution verrait à affirmer le caractère binational du Canada dans ses structures politiques, économiques et sociales, entre autres choses par une Charte des droits nationaux (collectifs), posée en parallèle à une Charte des droits fondamentaux de la personne<sup>22</sup>, et par la reconnaissance de plus larges compétences au gouvernement du Québec.

Cette dialectique entre, d'une part, l'établissement de droits pour les Canadiens français à l'échelle du Canada et, d'autre part, l'accroissement des compétences du gouvernement du Québec afin de sauvegarder l'identité québécoise – que l'on trouvait ébauchée dans le discours de Jean Lesage au milieu des années 1960<sup>23</sup> –, est au cœur de la déclaration de Johnson<sup>24</sup>. Elle procède de l'association ou du recouplement entre nation canadienne-française et gouvernement du Québec, comme seul lieu de l'exercice du pouvoir que cette nation contrôle.

Pour le gouvernement fédéral, la tenue de cette conférence à l'initiative d'une province est inconvenante. Son refus d'y être représenté officiellement lui donna un caractère interprovincial. L'invitation qui lui était faite comporte une certaine provocation. Elle apparaît comme une démonstration d'un plus grand intérêt provincial pour l'évolution du fédéralisme canadien, elle permet un étalage des griefs entretenus contre le gouvernement fédéral, mais surtout elle risque de laisser au niveau provincial l'initiative des termes et des modalités d'une révision constitutionnelle alors que légalement et selon la coutume cela incombe au gouvernement fédéral. Le gouvernement Pearson réplique par la convocation d'une Conférence fédérale-provinciale sur la Constitution pour le début 1968 (du 5 au 7 février).

## Le fédéralisme et l'avenir

Le processus de révision constitutionnelle qui mènera, trois ans et demi plus tard, à la Charte de Victoria, s'ouvre par une déclaration de Lester B. Pearson. Le premier problème évoqué à l'appui de la nécessité de l'exercice concerne le « mécontentement des Canadiens de langue et de culture françaises quant à la situation respective des deux groupes linguistiques...<sup>25</sup> ». Il incombe de donner à cette communauté les mêmes conditions (à vivre leur vie, à élever leurs enfants, à donner leur pleine mesure) dont jouissent les Canadiens anglais. L'avenir du Canada n'est d'ailleurs garanti que dans la mesure où la coexistence entre ces deux groupes linguistiques fondateurs est assurée. Un deuxième problème est aussi posé d'emblée; il s'agit des inégalités régionales. Pour Pearson, la révision constitutionnelle ne représente qu'une étape dans les redressements que doivent adopter les gouvernements. Il plaide en faveur de l'unité canadienne, car il est tout à fait net que personne ne peut sortir gagnant d'un démembrement du Canada.

Pearson rejette la centralisation politique tout comme la fragmentation comme solutions de rechange au fédéralisme. L'État unitaire ne conviendrait pas aux diversités culturelles et géographiques qui sont le propre du Canada. La décentralisation apparaît aussi incompatible avec les objectifs du Canada dans la mesure où « elle compromettrait l'aptitude du gouvernement fédéral à contribuer à la hausse du niveau

de vie de la population; elle affaiblirait, chez les Canadiens, la volonté d'œuvrer pour le bien-être et le progrès de leurs concitoyens des autres provinces; elle menacerait l'existence même de notre pays dans le monde...<sup>26</sup> ». Cette foi dans le fédéralisme, affirmée sous la forme du rejet de la décentralisation, balise les discussions qui, finalement, devraient venir à propos des revendications québécoises en faveur de la souveraineté législative et l'accroissement des compétences provinciales.

Le programme de travail proposé par le gouvernement fédéral tient, malgré tout, peu compte de la démarche québécoise affirmée par Lesage, puis avec plus d'insistance par Johnson, à savoir que l'essentiel des débats devrait porter sur le partage des compétences. Cette question est mise au second plan. Trois étapes sont mises de l'avant

1. Prioritairement, le renouvellement de la Constitution devrait passer par l'établissement d'une Charte des droits de la personne qui reconnaîtrait les droits du « citoyen d'un État fédéral démocratique » et les droits de ce dernier comme « membre du groupe linguistique dans lequel il a choisi de vivre ». Les droits linguistiques et les droits de la personne constituent les deux faces d'une même médaille, car « la langue est à la fois un prolongement de la personnalité individuelle et l'instrument indispensable de l'organisation sociale... ».
2. L'étape suivante porterait sur les institutions gouvernementales centrales. Dans la mesure où le « fédéralisme ne consiste pas simplement à répartir les compétences » entre niveaux de gouvernement, il importe de revoir ou de mieux définir le rôle et les pouvoirs de certaines institutions telles que le sénat et la Cour suprême.
3. Finalement, le troisième aspect qui exige une révision, c'est la répartition des compétences. Il est cependant clair pour le gouvernement fédéral qu'une nouvelle répartition ne peut être perçue comme une solution aux problèmes liés à l'existence de deux groupes linguistiques au Canada. Il ne saurait être question, « sous prétexte de protéger les droits linguistiques et les intérêts provinciaux, [de] porter atteinte à la capacité du gouvernement fédéral d'agir pour le Canada, *alors que les garanties*

*constitutionnelles et les institutions du système fédéral pourraient réaliser l'essentiel*<sup>27</sup> ». Cette révision devrait s'inspirer de règles fonctionnelles plutôt que de se fonder sur des considérations ethniques.

Cette déclaration préliminaire entend disposer de la rhétorique québécoise reposant sur la notion de droits collectifs, sur le recouplement entre nation canadienne-française et gouvernement du Québec, et sur le partage des compétences comme clé de voûte de la révision constitutionnelle. En rendant justice à l'idée de droits linguistiques présente dans le *Rapport B-B*, le gouvernement fédéral emprunte le comportement typique de majorité des Canadiens anglais, en accordant toute l'importance aux libertés individuelles; même les droits linguistiques sont saisis dans une dimension essentiellement individuelle.

Évidemment, le programme de travail sera amendé, mais la dynamique d'ensemble reflétera la vision fédérale exposée d'entrée de jeu. Lors de cette conférence, Lester B. Pearson fait sa dernière prestation à titre de premier ministre; la course à la succession, déjà engagée, habite cette conférence constitutionnelle, car l'un des principaux candidats, Pierre Elliott Trudeau, agit aussi comme ministre fédéral de la Justice et, à ce titre, est un responsable de premier plan de la rencontre.

## L'ÈRE TRUDEAU

La révision constitutionnelle qui s'ouvre en 1968 sera poursuivie sous la direction de Pierre Trudeau, dont les positions tranchées vont dominer l'ensemble du débat. Déjà, par des prises de position antérieures, il a tracé son schéma d'argumentation. La démarche fédérale ne subit pas de réorientation radicale, mais la problématique qui sera opposée aux provinces est resserrée notamment dans son traitement de la question nationale. Entre autres choses, Pierre Trudeau s'applique à neutraliser les postulats qui charpentent la position québécoise. Il est bon de reprendre certaines propositions qui avaient été avancées et qui demeureront centrales par la suite.

## Une pensée politique et constitutionnelle

Pour Trudeau, la nécessité d'une révision constitutionnelle ne brille pas d'évidence. Cosignataire du « Manifeste pour une politique fonctionnelle » dans *Cité libre*, il écrit en 1964 que « les problèmes constitutionnels au Canada sont loin d'être aussi graves et aussi importants qu'on le laisse entendre », et que les efforts qui y sont consacrés « représentent autant d'énergie enlevée à la solution des problèmes plus urgents et plus fondamentaux » de la société canadienne<sup>28</sup>.

Le problème du mépris des Canadiens anglais à l'égard des francophones ne trouvera pas sa solution du côté des grands bouleversements constitutionnels. Seule une vitalité économique et culturelle peut être à la source de la pérennité du fait français en Amérique; pour ce faire, la collectivité francophone ne doit pas concentrer ses énergies uniquement sur le territoire québécois, mais doit plutôt chercher à s'imposer dans l'ensemble du Canada<sup>29</sup>. Pour que les Canadiens français occupent la place qui leur revient, il faut, au-delà de la volonté, que le Canada applique « au fait français les mêmes règles d'équité que le Québec a toujours appliquées au fait anglais<sup>30</sup> ». Finalement, l'ouverture du dossier constitutionnel constituerait une grossière erreur stratégique de la part même du Québec : « [...] il y a fort à parier que le Québec obtiendra moins que ce que de toutes façons il est en train de recevoir par la force de choses[...] Est-ce bien le moment, quand la présente lettre et l'interprétation actuelle jouent si puissamment en faveur de l'autonomie provinciale?<sup>31</sup> ». En somme, au printemps 1965, Trudeau plaide en faveur du statu quo constitutionnel puisque la constitution n'a rien à voir avec l'état d'infériorité économique et sociale des Canadiens français.

Face à la demande répétée de création d'un comité parlementaire sur la constitution, Trudeau déclare, à titre de secrétaire parlementaire de Pearson, qu'il ne comprend pas la fascination que peut exercer un tel comité, puis il ajoute : « Ceci ne peut nullement, à mon avis, avancer le débat constitutionnel et je pense que ces idées sont surtout nées de personnes qui se sont fait à l'idée que le Canada avait besoin de transformer, de fond en comble, sa Constitution. À mon avis, cette idée est

essentiellement l'idée d'une bourgeoisie montante qui veut changer les règles du jeu sans tenir compte des besoins fondamentaux<sup>32</sup> ».

Cela n'empêche pas que, le processus étant enclenché à la suite de l'initiative de l'Ontario, il y joue un rôle de premier plan et déclare lors de la course au leadership qu'il fera une priorité du règlement constitutionnel<sup>33</sup>.

Trudeau s'oppose aux thèses politiques fondées sur la nation québécoise, qu'elles débouchent sur l'indépendance ou sur le statut particulier.

Le raisonnement des tenants de l'indépendance, qui s'appuient sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, conduirait à promouvoir l'indépendance de tout groupe ethnique; or « toute minorité nationale qui se sera libérée découvrira presque invariablement en son sein une nouvelle minorité nationale qui aura le même droit...<sup>34</sup> ». Les problèmes du pluralisme ethnique ne doivent pas être résolus de cette manière, mais plutôt à travers le fédéralisme démocratique. À cet égard, la nation ne doit pas être réduite à un groupement ethnique car, en fait, de nombreuses nations reconnues sont composées de plusieurs communautés. Trudeau rejette l'« idée martiale et auto-destructrice d'État-nation » et lui substitue l'« idée civilisatrice du pluralisme polyethnique<sup>35</sup> ». Par ailleurs, un projet fondé sur la nation-groupe ethnique ne saurait qu'être protectionniste, borné et réactionnaire.

Le recouplement qui est fait entre gouvernement du Québec et la nation canadienne-française n'est qu'un artifice chimérique. Cette prétention est incorrecte sur le plan constitutionnel puisque le gouvernement du Québec ne peut se dire le porte-parole des francophones hors Québec et que ce même gouvernement doit tenir compte d'une partie de sa population dont la langue maternelle n'est pas le français. Du point de vue stratégique, si le Québec était désigné comme État des Canadiens français, ces derniers renonceraient implicitement à s'imposer à Ottawa et dans les autres provinces, et à réclamer l'égalité linguistique au sein de la fédération canadienne. Du point de vue philosophique, l'exaltation du fait national est condamnable, car un gouvernement démocratique doit poursuivre la vertu du civisme et non du nationalisme<sup>36</sup>.

La notion de « statut particulier » pour le Québec correspond à un illogisme, car « comment concevoir une constitution qui donnerait au Québec plus de pouvoirs qu'aux autres provinces, mais qui ne réduirait en rien l'influence des Québécois sur Ottawa? [...] comment faire du Québec l'État national des Canadiens français, avec pouvoirs vraiment particuliers, sans renoncer en même temps à demander la parité du français avec l'anglais à Ottawa, et dans le reste du pays?<sup>37</sup> ». On doit choisir, car il est impossible, « en même temps, de boursoufler les pouvoirs de la province de Québec et s'imaginer qu'on va continuer à faire la loi à Ottawa ou dans les autres provinces<sup>38</sup> ». Par ailleurs, les Canadiens français « doivent refuser de se laisser enfermer dans la boîte québécoise », car à long terme cela aurait pour effet d'« affaiblir les valeurs que nous aurions soustraites à l'épreuve de la concurrence<sup>39</sup> ». Mais au-delà de la question québécoise, pour Trudeau, le fédéralisme canadien ne peut, sous peine de s'hypothéquer durablement, permettre une asymétrie constitutionnelle dans la répartition et l'usage des compétences législatives. Cette position générale explique le jugement négatif de Trudeau à l'égard de la « formule Fulton-Favreau ». Selon lui, la technique de délégation des pouvoirs produirait, à terme, un fédéralisme éclaté et des pouvoirs provinciaux multiformes de telle sorte que le Parlement central aurait une juridiction variable sur les citoyens canadiens, affaiblissant le fédéralisme et rendant ainsi hautement complexe la représentation politique nationale<sup>40</sup>.

Certains points de la pensée politique de Pierre Elliott Trudeau méritent d'être soulignés. Face à l'État, il n'y a essentiellement que le citoyen et les libertés individuelles; s'il faut prendre acte des groupes ethniques, ils sont suspectés d'être à la source d'intolérances, de chauvinismes et de sectarismes quand ils sont vus comme autre chose que des communautés linguistiques. La société politique ne saurait se découper et correspondre à la morphologie polyethnique; elle doit plutôt se poser comme lieu favorisant les initiatives individuelles; dans certaines circonstances, la reconnaissance de droits linguistiques peut faciliter la contribution du plus grand nombre à l'oeuvre collective. En ce sens, les Canadiens français, compris comme groupe linguistique, voire culturel, doivent trouver un cadre juridique plus adéquat permettant une meilleure équité entre les individus. Le recouplement

fait par les nationalistes québécois entre le gouvernement du Québec et la nation canadienne française est rejeté tantôt en utilisant les francophones hors Québec comme otages, tantôt avec mépris pour les petits ensembles (« [...] les Canadiens français ne seront pas uniquement maîtres chez eux, dans leur petite province, mais [...] ils seront maîtres chez eux dans l'ensemble du pays »<sup>41</sup>), comme si un messianisme nouveau genre engageait désormais les Canadiens français à coloniser l'ensemble canadien.

### Point central : une Charte des droits

Lorsqu'à titre de ministre responsable, Trudeau présente, à la conférence constitutionnelle de février 1968, la démarche fédérale centrée prioritairement sur une Charte des droits, il établit le cadre qui va guider par la suite son propre cheminement<sup>42</sup>. En matière linguistique, il reprend l'esprit sinon la lettre des propositions de la Commission B-B, mais en les dépouillant de la problématique énoncée dans le *Rapport préliminaire*. Par exemple, l'idée d'une double majorité, chacune dans leur espace, et celle de « plus grave crise que le Canada n'ait traversée » apparaîtront comme non pertinentes. D'ailleurs, en 1965, ses ex-collègues de *Cité libre* critiquent ce rapport parce qu'il se nourrit de principes « corrosifs », comme « l'idée d'égalité entre les deux peuples », et que la crise dont on parle semble ne devoir être qu'une « construction de l'esprit, et de l'esprit petit bourgeois<sup>43</sup> ».

La réforme constitutionnelle, si elle doit avoir lieu, doit se faire dans l'ordre. L'établissement des « idéaux fondamentaux » de la vie canadienne devrait constituer le point de départ de l'exercice; comment mieux les fixer que « par l'affirmation des libertés humaines auxquelles nous croyons que le peuple de ce pays a un droit absolu? » Ainsi, une Charte des droits de l'homme est proposée comme pièce maîtresse de cette révision constitutionnelle. Elle comprendrait quatre catégories de droits : les droits politiques, les droits juridiques, la protection contre la discrimination, les droits linguistiques.

Dans l'esprit de Trudeau, cette Charte offre la seule réponse valable au problème posé par la question nationale. Pour l'essentiel, cette question tient à un conflit linguistique; le désamorcer par la

reconnaissance de droits fera perdre prise au nationalisme étriqué. « Si on résout le conflit linguistique; si on fait en sorte que le français ait droit de cité au niveau du gouvernement fédéral et au niveau des autres provinces, les Canadiens français cessent d'être cantonnés dans leur province. Ils acquièrent des droits à vivre, à se gouverner et à s'éduquer dans l'ensemble du pays<sup>44</sup>.

L'argumentation vise à secondariser la question du partage des compétences. Elle restera à peu près inchangée jusqu'aux discussions devant mener au *Canada Bill*. Une Charte des droits n'implique pas une cession de pouvoirs ou un empiétement fédéral, car « les sujets affectés par la Charte qui sont proprement de compétence provinciale le demeurent; ils seront soumis à une mise en oeuvre *provinciale* et non fédérale<sup>45</sup> ». S'il y a cession de pouvoir, c'est au profit du peuple; nous lui devons, car la force première du Canada, c'est lui et non le gouvernement. N'affligeons donc pas le peuple avec des querelles entre gouvernements intéressés, dont l'effet est de « compartimenter le Canada en régions ». Au contraire, il faut établir le tout, le patrimoine collectif dans lequel se fond l'ensemble canadien. Les Canadiens « seraient assurés qu'ils ont des valeurs en commun; [qu'ils] sont unis en tant que *Canadiens*; qu'ils ne sont pas divisés par des particularismes provinciaux ».

Il s'agit d'un préalable. Ce n'est que lorsque cette tâche sera accomplie qu'il sera possible de se pencher sur les institutions et sur le partage des compétences constitutionnelles.

## En route pour Victoria

Sur ce coup d'envoi s'ouvre un long et intense processus de révision constitutionnelle<sup>46</sup>. Loin de susciter l'adhésion, le programme fédéral reçoit un accueil mitigé. Pour le Québec, il existe deux nations au Canada et la nouvelle constitution doit notamment témoigner d'un Canada à deux. Si la place et le rôle des provinces dans les institutions fédérales doivent être assurés, une solution pour le Québec comporte nécessairement une extension de ses compétences. Par ailleurs, si un fragile consensus se fait jour sur une formule édulcorée visant une égalité des francophones et des anglophones dans l'ensemble canadien, il est

tout à fait clair que les provinces autres que le Québec se passionnent surtout pour les questions économiques et de disparités régionales. La suite témoignera de cet éclatement des intérêts et des préoccupations.

À la conférence de février 1969, Jean-Jacques Bertrand assiste à une belle unanimité contre la thèse des deux nations. À la limite, on pourrait accepter l'idée de la reconnaissance de droits individuels. Mais la Charte des droits tient l'arrière-plan au profit des questions de fiscalité, de disparités régionales et du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. La confusion et la mésentente s'installent confortablement au fur et à mesure que l'on traite des questions de « bread and butter ». En fait, le Québec est tout à fait isolé dans sa volonté d'une révision constitutionnelle en profondeur.

Par la suite, que ce soit à la séance de travail de juin 1969, à la Conférence constitutionnelle de décembre 1969 ou à la séance de travail de septembre 1970, la discussion de chacune des questions « terre à terre » est l'occasion pour le gouvernement fédéral d'avancer des propositions qui confirmeraient ou accentueraient le processus de centralisation en cours. Plutôt qu'une répartition des ressources fiscales, on propose un accès conjoint des deux niveaux de gouvernement à toutes les formes de revenus. Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral pourrait souffrir quelques restrictions dans les procédures de mise en oeuvre des programmes, mais ne saurait être réduit; la compensation financière pour les gouvernements non participants serait destinée aux individus et non à ces derniers. Dans le domaine de la sécurité du revenu et des services sociaux, Ottawa prétend détenir des pouvoirs égaux et concurrents dans les paiements directs aux individus et à la primauté en matière d'assurance-retraite. Au terme de cette dernière séance, les résultats sont plutôt minces et la question du partage des compétences est restée globalement à l'état de friche.

Au cours de la séance de travail de février 1971, le Québec, sous la direction de Robert Bourassa, décide de ne retenir que le domaine des politiques sociales comme témoin de la possibilité d'une entente éventuelle plus large concernant le partage des compétences. À ce jour, les points d'accord ou susceptibles d'un accord sont relative-

ment limités et recoupe pour une large part les éléments des deux premiers points du programme de discussion présenté par Pearson : une formule de rapatriement et d'amendement de la Constitution, des dispositions relatives aux droits politiques fondamentaux et aux droits linguistiques, à la Cour suprême, aux mécanismes de relations fédérales-provinciales, et un énoncé sur les disparités régionales. En somme, le bilan est maigre : le néant pour le partage des compétences et un certain cheminement concernant les institutions fédérales et les droits individuels. Pour le Québec qui a provoqué le processus, la gifle serait cinglante s'il n'était pas faisable de montrer qu'une entente est aussi possible sur le fond (dans le langage des années 1965 : les juridictions); déjà, toute référence à la nation, à la communauté et, davantage, au peuple québécois est bannie.

Dans l'ensemble, malgré la sinuosité des pourparlers, le gouvernement fédéral a pris soin de faire progresser les sujets qui lui importaient et a contribué à embourber les discussions qui pouvaient se rapporter à la révision des compétences, comme s'il voulait donner raison aux propos de Trudeau en 1965, alors qu'il soumettait qu'une révision constitutionnelle ne saurait aller dans le sens de la décentralisation. Les intérêts régionaux, jugés souvent avec mésestime par Trudeau, sont d'un grand secours pour fragmenter les représentations provinciales. Mais, en même temps, ils rendent ardues les négociations sur les droits individuels, particulièrement quand il s'agit de la reconnaissance de droits linguistiques.

Pour le gouvernement fédéral, la Conférence constitutionnelle de Victoria de juin 1971 devait conclure le chemin parcouru depuis bientôt deux ans et demi. Les négociations intensives sont souvent laborieuses, y compris pour l'établissement des droits et les institutions fédérales, mais surtout lorsqu'il s'agit de la question de la compétence provinciale dans le champ de la politique sociale. Le gouvernement du Québec a insisté pour discuter cette question afin d'entamer, par une entente partielle, la révision du partage des compétences. Un accord en la matière permettait à Bourassa de légitimer l'acceptation du projet fédéral – car il pouvait laisser préfigurer des modifications de juridictions à venir – et, en même temps, d'enregistrer un premier gain dans un processus qui apparaissait peu profitable pour les

demandes québécoises originelles. L'absence d'entente le plaçait dans une position où il ne pouvait être que perdant.

Les gouvernements fédéral et québécois s'entendent en fait sur le principe de la nécessité de l'intégration des programmes de soutien et d'assurance de revenu à l'ensemble des services de bien-être et de santé. Cette communauté de vues s'évanouit cependant lorsqu'on pose la question des conditions de possibilité de réalisation de cette intégration. Pour Ottawa, il est possible d'assurer une coordination des politiques fédérales et provinciales par la mise en place de mécanismes administratifs de consultation et d'ajustement. Québec récuse la possibilité de cette coordination, en soulignant les incohérences, les frais supplémentaires et le manque d'efficacité, et demande la reconnaissance de sa primauté législative. Le débat portait sur une reformulation de l'article 94 A de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (l'AANB). Pour le premier, le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer en matière de pension de vieillesse, d'allocations familiales et d'allocations de jeunesse, mais il doit auparavant en informer les gouvernements provinciaux et demander leur avis. Pour le second, les lois fédérales en ces matières n'auraient d'effet sur le territoire d'une province que dans la mesure où la loi provinciale le prévoit; lorsque les lois sont en tout ou en partie inapplicables dans une province, celle-ci reçoit une compensation financière. Les points de vue sont irréconciliables.

Au terme des pourparlers, un ensemble composite ayant pour titre la *Charte constitutionnelle de Victoria*<sup>47</sup> constitue un aboutissement que les participants (les onze gouvernements) sont tenus d'accepter en totalité ou, le cas échéant, de rejeter. Les gouvernements ont une douzaine de jours pour faire connaître leur avis.

Avec cette Charte, des droits politiques (articles 1 à 9) sont formulés en termes généraux; ils gravitent autour des libertés fondamentales (liberté de pensée, de conscience, d'opinion, d'expression, d'association, etc.). De même, des droits démocratiques sont établis (suffrage universel, élections libres, durée des mandats des législatures, etc.).

S'ajoutent des droits linguistiques (articles 10 à 18). À ce sujet, les aspirations initiales de Trudeau se sont rétrécies comme une peau de chagrin. Le « droit de cité du français au niveau du gouvernement fédé-

ral et au niveau des autres provinces » souffre de restrictions majeures. Le français et l'anglais sont reconnus comme langues officielles du Canada. Au niveau fédéral, ce statut s'exprime par la liberté de choix de la langue pour participer aux débats du Parlement, dans l'interprétation juridique des lois fédérales, à la Cour suprême et dans les cours fédérales, ainsi que dans les communications avec les organes centraux des ministères et avec leurs bureaux locaux dans certains districts désignés. Concernant les provinces, les droits sont établis à la carte : les droits du français ne semblent pas pouvoir franchir la frontière ouest de l'Ontario ou, au mieux, du Manitoba; les garanties à l'égard du français ne correspondent pas nécessairement à l'importance démographique de la minorité francophone (Ontario, Nouveau-Brunswick) ou aux droits historiquement reconnus (Manitoba); l'anglais a droit de cité au Québec dans tous les domaines. On peut restituer la variabilité dans l'application des droits linguistiques selon les domaines.

1. Participation aux débats parlementaires : l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve.
2. L'égalité des textes législatifs : au Québec, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve.
3. La langue d'usage dans les cours provinciales : au Québec, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve.
4. La communication avec les ministères : en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve.

Il est possible de saisir toute la mesure des valeurs fondamentales communes qui, selon Trudeau, devaient être inscrites dans une Charte des droits. Au terme de l'exercice, un bilinguisme institutionnel est prévu au Québec, au Nouveau-Brunswick et... à Terre-Neuve seulement.

La formule d'amendement (articles 49 à 57) est nettement différente de celles qui avaient été mises de l'avant jusqu'à ce jour. Une modification à la Constitution demande l'accord du Sénat (sauf démarche spéciale), de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative d'une majorité de provinces. Cette majorité doit comprendre le Québec et l'Ontario (parce que réunissant ou ayant réuni 25% de la population), deux provinces de l'Atlantique et deux provinces de l'Ouest comptant pour 50 % de la population de l'Ouest. Le gou-

vernement fédéral limite sa capacité de modifier seul plusieurs sujets se rattachant aux institutions fédérales. Il n'est aucunement question de procédures de délégation de pouvoir.

Le seul aspect touchant le partage des compétences se rapporte à la politique sociale (articles 44 et 45). Les deux articles reflètent la position fédérale en ce sens qu'ils lui reconnaissent compétence, mais lui imposent une démarche de consultation. La nomination des juges (articles 22 à 43) de cours fédérales reste sous la seule responsabilité du gouvernement central; cependant, dans le cas de la Cour suprême, une procédure de consultation des provinces – pouvant être complexe en cas de désaccord majeur – précède les nominations. S'ajoute une déclaration (articles 46 et 47) concernant la promotion d'un meilleur développement régional et le maintien d'une qualité minimale pour les services publics essentiels.

Le *tout* est à prendre ou à laisser. Le gouvernement fédéral peut compter sur certains acquis pour les sujets qu'il a imposés au départ, même si les droits reconnus sont limités. Les droits juridiques (droit à la sécurité de la vie, à la propriété, à la présomption d'innocence) et la protection contre la discrimination (sexe, race, origine nationale, couleur, religion) dans l'emploi ou les services publics, qui avaient été désignés dans la présentation initiale de Trudeau, sont complètement ignorés. On assiste, pour l'essentiel, à une faillite quant aux droits linguistiques. Le paradoxe de la bilinguisation de Terre-Neuve face à des droits minimaux pour les francophones en Ontario montre, qu'au-delà des principes, l'obstination politique et le poids de certaines provinces dans la négociation ont raison des velléités fédérales. Cependant, si Trudeau accepte l'asymétrie dans l'établissement et l'application des droits linguistiques, il la condamne sans appel lorsqu'il s'agit de compétences législatives, ce qui répondrait aux préoccupations québécoises.

Le gouvernement du Québec a peu de prise pour souscrire à cette *Charte de Victoria*. La condition qui a été posée, à savoir une entente sur la question de la politique sociale, se bute à une position fédérale incompatible. Pourtant, à l'origine de l'exercice, celui-ci a suivi un cours aux antipodes des demandes et de la démarche du Québec. Dans les faits, il s'agit d'une fin de non-recevoir tant sur la question

de la reconnaissance nationale, chère à Johnson et à Bertrand, que sur la question d'un réaménagement partiel et ponctuel de compétences qui souriait, en dernier ressort, à Bourassa. L'opposition unioniste et péquiste, les ténors du mouvement nationaliste, les « définisseurs de situation » (éditorialistes, analystes politiques), les milieux syndicaux, une partie des milieux patronaux, supportent, avec toutes les variations possibles, le rejet de la Charte de Victoria ou de l'ultimatum (ce qui revient au même).

Finalement, le 23 juin 1971, Robert Bourassa écrit à Pierre Elliott Trudeau qu'il ne peut recommander à l'Assemblée nationale du Québec l'acceptation de la Charte constitutionnelle de Victoria<sup>48</sup>. Il souligne que le fédéralisme canadien « doit être décentralisé pour refléter la diversité des régions » et qu'il « doit aussi permettre au gouvernement du Québec d'assurer l'avenir culturel de la majorité de sa population ». Son refus est justifié essentiellement par l'incapacité d'en arriver à un accord sur le dossier de la politique sociale. Parlant de l'incertitude caractérisant les textes se rapportant à la sécurité du revenu, Bourassa écrit : « Si cette incertitude était éliminée, notre conclusion pourrait être différente ». Ce refus québécois imposait le constat d'échec du processus mis en branle à son instigation au tournant du premier centenaire de la fédération canadienne.

### Perdre ses effets, mais garder la ligne

À la suite de ce rendez-vous manqué, le débat constitutionnel s'éclipsa momentanément. Le 16 mars 1972, le dépôt du *Premier rapport* du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes rappela à l'attention la question non résolue. De guerre lasse, le gouvernement fédéral avait finalement accepté de créer un comité pour se pencher sur la question constitutionnelle. On se souviendra du jugement catégorique prononcé par Trudeau au cours du débat préalable lorsqu'il identifiait, derrière l'insistance sur une révision constitutionnelle, les intérêts d'une bourgeoisie montante. Le Comité mixte, au terme de ses travaux, apporta un avis bien tardif; le peu de discussions que le Rapport souleva est venu confirmer sa faible pertinence sur le cours des événements. Ce

Rapport témoigne cependant de la logique et de la finalité qui inspirent la démarche fédérale de révision constitutionnelle.

Pour le Comité mixte, le Canada a besoin dès maintenant d'une nouvelle constitution qui, s'inspirant de l'*ANNB*, aménagerait un fédéralisme plus fonctionnel en accentuant la centralisation dans certains domaines et en la diminuant dans d'autres. Certes, le Québec est l'une des premières causes de cette nécessité, mais il ne faut pas ignorer la volonté de réforme d'autres provinces.

Tout en reconnaissant au Québec un impératif culturel (« La constitution doit garantir la préservation de la personnalité collective du Québec français »<sup>49</sup>), le Comité rejette, au nom du multiculturalisme, « la théorie selon laquelle le Canada ne se compose que de deux cultures ». Le nouveau partage des pouvoirs que l'on suggère insiste sur une décentralisation en matière de politique culturelle et sociale, qui serait accompagnée d'une centralisation des leviers d'intervention et de réglementation concernant le développement économique. Les droits linguistiques proposés ressemblent à ceux retenus dans la Charte de Victoria; cependant leur application toucherait le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et toute province où la minorité francophone atteint 10 % de la population. On insiste toutefois sur le caractère multiculturel du Canada, en soulignant que le statut officiel du français ou de l'anglais ne traduit pas l'établissement de priorités culturelles.

Il ressort clairement que le fédéralisme fonctionnel signifie que les questions « nationales » doivent être sous l'autorité fédérale alors que celles d'intérêt local doivent être concentrées sous la juridiction provinciale. L'esquisse qui est donnée rappelle la remarque de Pierre Trudeau en 1968 : « J'aime bien qu'il y ait des gouvernements locaux pour protéger les traditions et les cultures locales et j'aime bien qu'il y ait des gouvernements plus larges pour tenter de résoudre des problèmes qui sont communs à plusieurs régions. Et ça, c'est le fédéralisme<sup>50</sup> ». Le sort réservé à l'idée d'un statut particulier ou spécial d'une province laisse place à peu d'ambiguïtés. Reprenant l'argumentation de Trudeau, l'hypothèse d'une asymétrie des compétences provinciales apparaît comme une hypothèque nuisible créant une situation inte-

nable au sein de la fédération canadienne<sup>51</sup>. Le Comité propose la formule de modification constitutionnelle qui a été arrêtée dans la *Charte de Victoria*.

Le préambule devrait reconnaître que le Canada est un pays multiculturel et non biculturel; de même, il devrait reconnaître le principe de l'autodétermination. Le traitement de ce principe est assorti de plusieurs précautions et circonvolutions. Il sera l'objet de la rédaction d'un rapport minoritaire. La reconnaissance de ce principe est présentée comme une réponse aux Québécois. Le Comité s'oppose cependant à toute adéquation entre la notion de peuple (ou nation) canadien-français et l'État du Québec, car l'autodétermination d'un peuple et l'autodétermination d'une province « ne sont pas équivalentes, puisque le peuple est une réalité naturelle et la province une réalité artificielle<sup>52</sup> ». On reprend l'argument de Trudeau voulant qu'il n'y ait pas de coïncidence parfaite entre le peuple canadien-français et le territoire du Québec et qu'il existerait au Québec de nouvelles minorités ethniques devant aussi avoir droit à l'indépendance, pour conclure : « En conséquence, même si nous acceptons l'idée d'un bloc francophone du Canada formant un « peuple » ayant droit à l'autodétermination, nous ne pouvons néanmoins envisager aucune formule juridique réalisable en vue de l'autodétermination sur la base des limites provinciales<sup>53</sup> ». Cette impasse trouverait sa solution dans le rejet d'un droit collectif au profit d'un droit du citoyen à l'autodétermination. Le préambule devrait donc établir que la fédération est fondée sur la liberté de la personne et la protection des droits fondamentaux de l'homme et que l'existence de la société canadienne tient au libre consentement des citoyens et à leur volonté commune de vivre ensemble et que tout différend entre eux devrait se régler par des moyens pacifiques au moyen de la négociation.

Sur cette question, les députés Pierre de Bané et Martial Asselin rédigent un rapport minoritaire qui propose la reconnaissance du Québec comme société distincte et la reconnaissance du droit de cette société à l'autodétermination. Au moment du dépôt à la Chambre du *Rapport du Comité spécial mixte*, on refusa de consentir au dépôt du *Rapport minoritaire*<sup>54</sup>. La discussion du droit à l'autodétermination du Québec par une instance fédérale revêtait sans doute un caractère

exceptionnel; le traitement qui lui fut accordée n'en avait que plus de signification.

## La mise en place de la rhétorique de l'unilatéralisme

Ce n'est qu'en 1975 que la question constitutionnelle redevient prioritaire à Ottawa. Lors d'une réunion des premiers ministres, Pierre Elliott Trudeau croit pouvoir dégager un accord de principe sur le bien-fondé du rapatriement de la Constitution assorti de la formule d'amendement établie à Victoria. La démarche réduite à sa plus simple expression, qui renoue avec celle qui avait présidé à la proposition des formules Fulton et Fulton-Favreau, apparaît comme l'hypothèse minimale sujette à une entente.

Pour le Québec, il est difficilement envisageable de souscrire à cette initiative, si on n'y ajoutait pas des garanties constitutionnelles concernant la langue et la culture françaises. Les gouvernements provinciaux de l'Ouest réclament une modification à la « formule de Victoria » les concernant, sans que cela ne remette en cause sa cohérence générale. On suggère par ailleurs de reprendre certains points qui avaient fait l'objet d'une entente antérieurement, notamment pour la Cour suprême et la lutte aux inégalités régionales. Les demandes de Robert Bourassa semblent devoir déboucher sur une discussion portant sur le partage des compétences. Cela va plus loin que les objectifs que le gouvernement fédéral s'était fixés pour l'année en cours.

De ce différend qui semble ne conduire qu'à un désaccord final, Trudeau dégage une argumentation qui plaide en faveur d'une action unilatérale du gouvernement fédéral.

En mars 1976, Trudeau déclare que « c'est non seulement possible, mais peut-être souhaitable d'agir unilatéralement<sup>55</sup> ». Puis, il développe trois scénarios comprenant des procédures constitutionnelles variables. Dans le premier, le rapatriement pourrait être accompagné d'une formule prévoyant l'unanimité des provinces, afin de procéder à des modifications constitutionnelles pour des matières qui sont du ressort des deux niveaux de gouvernement. Quant au deuxième, le rapatriement serait accompagné plutôt de la « formule de Victoria ». Enfin, dans le troisième scénario, l'adresse à la Reine pour le rapatriement

contiendrait des modifications plus importantes à savoir, le contenu de la *Charte de Victoria*, mais aussi deux nouvelles sections, l'une se rapportant à la protection de la langue et de la culture françaises et l'autre prévoyant que l'application des droits linguistiques au niveau provincial dépend du gouvernement provincial. Le rapatriement unilatéral, plus qu'une hypothèse évoquée par bravade, devenait une éventualité politique immédiate.

Le gouvernement fédéral s'emploie d'ailleurs à donner des assises constitutionnelles à son argumentation. Dans une lettre aux premiers ministres, Trudeau affirme que si « l'unanimité ne semble pouvoir se faire, force sera au gouvernement fédéral de décider s'il doit ou non recommander au Parlement le rapatriement de l'AANB<sup>56</sup> ». Et dans un document traitant notamment de la *constitutionnalité de l'action unilatérale*, le gouvernement affirme « que légalement les provinces n'ont nullement le droit d'être consultées au sujet des propositions de modifications de la Constitution adressées au Parlement de Westminster<sup>57</sup> ».

Ainsi le gouvernement fédéral se croit fondé politiquement – « On ne peut faire autrement » – et légalement – « On en a le droit » – de procéder au rapatriement unilatéral de la Constitution et à l'insertion, à tout le moins, d'une formule d'amendement. La rhétorique est en place, il ne lui reste plus qu'à trouver son aboutissement par des gestes concrets.

Faisant front, les gouvernements provinciaux contestent la légitimité et la légalité des prétentions d'Ottawa, puis reconsidèrent certaines dispositions de la *Charte de Victoria*, et enfin soulèvent d'autres questions du contentieux fédéral provincial. L'unanimité des provinces dans leur opposition, l'objection formelle de Bourassa, le déclenchement par lui d'élections anticipées, notamment sur le thème de la révision constitutionnelle, et finalement l'élection du Parti québécois au gouvernement bloquèrent la route à l'entreprise fédérale. Mais la rhétorique de l'unilatéralisme devait revenir à l'ordre du jour plus tard.

## PLAIDOYER POUR L'AGIR

Le projet de souveraineté-association que défend le Parti québécois représente pour le Canada une menace dont la clé appartient en grande partie au peuple québécois appelé à se prononcer sur la négociation d'une *Nouvelle entente Québec-Canada*. Avant que cette échéance n'arrive, le gouvernement Trudeau tente d'occuper le terrain constitutionnel. Il crée à l'été 1977 la Commission de l'unité canadienne, qui doit « faire enquête sur les questions touchant l'unité canadienne ». Mais, pour l'essentiel, ce n'est pas de cette source que le gouvernement veut s'inspirer pour reformuler ses propositions de réforme constitutionnelle. Ainsi, six mois avant le dépôt de son rapport, soit en juin 1978, le gouvernement publie une déclaration étoffée de Pierre Trudeau, sous le titre *Le temps d'agir*, qui accompagne un projet de loi élaboré de réforme constitutionnelle.

### Le tout malgré les parties

Bien qu'accordant une attention aux « majorités linguistiques », au multiculturalisme et au développement régional, le raisonnement de Trudeau dans *Le temps d'agir* épouse une certaine circularité. L'individu, atome premier de la réalité canadienne, subsume les différences de cette dernière dans une dialectique totalisante citoyen-gouvernement du Canada.

La démarche loge, au départ, à l'enseigne de la primauté du citoyen et des libertés individuelles. Pourtant cette masse d'individus est « travaillée » par une diversité sociologique et historique. Il faut considérer les autochtones, à qui l'on doit le respect de leurs droits légitimes. Ensuite, les deux grandes collectivités linguistiques, qui doivent pouvoir jouir des garanties d'une égalité linguistique. D'autre part, les multiples collectivités culturelles doivent pouvoir préserver leur patrimoine culturel. Enfin, la géographie et les institutions politiques permettent le développement d'identités régionales.

Il importe de souligner ici la dilution de la question québécoise dans le mode de désignation de la collectivité de langue française, qui a une sainte horreur des frontières et des recoupements possibles avec les institutions politiques. En effet, on nous apprend que cette collectivité francophone « est numériquement majoritaire dans cette partie du territoire qui va des « pays d'en haut » ontariens en englo-

bant tout le Québec, jusqu'aux confins du pays acadien<sup>58</sup> ». Selon la même logique, on pourrait sans doute « affirmer que la collectivité de langue anglaise en Amérique s'étend des confins de l'Alaska à la frontière mexicaine, ou encore que la collectivité espagnole occupe le territoire qui va de la frontière texane au Cap Horn, en excluant le triangle brésilien et quelques confettis dans les Antilles<sup>59</sup> ». Aucun gouvernement n'est associé à l'une ou l'autre de ces deux collectivités quantitativement appréciables, et ces dernières n'ont, pour seule pertinence politique et constitutionnelle, que d'imposer l'établissement de droits linguistiques pour les individus qui les composent. Mais les droits qui découlent de l'existence de ces deux collectivités numériquement plus importantes doivent être interprétés à la lumière du multiculturalisme (polyethnie). Enfin, la question régionale oblige sans doute la reconnaissance des régions dont, semble-t-il, le développement (en termes de préservation des modes de vie et des traditions culturelles) est associé au refus d'une centralisation excessive.

Au-delà de cette diversité qui rassemble des collections d'individus, le tout se recompose sous l'égide du gouvernement fédéral. Il en va ainsi pour la poursuite de l'intégration économique – « car elle demeure incomplète et imparfaite » –, pour l'extension de la solidarité « nationale », pour un aménagement plus fonctionnel des compétences nécessaires au gouvernement de l'ensemble de la fédération et pour le renforcement de l'unité du Canada. Ainsi, « l'unité canadienne doit transcender les appartenances provinciales, régionales, linguistiques et autres des Canadiens [...] Chacun, en ce pays, doit avoir la conviction que le Canada, le Parlement et le gouvernement fédéral qui agissent pour lui, sont les meilleurs garants de la sécurité, du progrès et de l'épanouissement qu'engendre en démocratie l'action collective de citoyens libres<sup>60</sup> ». La boucle est bouclée : nous retrouvons le face à face vertueux « citoyen-gouvernement fédéral ».

La question du partage des compétences est identifiée comme aspect majeur d'inadaptation de la Constitution et donc comme étant à la source de la nécessité d'une réforme. Pour Trudeau, la fédération canadienne rencontre des problèmes d'efficacité et crée des chevauchements. Même si la pratique du fédéralisme a gagné en complexité depuis les années 1960 et si les mécanismes de collabora-

tion intergouvernementale ont relativement bien fonctionné, « cette capacité d'adaptation n'est pas illimitée : au-delà d'un certain seuil, il faut donc envisager des changements de structures<sup>61</sup> ». On voit là toute la distance avec les propos que tenait Trudeau dix ans plus tôt. Cependant, la finalité de la discussion sur la partage des responsabilités gouvernementales à laquelle il convie ses vis-à-vis provinciaux, est à l'opposé de celle que visait et que vise le gouvernement du Québec. Dans son évaluation de la situation, il considère que le Canada est l'une des fédérations les plus décentralisées et il ajoute : « On ne saurait donc résoudre les problèmes qui nous assaillent par un transfert massif de pouvoirs du gouvernement fédéral aux provinces<sup>62</sup> ».

Quoi qu'il en soit, la nouvelle Constitution canadienne, en plus de contenir un préambule, une Charte des droits, des dispositions touchant des institutions fédérales et une formule d'amendement, devrait, d'une part, consacrer la souveraineté interne des deux niveaux de gouvernement et, d'autre part, répartir de façon claire et fonctionnelle les pouvoirs et compétences législatives. Le gouvernement fédéral s'est livré, à la suite d'un traitement exhaustif, à cet exercice dans le *Projet de loi sur la réforme constitutionnelle*<sup>63</sup> (comptant 145 articles) soumis au Parlement fédéral. Dix ans plus tard, c'est peut-être la rédaction d'une nouvelle constitution souhaitée par Daniel Johnson, mais les visées sont autres.

Cette initiative combine deux volets. D'une façon générale, les libéraux fédéraux invitent les provinces à négocier l'ensemble du projet, mais, en cas d'échec ou de refus, le gouvernement fédéral fera adopter par les Communes les modifications constitutionnelles qui, juge-t-il, sont de sa compétence. Cette action unilatérale comprendrait une large part des matières qui ont fait jusqu'à ce moment l'objet de négociations fédérales-provinciales : Charte des droits et libertés, Cour suprême, Sénat, mécanismes des relations fédérales-provinciales. On revient donc à la rhétorique de l'action unilatérale. Dans l'un et l'autre cas, des échéances sont fixées. Ne serait-ce qu'à cause de son revers électoral en 1979, Trudeau ne pourra réaliser ce projet.

Menés de façon tout à fait indépendante et, malgré les prétentions d'usage, n'ayant pas pour raison d'être d'éclairer le gouvernement

en matière constitutionnelle, les travaux et les conclusions de la Commission de l'unité canadienne sont en porte-à-faux. La rapidité avec laquelle le Rapport est remis aux archives par le gouvernement témoigne de deux choses : d'abord, les travaux de la Commission ont été utiles, ne serait-ce qu'en occupant une large place dans le débat public; ensuite, la pensée et la stratégie constitutionnelles de Trudeau connaissent un cheminement autonome et n'ont nul besoin d'un éclairage extérieur quand bien même ce dernier viendrait d'une de ses propres commissions.

### Questions régionale et nationale, et flexibilité

Le Rapport *Se retrouver*<sup>64</sup> n'en apportait pas moins une vision nuancée de la crise politique au Canada et de ses « solutions » constitutionnelles. Pour la Commission, il faut reconnaître que la mise en application des recommandations de la Commission Laurendeau-Dunton, de même que l'interventionnisme étatique au Québec en matière de promotion des francophones, n'ont pas empêché le Canada de se retrouver dans une situation critique.

La persistance du clivage entre le Québec et le reste du Canada s'explique par plusieurs facteurs, mais il ne faut pas ignorer que l'origine de la crise actuelle tient « de la concurrence entre gouvernements central et provinciaux pour la conduite des affaires que doit assumer un état moderne ». Ce conflit pan-canadien a pris une forme particulière au Québec à cause de sa mission culturelle et linguistique. En effet, les « nouveaux mandarins » à la tête des affaires de l'État ont été « portés tout naturellement à ne concevoir l'épanouissement de la collectivité canadienne-française qu'à l'intérieur de l'État québécois. » Cette conception de la nouvelle classe de technocrates a séduit une forte proportion de la population. Par ailleurs, la Commission souligne qu'il ne faut pas sous estimer le fait que les changements provoqués par la modernisation ont amené une tendance intégratrice qui a été contrebalancée par le désir de renforcer les particularismes culturels. Au Québec, cela s'est traduit par la volonté d'accroître l'autonomie, quand ce n'est d'indépendance.

Pourtant, si la crise du fédéralisme canadien est particulièrement manifeste à cause du Québec, elle ne se limite pas à cette seule province, car « l'élément le plus nouveau de la crise est la puissance accrue des autres provinces et l'apparition du phénomène des allégeances régionales dans un cadre essentiellement provincial<sup>65</sup> ». Les clivages au Canada ne se limitent plus à la dialectique francophone-anglophone, mais prennent aussi leur source dans les tensions régionales. Il est donc de première importance d'envisager le défi posé à la fédération canadienne dans une perspective binaire selon laquelle le « problème essentiel du dualisme canadien se double [...] d'un autre, non moins capital, celui du régionalisme canadien<sup>66</sup> ». Une solution durable à la crise demande que le système constitutionnel et la structure du pouvoir soient en mesure d'accepter la dualité et de reconnaître les forces du régionalisme.

Pour la Commission Pépin-Roharts, la consolidation de l'unité canadienne exige une révision en profondeur de la structure politique et constitutionnelle<sup>67</sup> qui viserait, d'abord, à répondre à la volonté des Québécois de conserver leur identité culturelle et sociale distincte et à faire en sorte que les institutions politiques du Canada expriment mieux la dualité canadienne, ensuite, à accorder une plus grande autonomie aux provinces et une plus grande influence aux régions dans la formulation des politiques fédérales, enfin, à raffermir l'aptitude des institutions fédérales à incarner les intérêts communs de l'ensemble des Canadiens.

Pour ce faire, une clarification et une adaptation du partage des compétences s'imposent. La nouvelle constitution devrait reconnaître l'égalité de statut des deux niveaux de gouvernement. Il est à noter que, dans l'ensemble, le niveau provincial n'apparaît pas uniquement apte à veiller au développement culturel et au maintien du mode de vie, car on lui assigne une responsabilité aussi dans les domaines de la santé et des services sociaux, de la main-d'oeuvre et sa formation, des ressources naturelles, du développement économique régional, du commerce provincial, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

La proposition d'une asymétrie dans l'usage des compétences constitutionnelles singularise davantage la conception du fédéralisme mise de l'avant par la Commission. En effet, la spécificité du Québec pourrait se traduire par la reconnaissance d'une compétence exclusive ou prépondérante dans le domaine de la langue, de la culture, du droit civil, du mariage et du divorce, de la recherche et des communications, ainsi que des pouvoirs correspondants en matière d'imposition et de politique étrangère. Afin d'éviter la connotation « traitement de faveur » associée à l'expression « statut particulier », il serait possible, selon deux méthodes différentes, de donner « à toutes les provinces accès aux compétences dont le Québec a besoin pour préserver sa culture et son héritage particuliers, mais d'une manière qui leur permette, si c'est leur volonté, de ne pas exercer ces compétences et d'en confier l'exercice à Ottawa<sup>68</sup> ». Nous sommes là à cent lieues de la position libérale fédérale. De plus, à l'opposé de la position fédérale défendue depuis Trudeau, on reconnaît aux provinces le droit de se retirer de programmes établis en vertu du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, tout en recevant une compensation financière.

La formule d'amendement pour les aspects touchant notamment au partage des compétences comporterait la ratification par la Chambre des communes et le Sénat, puis un référendum pan-canadien, pour lequel il serait nécessaire d'obtenir un vote majoritaire de chacune des quatre grandes régions. Mise à part cette formule qui se démarque de celles évoquées auparavant, la Commission reprend une idée présente dans la « formule Fulton-Favreau » et dénoncée par Trudeau, à savoir la délégation de compétences législatives. En plus, une Charte des droits fondamentaux serait intégrée dans la Constitution (droits politiques, juridiques, économiques, linguistiques).

Si, sur la scène publique, on discute assez largement des propositions contenues dans le *Rapport de la Commission de l'unité canadienne*, le gouvernement fédéral, qui a déjà « fait son lit constitutionnel » avec *Le temps d'agir*, ne modifie pas son discours.

## Le *Canada Bill*

Lors de la campagne référendaire, Trudeau propose un retournement des équations dans le jeu des propagandes. Un « non » voudrait dire un « oui » à la négociation alors qu'un verdict favorable à la souveraineté signifierait l'impossibilité de négocier quoi que ce soit<sup>69</sup>. L'attitude n'est pas nouvelle. Déjà, en 1967, Pearson déclarait au sujet du projet de souveraineté-association : « On s'illusionnerait de croire que, sur l'exigence d'un divorce par ailleurs contesté, puissent se créer les bases de négociations amicales et constructives [...] »<sup>70</sup>. Dans la foulée du Temps d'agir, Trudeau posait d'ailleurs deux préalables au renouvellement de la Constitution : premièrement, de reconnaître que le Canada continue d'être une véritable fédération; deuxièmement, d'accepter l'insertion d'une Charte des droits et libertés. La première condition se voulait un refus d'envisager le projet du Parti québécois. Par ailleurs, on sait que Pierre Trudeau s'est engagé, au cours de la campagne référendaire, à procéder rapidement à des changements.

L'échec référendaire, le 20 mai 1980, de la proposition du gouvernement du Parti québécois modifie radicalement la conjoncture. Elle s'avère favorable au gouvernement fédéral à la condition qu'il agisse avec célérité. À l'initiative de Trudeau, les premiers ministres conviennent d'entreprendre au cours de l'été un processus intensif de négociation constitutionnelle au niveau ministériel, devant mener à une Conférence fédérale-provinciale sur la Constitution, du 8 au 12 septembre.

Le gouvernement fédéral entreprend les négociations sur une base offensive, c'est-à-dire en rappelant que la décentralisation des pouvoirs n'est pas la solution aux problèmes du Canada et en affirmant que la fédération canadienne a un besoin impérieux d'une forte direction économique assumée par le gouvernement fédéral. Pour mettre de la pression, on insiste tout au cours de l'été sur l'éventualité probable d'une action unilatérale en cas d'échec<sup>71</sup>.

Reprenant la vieille technique utilisée par Trudeau, en 1968, pour justifier la préséance donnée à la Charte des droits sur le partage des compétences, les porte-parole fédéraux insistent pour distinguer deux séries de sujets : la « série pour le peuple » (déclaration de principes,

Charte des droits, engagement pour la péréquation et rapatriement de la Constitution) et la « série des gouvernements » (regroupant les questions se rapportant au partage des compétences). La première série est ennoblée par sa référence au bien-être des citoyens, alors que la deuxième est assimilée à des « querelles de politiciens ». Cette distinction, au-delà de son caractère éthique, sert, d'une part, à exclure tout marchandage pour la première et, d'autre part, à bien établir que les séries n'ont pas à connaître une évolution identique. Un blocage dans la deuxième ne doit pas constituer une entrave à des changements constitutionnels touchant la première. Alors que dans *Le temps d'agir* le partage des compétences était identifié à un problème majeur, il est tout à fait clair ici que le gouvernement fédéral est disposé à procéder pour la première série tout en maintenant l'impasse dans la deuxième.

Trois des questions débattues revêtent une grande importance quant à la signification que les libéraux fédéraux veulent donner à l'exercice : la première, à savoir la déclaration de principes projetée, décrit le peuple canadien comme le produit du « fait anglais » et du « fait français », des populations autochtones et des populations immigrées; or, ce peuple est essentiellement un sujet niveleur et intégrateur. Le peuple canadien est une mosaïque qui prend sa signification dans le tout et non dans ses parties.

La référence à la nation canadienne-française, à la « majorité » du Québec, à cette société distincte, à la dualité qui n'est pas que linguistique, etc., enfin quelle que soit la désignation que l'on a pu donner à la question québécoise par le passé, est réduite à l'évocation du « fait français ». Au cours de l'été, dans sa *Lettre ouverte aux Québécois*, Pierre Trudeau explique qu'il reconnaît que la communauté linguistique et culturelle française a son centre de gravité au Québec, mais il souligne qu'elle s'étend dans l'ensemble du Canada. Puis, il explicite deux réserves d'importance à cette reconnaissance. D'abord, de cette « nation sociologique québécoise », on ne peut déduire aucune implication politique, encore moins pour ce qui est du système constitutionnel, car il n'y a pas qu'une nation sociologique au Québec. En somme, seul le niveau central de l'État est en mesure de malaxer et unir la diversité sociale pour constituer un peuple. Ensuite, face à la nation sociologique québécoise, « il n'y a pas *un*, mais *des* Canada anglais ».

La nation sociologique québécoise fait partie du concert des nations sociologiques du Canada. Par l'emploi qui est fait de l'expression, la nation québécoise est assimilée aux minorités ethniques et intégrée dans la diversité culturelle canadienne; on est ainsi conduit à une définition multiculturaliste de la société, au sein de laquelle la seule distinction ne peut qu'être quantitative.

La deuxième question, c'est celle de la Charte des droits, qui est une constante dans le contentieux constitutionnel depuis le début des années 1960 et qui revient comme enjeu des négociations. Jamais cette Charte n'aura été aussi extensive. Si, en 1971, à Victoria, la Charte comprenait des droits politiques généraux (libertés fondamentales et principes démocratiques) et des droits linguistiques institutionnels (dont l'application était inégale), cette fois-ci elle est composée de chapitres sur les libertés fondamentales, les principes démocratiques, les droits personnels, les droits relatifs à la discrimination, la liberté de mouvement et d'établissement, les droits de jouissance de ses biens, les langues officielles et les droits linguistiques. Il faut voir que la Charte est finalement plus que la confirmation des droits individuels; elle s'inscrit dans un effort pour baliser la capacité d'intervention des gouvernements provinciaux et pour limiter leur action, comme lieu d'exercice du pouvoir. L'introduction de nouveaux chapitres a un effet de première importance. On le verra dans le domaine de l'union économique.

Quant à la troisième question, enfin, pour le gouvernement fédéral, l'espace économique canadien est imparfait; il serait donc impératif de redresser la situation. Trois moyens sont proposés : d'abord, d'inscrire, dans la Charte des droits, la liberté de circulation des biens, des services et des capitaux; ensuite, de limiter par un amendement formel la capacité des gouvernements d'entraver la mobilité économique; enfin, d'étendre les compétences fédérales à toutes les matières essentielles pour assurer l'union économique. Le projet vise à mettre un terme à de nombreuses initiatives provinciales qui entravent la « mobilité des facteurs de production ». Ottawa ne mise plus sur une concurrence inégale entre les deux niveaux de l'État dans l'intervention économique, mais sur la marginalisation du niveau provincial dans ce champ pris dans un sens large. C'est ce même objectif qui ressort de la position

fédérale pour l'ensemble des autres dossiers d'importance concernant le partage des compétences.

Ce processus de négociation ne devait mener, en septembre 1980, qu'à un constat d'échec et donner le prétexte à une action unilatérale du gouvernement Trudeau. Dès le 6 octobre, un projet de résolution est déposé dans lequel on demande à Londres le rapatriement de la Constitution après l'avoir amendée.

Globalement, cette résolution ne contient aucun compromis à l'égard de la position majoritaire des provinces. Elle se compose des éléments de la « série pour le peuple », à l'exception de la Déclaration de principes. Par cette résolution, on entend demander le rapatriement de l'AANB : à cette demande est jointe une demande de modifications préalables de l'AANB par Londres, qui consistent en une Charte des droits et libertés, une formule d'amendement et un engagement face à la péréquation. Ce geste unilatéral soulève une controverse à travers le Canada. Mais Pierre Trudeau affirme en Chambre, lors du débat sur la résolution, que la thèse voulant qu'un appui unanime des provinces soit nécessaire « est fausse en théorie et fausse dans les faits<sup>72</sup> ». Les thèses s'affrontent devant les tribunaux. La Cour suprême, qui doit se prononcer sur la légalité de la résolution devant les Communes, penche en faveur de la nécessité d'un large consensus qui n'est pas synonyme d'unanimité. Ce qui impose au Cabinet de revoir sa démarche afin d'aller chercher ce consensus.

Par ailleurs, ne voulant pas ou ne croyant pas possible une mobilisation des troupes nationalistes et souverainistes, René Lévesque et ses acolytes optent pour l'hypothèse incertaine d'une résistance provinciale à la centralisation fédérale. Des négociations s'engagent avec Ottawa qui consent à quelques concessions, comme les dispositions concernant les richesses naturelles (pour l'Ouest) ou une dérogation concernant la liberté de circulation (pour Terre-Neuve) ou la formule d'amendement et la clause « nonobstant » (pour tout le monde). Ces modifications font céder le front commun des huit provinces (dont le Québec) qui s'opposent jusque-là à la démarche fédérale. Dans un scénario dramatique, le renversement des alliances confine le Québec à son rôle d'opposant légendaire et, du même coup, ouvre la voie au

rapatriement de la Constitution. Une motion de l'Assemblée nationale signifiant que le Québec entend exercer son veto reste lettre morte à Ottawa<sup>73</sup>. Cet épisode marque la perte, après le jugement de la Cour suprême, du droit de veto constitutionnel que le Québec croyait détenir, et le rejet du veto politique que la tradition lui reconnaissait.

Le *Canada Bill*, c'est-à-dire la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>74</sup>, constitue la conclusion provisoire d'un processus enclenché au début des années 1960 sous l'insistance du gouvernement du Québec, afin d'accroître le champ de ses responsabilités. Or, la Charte des droits, qui est l'un des principaux éléments de cette loi, pose plusieurs verrous à l'exercice des compétences constitutionnelles, particulièrement au niveau provincial, et, en ce sens, intervient dans l'organisation fédérative des lieux d'exercice du pouvoir. Six points méritent une certaine attention<sup>75</sup> :

En premier lieu, la Charte des droits modifie le principe de la suprématie législative, car elle permet au tribunal de se prononcer sur le contenu des lois. Les droits et libertés peuvent être restreints par les gouvernements dans la mesure où ces restrictions sont justifiées dans une « société libre et démocratique ». Les juges sont donc appelés ici à porter d'abord des jugements politiques sur l'à-propos de telles restrictions. Or, les niveaux de l'État sont dans une position inégale à l'égard de la Charte et des tribunaux. D'abord, on sait que c'est le gouvernement fédéral qui nomme les juges des cours supérieures et de la Cour suprême et que cette prérogative n'est pas sans importance. Mais, par ailleurs, structurellement, seul le gouvernement fédéral est en mesure de revendiquer l'intérêt « national », un mandat « national » et une capacité de représentation du peuple, diversifié à souhait, mais recomposé sous son égide, au-delà des distinctions ethniques, géographiques et autres. Les gouvernements provinciaux ne peuvent qu'être dépositaires d'intérêts fragmentaires et porteurs de préoccupations étriquées.

En dépit de l'abandon du document de la Déclaration de principes, la logique qui l'habitait s'applique. Au-delà de l'hétérogénéité culturelle de ses composantes, une société, un ensemble politique, un peuple intégrateur s'imposent et rassemblent les individus de toutes

« souches ». Aussi, dans l'économie générale du *Canada Bill*, s'établit une dialectique entre, d'une part, la reconnaissance du gouvernement fédéral comme seul dépositaire des intérêts collectifs du peuple canadien et, d'autre part, une modification constitutionnelle sous le thème de la « souveraineté de l'individu ».

En deuxième lieu, l'unité essentielle de la Charte, c'est le citoyen. Face au sujet juridique, les droits collectifs s'estompent. À aucun moment on ne mentionne la communauté nationale québécoise ou le peuple québécois. Le seul moment où l'existence d'une communauté nationale est reconnue, c'est pour désigner les peuples autochtones. Autrement, on a prévu un article soulignant que l'interprétation de la Charte doit favoriser le multiculturalisme.

En troisième lieu, cette « souveraineté de l'individu », que devait consacrer la Charte, souffre quelques limites. D'abord, la Charte ne s'applique pas au domaine des relations entre les individus, mais exclusivement aux relations entre l'État et les individus. Mais, dans ce champ, il est apparu acceptable au gouvernement fédéral que l'on prévoit des reports dans l'application de certains droits ou que, par la « clause nonobstant », les gouvernements soient en mesure de se soustraire à l'application de parties de la Charte pour une période renouvelable de cinq ans. Cette acceptation de la part du gouvernement fédéral est symptomatique, car elle ne touche que des droits « classiques » de la personne, alors que les aspects de la Charte qui impliquent une nouvelle donne pour l'exercice des compétences ont été écartés de telles mesures. Plus particulièrement, les articles par lesquels on veut limiter l'intervention des gouvernements provinciaux en certaines matières ne peuvent pas être tournés.

En quatrième lieu, l'offensive fédérale contre les pratiques provinciales qui portent atteinte à l'union économique canadienne passe par un article de la Charte établissant la liberté de circulation et d'établissement. Une loi qui fonde une distinction entre les personnes sur la base de la province de résidence contrevient à ce principe. Cette disposition s'attaque à l'exercice établi des compétences constitutionnelles des gouvernements provinciaux et hypothèque leur capacité de mettre en oeuvre une politique de développement régional. Cette ligne de force n'est pas mise en cause par la dérogation prévue pour les provinces ayant un fort taux de chômage ou par les articles sur les richesses naturelles, bien au contraire.

En cinquième lieu, dans le domaine linguistique, le bilinguisme institutionnel ne va pas au-delà du statu quo constitutionnel, en le confirmant pour le gouvernement fédéral, le Québec et le Manitoba. L'invitation lancée aux autres provinces n'a été accueillie favorablement que par le Nouveau-Brunswick. Par ailleurs, des contraintes constitutionnelles sont introduites dans le champ de juridiction provinciale qu'est la langue d'enseignement. Deux critères (la langue maternelle des parents et la langue d'instruction des parents à l'école primaire au Canada) qui ont été rejetés par le gouvernement du Québec, donnent accès à l'enseignement dans sa langue à la minorité francophone ou anglophone (si le nombre le justifie). Le premier critère ne s'appliquera au Québec que si son gouvernement y souscrit expressément. Les critères sont posés, il ne reste plus qu'à les appliquer. L'objectif déclaré du gouvernement fédéral était de contrecarrer la *Charte de la langue française* au Québec; aussi, n'est-ce pas étonnant si certaines dispositions ont été déclarées inconstitutionnelles par la suite.

En sixième lieu, enfin, la formule d'amendement arrêtée consacre l'égalité juridique des provinces. Elle impose l'accord des deux chambres du niveau central de l'État et de sept provinces regroupant au moins la moitié de la population. De la sorte, en revenant à certains égards à une arithmétique présente dans la « formule Fulton-Favreau », les gouvernements de l'Ontario et du Québec perdent le veto que leur conférait la *Charte de Victoria*; au mieux, ils peuvent bloquer un amendement en joignant leurs efforts. Le Québec s'était entendu avec sept autres provinces en 1981 sur un droit de retrait avec compensation, à l'encontre de tout amendement qui modifierait les droits et privilèges ou les compétences constitutionnelles des gouvernements provinciaux. Dans une ultime concession fédérale, cette compensation n'a été prévue que lorsqu'un amendement se rapporte aux domaines culturel et de l'éducation. D'un autre côté, l'unanimité est requise lorsqu'il s'agit de certaines institutions de la fédération (composition de la Cour suprême, formule d'amendement, monarchie, usage du français et de l'anglais).

Les débats sur le contentieux constitutionnel expriment des intérêts mutidimensionnels. Depuis deux décennies, ils témoignent notamment de la montée de la « question régionale » qui, jouant dans des directions opposées, mine les possibilités de monter un front commun provincial. Il n'en reste pas moins que l'allure et la thématique des discussions constitutionnelles ont été profondément marquées par la « question nationale ». Force est d'admettre que le Québec est à l'origine du processus de révision qui s'enclenche, et qu'il en conditionne largement les termes, ne serait-ce qu'en obligeant les ténors fédéraux à répliquer par une rhétorique conséquente. Au-delà de la « question régionale », le Canada anglais se rallie sans peine au gouvernement libéral fédéral qui rejette l'idée de la reconnaissance de la communauté nationale québécoise et de quelque asymétrie constitutionnelle qui en découlerait. À l'opposé, l'analyse de la dualité nationale, dans ses racines sociologiques et historiques, amène le gouvernement du Québec à se prétendre le seul « lieu » incarnant et représentant les intérêts de la nation canadienne-française. En ce sens, pour le Québec, une révision constitutionnelle s'impose afin de rendre compte de cette réalité, en sanctionnant le respect de la souveraineté provinciale et l'attribution de nouvelles compétences.

Progressivement, il apparaît que l'identité nationale des Québécois ne saurait se perpétuer par sa seule spécificité culturelle et linguistique. Encore faut-il que ces derniers investissent le pouvoir économique. En ce sens, l'État québécois, disposant d'importants leviers d'intervention pour le développement social et économique, constitue un acteur majeur pour la reproduction de la communauté nationale. Or, l'expérience du fédéralisme canadien, qui joue dans le sens de la subordination des Québécois et de l'extension des compétences fédérales, s'oppose à l'érection d'un gouvernement provincial porteur des intérêts d'une minorité nationale en mal d'affirmation.

Au cours des années 1960, le gouvernement libéral à Ottawa ne se résout que péniblement à admettre l'existence d'une crise politique et constitutionnelle. Très tôt – et Pierre Trudeau en est le maître à penser –, on identifie la source de la faible intégration des Canadiens français dans les institutions canadiennes et leur infériorité économique, par la non-reconnaissance de leurs droits linguistiques. La mesure du

problème québécois se prend essentiellement en fonction du critère linguistique, si bien qu'il est mis constamment en porte à faux par la référence-alibi à l'ensemble des francophones *from coast to coast*. La révision constitutionnelle n'est pas perçue, sauf exception, comme une réponse adéquate aux représentations québécoises.

Face aux velléités autonomistes du gouvernement du Québec, le gouvernement fédéral consent à l'exercice constitutionnel, mais en s'assurant d'en garder l'initiative et d'en définir les termes. La dialectique droits individuels/droits collectifs est balayée du revers de la main au profit exclusif du premier terme. C'est ainsi que la Charte des droits (individuels) devient un enjeu majeur des négociations et constitue la pièce maîtresse de la réponse des libéraux fédéraux à la demande québécoise, sans cesse renouvelée, d'un nouveau partage des compétences constitutionnelles. N'y voyant, au mieux, qu'une occasion de faire confirmer l'extension de ses champs d'intervention et jouant avec habileté sur les manifestations diverses de la « question régionale », le gouvernement fédéral fait bon ménage avec le cafouillage des discussions touchant ce domaine.

Avec Trudeau, le fédéral tente constamment de réduire la portée sociologique des droits linguistiques en ne les considérant que dans leur dimension individuelle. Pareillement, la notion de multiculturalisme se substitue à celle de biculturalisme et s'ajoute à l'arsenal pour disqualifier l'idée du recoupement entre État québécois et communauté nationale. Pour Trudeau, la société politique canadienne englobe et dépasse les particularismes culturels et linguistiques et ne peut trouver d'expression valable que dans un gouvernement central disposant d'importants pouvoirs. Le bilinguisme institutionnel ne se justifie donc qu'en fonction de la coexistence de deux collectivités, comprises sur une base essentiellement quantitative. Il s'agit de l'antithèse de la démarche proposée par la Commission Laurendeau-Dunton, qui reconnaissait l'existence d'une double majorité.

Au cours de ces années, l'une des forces du gouvernement central tient à la constance de sa position constitutionnelle. La référence obstinée à une logique simple, reposant sur des postulats bien arrêtés, et sublimée sur l'autel des droits individuels – dont Pierre Elliott Trudeau

donnera une version achevée – met sur la défensive les opposants virtuels. D'un autre côté, s'ils témoignent d'aspirations communes, les gouvernements du Québec présentent toutefois une définition variable des paramètres de la question nationale et de leur traduction sur le plan constitutionnel. De l'« égalité ou indépendance », jusqu'à une « souveraineté-association » défaite au référendum, en passant par un « fédéralisme rentable », la fluctuation des énoncés et la position de faiblesse, qui consiste, à titre de minoritaire, à demander une reconnaissance collective, tout en se refusant de (ou en ne pouvant) l'imposer par une affirmation politique du droit à l'autodétermination, hypothèquent la consistance et la détermination du projet autonomiste.

Finalement, la révision et le rapatriement de la Constitution ont été l'occasion d'affirmer la prépondérance du gouvernement fédéral sur la gestion sociale et économique du Canada. S'inspirant de la logique du l'AANB, la *Loi constitutionnelle de 1982* confirme la place dominante d'Ottawa comme lieu d'exercice du pouvoir et s'ouvre sur un fédéralisme plus « fonctionnel », si ce n'est dans la lettre, du moins dans l'esprit. L'ouverture du dossier constitutionnel aura donc donné raison à Pierre Elliott Trudeau qui, au milieu des années 1960, mettait en garde le Québec contre le fait qu'une telle démarche ne pourrait conduire, conformément à la tendance séculaire par ailleurs dénoncée, qu'à une plus grande centralisation des pouvoirs au Canada. Au terme de plus d'une décennie de discussions, le pacte scellé regroupe les gouvernements du Canada anglais, qui restent indifférents à l'opposition caractérisée du Québec.

- 1 BOISMENU G., « Vers une redéfinition des lieux d'exercice du pouvoir d'État au Canada », dans *Cahiers d'histoire* 2(1), automne 1981, p. 11-30; ROCHER F., « Essai pour une problématique d'interprétation des conflits entre paliers gouvernementaux au Canada depuis 1960 », Note de recherche n° 8, Département de science politique, Université de Montréal, juin 1982, 152 p.
- 2 BOISMENU G., « L'État fédératif et l'hétérogénéité de l'espace », dans *Espace régional et nation*, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 51-84.
- 3 MOORE A. M., PERRY, J. H. et BEACH, D. I., « Le financement de la fédération canadienne. Le premier siècle », Toronto, dans *Études fiscales canadiennes*, n° 43, Association canadienne d'études fiscales, avril 1966, 164 p.

- 4 BOISMENU, G., « La pensée constitutionnelle de Jean Lesage », dans *Jean Lesage*, Presses de l'Université du Québec, à paraître, 1989.
- 5 ROY, J.-L., *Le choix d'un pays. Le débat constitutionnel Québec-Canada, 1960-1976*, Montréal, Leméac, 1978, p. 15-19
- 6 LESAGE, J., « Québec in Canadian Confederation », Interprovincial Conference, Victoria, August 7th, 1962, cité par J.-L. ROY, *Ibid.*, p. 25.
- 7 RÉMILLARD, G., *Le fédéralisme canadien*, Montréal, Québec/Amérique, 1980, p. 125 et s.
- 8 ROY J.-L., *Les programmes électoraux du Québec, tome II, 1931-1966*, Montréal, Leméac, 1971, p. 395.
- 9 MORIN, C., *Le pouvoir québécois... en négociation*, Québec, Boréal Express, 1972, 208 p.; SIMEON R., *Federal-Provincial diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, p. 47-87. BOISMENU, G., « La pensée constitutionnelle de Jean Lesage », *op. cit.*
- 10 FAVREAU, G., *Modification de la constitution du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, février 1965, p. 38. Les aspects se rapportant aux institutions fédérales sont : 1) les fonctions de la Reine et du gouverneur général; 2) les prescriptions quant à une session annuelle du Parlement; 3) la période maximum fixée par la Constitution du Canada pour la durée de la Chambre des communes (sauf en cas de guerre, invasion, insurrection); 4) le nombre de membres pour lequel une province a droit d'être représentée au Sénat; 5) les qualités requises des sénateurs quant à la résidence ainsi que les prescriptions de la constitution concernant la nomination des personnes au Sénat; 6) le droit d'une province à un nombre de membres à la Chambre non inférieur au nombre de sénateurs représentant cette province; 7) les principes de représentation proportionnelle des provinces à la Chambre; 8) l'usage de l'anglais et du français. *Ibid.*, p. 38-39.
- 11 *Ibid.*, p. 36; pour les domaines touchant l'éducation, les droits des minorités religieuses, il y a une variante concernant Terre-Neuve.
- 12 *Ibid.*, p. 43.
- 13 Lesage en fait état d'ailleurs dans sa lettre à Pearson : « Cette différence d'opinion fut confirmée jusqu'à un certain degré, par des déclarations publiques faites au lendemain de cette visite par des représentants autorisés de ces provinces », cité par ROY, J.-L., *Le Choix ...*, *op. cit.*, p.66.
- 14 CANADA. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport préliminaire*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p. 5.
- 15 *Ibid.*, p. 102.
- 16 *Ibid.*, p. 127.
- 17 *Ibid.*, 114.

- 18 CANADA. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport – Livre I, Introduction générale, Les langues officielles*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, p. XXXV.
- 19 *Ibid.*, p. 140-142.
- 20 ROY J.-L., *Le Choix d'un pays*, Montréal, Leméac, 1978, p. 139-154.
- 21 JOHNSON, D., *Égalité ou Indépendance*, Montréal, Éditions de l'homme, 1965, p. 24
- 22 *Ibid.*, p. 117
- 23 BOISMENU, G., « La pensée constitutionnelle de Jean Lesage », dans *Jean Lesage*, Presses de l'Université du Québec, à paraître, 1989.
- 24 ROY J.-L., *Le choix ...*, *op. cit.*, p. 141.
- 25 CANADA. *Le fédéralisme et l'avenir – Déclaration de principes et exposé de la politique du Gouvernement du Canada*, Ottawa, Conférence sur la Constitution, 1968, p. 3.
- 26 *Ibid.*, p. 17.
- 27 *Ibid.*, p. 37. Nous soulignons.
- 28 « Manifeste pour une politique fonctionnelle », dans *Cité libre*, mai 1964, p. 15, cité par ROY, J.-L., *Le choix ...*, *op. cit.*, p. 173.
- 29 TRUDEAU, P.E., *Le Fédéralisme et la société canadienne-française*, Paris, Robert Laffont, 1968, p. 38.
- 30 *Ibid.*, p. 39.
- 31 *Ibid.*, p. 47-48.
- 32 CANADA. Débats de la Chambre des Communes, 1<sup>ere</sup> session, 27<sup>e</sup> Législature, vol. VII, 1966, 21 juin, p. 6743, cité par ROY, J.-L., *Le choix d'un pays*, *op.cit.*, p. 287.
- 33 *Réponses de Pierre Elliott Trudeau*, Montréal, Éditions du Jour, 1968, p. 83.
- 34 TRUDEAU, P. E., *op. cit.*, Paris, Robert Laffont, 1968, p. 168.
- 35 *Ibid.*, p.174.
- 36 *Ibid.*, p. 37, 178.
- 37 *Ibid.*, p. XI.
- 38 Réponses de Pierre Elliott Trudeau, *op. cit.*, p. 41.
- 39 TRUDEAU, P. E., *Le fédéralisme ...*, *op. cit.*, p. 40.
- 40 *Ibid.*, p. 49.
- 41 Réponses de Pierre Elliott Trudeau, *op. cit.*, p. 43.
- 42 Déclaration reproduite dans *Ibid.*, p. 61-72.

- 
- 43 BRETON, A., BRUNEAU, C., GAUTHIER, Y., LALONDE, M., PINARD, M., « Bizarre algèbre! Huit commentaires sur le Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme », dans *Cité libre*, XV<sup>e</sup> année, n° 82, décembre 1965, p. 13-20.
- 44 Réponses de Pierre Elliott Trudeau, *op. cit.*, p. 43.
- 45 *Ibid.*, p. 66.
- 46 Voir ROY, J.-L., *Le choix ...*, *op. cit.*, p. 135 à 266 et MORIN, C., *Le pouvoir québécois...*, *op. cit.*, p. 140-159.
- 47 Publiée notamment dans PRÉVOST J.-P., *La crise du fédéralisme canadien*, Paris, PUF, « dossiers thémis », 1972, p. 76-86.
- 48 Cité par ROY, J.-L., *op. cit.*, Montréal, Leméac, 1978, p. 272 et 273.
- 49 CANADA. Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada, *Premier rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1972.
- 50 Réponse de Pierre Elliott Trudeau, *op. cit.*, p. 49.
- 51 CANADA. Comité spécial mixte, *op. cit.*, p. 45.
- 52 *Ibid.*, p. 13.
- 53 *Ibid.*, p. 13.
- 54 BERGERON, G., « L'État du Québec sous le fédéralisme canadien », dans *L'État du Québec en devenir*, BERGERON, G. et PELLETIER, R., (dir.), Montréal, Boréal Express, 1980, p. 348.
- 55 Cité par ROY, J.-L., *op. cit.*, p. 294.
- 56 Lettre du premier ministre du Canada, Pierre Elliott Trudeau, aux Premiers ministres des provinces au sujet du rapatriement de l'AANB, 31 mars 1976, p. 11, cité par *Ibid.*, p. 298.
- 57 Cité par *Ibid.*, p. 299.
- 58 TRUDEAU, P., *Le temps d'agir; jalons du renouvellement de la fédération canadienne*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, 1978, p. 10
- 59 BOISMENU G. et BÉLANGER A.J. « Les propositions constitutionnelles : sens et portée », dans *Québec : un pays incertain; réflexions sur le Québec post-référendaire*, Montréal, Québec/Amérique, 1980, p. 241-242.
- 60 TRUDEAU, P.E., *Le temps d'agir, op. cit.*, p. 13.
- 61 *Ibid.*, p. 17.
- 62 *Ibid.*, p. 23.
- 63 CANADA. Gouvernement du Canada, *Le projet de loi sur la réforme constitutionnelle*. Texte et notes explicatives, juin 1978.

- 64 COMMISSION DE L'UNITÉ CANADIENNE, *Se retrouver. Observations et recommandations*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p. 14.
- 65 *Ibid.*, p. 15.
- 66 *Ibid.*, p. 16.
- 67 *Ibid.*, p. 85.
- 68 *Ibid.*, p. 92.
- 69 BOISMENU, G., « Un plébiscite de tous les jours », dans *Le Québec en textes; 1940-1985*, Montréal, Boréal : 1986.
- 70 *Le Devoir*, 23 octobre 1967, cité par ROY, J.-L., *Le choix d'un pays, op. cit.*, p. 87.
- 71 Voir à ce sujet : BOISMENU G. et BÉLANGER A.-J., *op. cit.*, p. 246-256.
- 72 CANADA. Débats de la Chambre des Communes, 32<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session, vol. 124, n° 167, lundi 23 mars 1981, p. 8508.
- 73 QUÉBEC. Assemblée nationale, Journal des débats, vol 26, n° 9, 25 novembre 1981, p. 463; BOISMENU, G., « Du recul à la compromission », dans *Le Québec en textes, 1940-1985*, Montréal, Boréal, 1986.
- 74 La résolution adoptée par le Parlement canadien en décembre 1981 fait mention de la Loi constitutionnelle de 1981. Une fois adoptée par le Parlement britannique, cette loi deviendra la Loi constitutionnelle de 1982.
- 75 Voir BOISMENU, G., « Le Québec et la centralisation politique au Canada : le « beau risque » du Canada Bill », dans *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 3, n° 1, avril 1985, p. 119-130.