

QUAND LES NŒUDS SE RESSERRENT

GÉRARD BOISMENU

G. Boismenu,
« Quand les nœuds se resserrent », dans R. Boily (dir.),
L'année politique au Québec, 1997-1998, Fides, 1999, p. 17-25.

QUAND LES NŒUDS SE RESSERRENT

Peu d'actions ont marqué le terrain constitutionnel au cours de la dernière année, même si des éléments peuvent avoir balisé les voies susceptibles de s'ouvrir au cours des prochains mois. Ces actions ne sont pas sans histoire. Elles s'inscrivent dans un cheminement dont on n'a pas toujours une vision très nette, tant les gestes et réactions s'embrouillent, tant l'apparente répétition s'assimile à de la redondance.

Après la rédaction de la Déclaration de Calgary en septembre 1997, les gouvernements provinciaux, autres que celui du Québec, se sont mis en frais d'organiser leurs consultations publiques dans le but avoué de susciter un soutien à cette déclaration afin de lui attirer quelque crédibilité dans les pourparlers éventuels. Par ailleurs, depuis plus d'un an, les gouvernements provinciaux et fédéraux font référence à la mythique notion d'union sociale, tantôt pour accompagner les initiatives fédérales dans les champs de compétence provinciale, tantôt pour établir des mécanismes de concertation qui s'imposeraient au gouvernement fédéral ou pour brider les élans de ce dernier. D'un autre côté, le jugement de la Cour suprême devant statuer sur la légalité d'une déclaration unilatérale de sécession du Québec a été rendu le 21 août 1998, sans provoquer de grande surprise, mais avec certaines audaces inattendues.

Trois repères, qui sont des aboutissements provisoires, des étapes devrait-on dire, d'un processus déjà bien engagé et dont le dénouement est incertain. Il convient d'en retracer la trame et de souligner les changements qui s'opèrent sur fond de continuité.

LA DÉCLARATION DE CALGARY

Lorsque les neuf premiers ministres provinciaux et les deux dirigeants territoriaux ont accepté à l'unanimité la Déclaration de Calgary le 12 septembre 1997, et bien voulu procéder à la mise en route de consultations auprès de leur électorat, ils faisaient un geste, sans doute symbolique, mais aussi fort révélateur¹. Certes, le but reconnu était de démontrer aux Québécois une ouverture suffisante pour donner des munitions au chef libéral québécois, Daniel Johnson, à la veille d'une campagne électorale. Mais cet énoncé politique traduisait en même temps une conception de la société canadienne et de ses institutions politiques.

Bien que ce document ne se présente pas comme un projet de réforme constitutionnelle, il n'établit pas moins, pour les gouvernements provinciaux, le cadre de référence à d'éventuelles, mais incertaines négociations constitutionnelles. C'est à ce titre qu'il faut considérer cette déclaration : elle exprime la vision provinciale concernant les principes de fonctionnement du régime fédéral canadien eu égard, notamment, à la question québécoise. De ce fait, cette déclaration est révélatrice et prend tout son sens lorsqu'on la situe à la suite des formulations contenues dans les infructueux accords du lac Meech et de Charlottetown. Cette déclaration n'est pas seulement la récente version peaufinée de la caractérisation du système politique canadien, elle est l'héritière des échecs passés, elle en porte les cicatrices et vient exprimer les leçons qu'en ont tirées de larges secteurs du Canada anglais.

La déclaration se compose de sept articles dont l'agencement et la combinaison sont fort révélateurs. Les deux premiers articles établissent une symétrie entre l'égalité de tous les citoyens canadiens devant la loi et l'égalité des provinces sur le plan constitutionnel. Cette symétrie sert de pierre angulaire au principe de l'égalité, tout en reconnaissant le principe de la diversité. Cette dernière est présentée comme une vertu cardinale de la société canadienne au sens où elle est associée aux idées de tolérance, de compassion, mais aussi d'égalité des chances, qui distinguent le Canada dans le monde. Mais la diversité, c'est aussi celle d'une population rassembleuse au sein de laquelle s'inscrivent les peuples autochtones, le « dynamisme des langues française et

anglaise » et le multiculturalisme issu d'une immigration venant de toutes les régions du monde.

Une fois établie l'égalité des individus et des gouvernements provinciaux et postulé l'amalgame des « éléments » de la société canadienne, la question québécoise peut, à ce qu'il semble, être traitée dans sa juste perspective. Le « caractère unique de la société québécoise » est introduit à la suite d'une brève, mais évocatrice mise en contexte rappelant les inséparables principes de diversité et d'égalité comme socle de l'unité, et devient partie du « bien-être canadien ». C'est ainsi que l'on peut lire à l'article 5 : « Dans ce régime fédéral, où le respect pour la diversité et l'égalité est un fondement de l'unité, le caractère unique de la société québécoise [...] est fondamental pour le bien-être du Canada. »

Mais à quoi tient ce caractère unique? Avec la platitude de la terminologie du jour, qui évite la notion de société distincte – qui elle-même se substituait à celle de peuple ou de nation –, on reconnaît un caractère unique à la société québécoise en raison, en particulier, de sa majorité francophone, de sa culture et de sa tradition de droit civil. On reprend, dans ces trois termes, les notions retenues lors de l'Accord de Charlottetown. Dans la foulée, l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec se voient conférer le « rôle » de protéger et de favoriser l'épanouissement du « caractère unique de la société québécoise au sein du Canada ». Là encore, malgré quelques nuances, l'inspiration est la même. Ne laissant pas place à l'ambiguïté, on enchaîne en rappelant que si de nouveaux pouvoirs devaient être reconnus constitutionnellement à une province, il faudrait que ces pouvoirs soient « accessibles à toutes les provinces ».

Pour conclure, on souligne que, dans le cadre du régime fédératif qui confère des compétences aux différents ordres de gouvernement, les gouvernements doivent travailler de concert, dans un esprit de coopération et avec souplesse, afin d'assurer le fonctionnement efficace de la fédération. En référence particulière aux programmes sociaux, les gouvernements provinciaux déclarent privilégier la concertation et la collaboration intergouvernementales pour répondre au mieux aux besoins de l'heure. Cette pétition de principe semble préférer

les ententes intergouvernementales administratives à la défense des compétences provinciales et à l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser, quoique l'on ne manque pas de rappeler la nécessité du respect des compétences respectives de l'un et des autres.

Cette version de la compréhension de l'ensemble politique et des institutions du Canada présente, à certains égards, un caractère brouillon par son style moins léché et par l'absence de formalisme juridique, mais elle est particulièrement révélatrice du parcours effectué depuis une dizaine d'années, soit depuis l'Accord du lac Meech. On se souviendra que, dans cet accord, la pièce maîtresse constituait la notion de société distincte, de même que le rôle qui lui était imparti. Or, depuis dix ans, cette notion, aussi ambiguë fût-elle à l'origine, s'est rétrécie comme une peau de chagrin pour finir par céder la place à un vocable de substitution.

L'accord de 1987 reposait sur une compréhension de la société canadienne qui, d'une part, accordait à la dualité canadienne un caractère fondamental et, d'autre part, reconnaissait le caractère distinct de la société québécoise. Cette compréhension devait servir à l'interprétation de la constitution canadienne, aussi bien de la Charte des droits que des attributions législatives et des institutions. À cela s'ajoutait que l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec se voyaient accorder « le rôle de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec ».

Plusieurs questions pouvaient être soulevées. La société distincte revêtait un caractère énigmatique, en ce sens qu'elle n'était chargée d'aucun sens juridique précis et qu'elle avait des résonances différentes selon les sensibilités des uns et des autres. Que pouvait signifier la notion de « rôle » dans la mesure où rôle n'est pas synonyme de compétence ou de pouvoir? En tout état de cause, il était douteux que le Québec pût, dans d'éventuelles décisions judiciaires, en tirer une plus grande marge de manœuvre, car ce principe d'interprétation devait composer avec d'autres, peut-être plus déterminants, aux yeux de la cour. C'était le pari de Robert Bourassa, auquel il conviait la population québécoise, mais aussi canadienne. Ce qui avait amené Jean Chrétien, opposant discret, mais résolu, à proposer l'équation suivante : ou la

société distincte ne veut rien dire et on ment aux Québécois, ou elle veut dire quelque chose et on ment aux Canadiens.

Cette notion devait cristalliser les doutes, les suspicions et les critiques venant de part et d'autre, tant au Québec que dans le reste du Canada. Au fur et à mesure que la date butoir pour l'acceptation constitutionnelle de l'Accord du lac Meech approchait, l'humeur d'une opinion publique, attisée ou par des groupes d'intérêt sectoriels, ou des partis politiques d'opposition, ou par des libéraux provinciaux, a fait place à la grogne, à la clameur, voire à la hargne. Parallèlement, les réactions négatives que la notion de société distincte, bien que toujours aussi confuse, pouvait engendrer ont conduit à l'associer assez clairement à l'idée de peuple et de communauté nationale. De la sorte, le rejet de la société distincte, exprimé au Canada, a été assimilé, non sans raison, au refus de reconnaître la société québécoise en termes de communauté nationale, non seulement comme fait sociologique, mais aussi comme dimension fondamentale pour la compréhension du statut et des compétences du Québec dans la fédération.

Au plan constitutionnel, les doutes et les craintes entretenus notamment par les gouvernements du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de Terre-Neuve ont permis d'imposer des mesures d'encadrement au concept de la société distincte comme principe d'interprétation. Dans des compromis de dernière minute, en juin 1990, les manœuvres d'encerclement et même de neutralisation se sont formalisées. C'est ainsi que, pour s'assurer de « l'innocuité » de la société distincte, il a été convenu d'introduire trois considérations : d'abord que les questions touchant les minorités linguistiques soient portées à l'ordre du jour des conférences constitutionnelles annuelles ; que l'on engage un processus de rédaction d'un énoncé de « reconnaissances constitutionnelles » faisant état des valeurs et des caractéristiques du Canada – énoncé pouvant constituer une pièce fondamentale inscrite dans la constitution ; enfin, que l'on considère l'avis d'éminents juristes, soulignant que la clause d'interprétation ne constituait pas une négation de la Charte des droits ni ne conférait de compétence particulière et qu'il serait donc possible de tenir compte de cette clause dans l'appréciation du caractère raisonnable de certaines restrictions aux droits ou dans la détermination d'une compétence législative.

Il s'agissait de circonscrire l'Accord, sans pour autant le reformuler directement, mais la fin abrupte et vaine de la saga du lac Meech a eu pour conséquence d'ouvrir le jeu et de permettre une nouvelle conceptualisation des modifications constitutionnelles. C'est ainsi que l'étape ultérieure devant mener à l'Accord de Charlottetown a permis d'entrée de jeu de formuler un énoncé de reconnaissances constitutionnelles, appelé « clause Canada », balisant et surplombant une notion de société distincte désormais définie de façon plus limitative par certains éléments constitutifs.

La société québécoise se distingue, en particulier maintenant, par sa majorité francophone, par sa culture unique et par sa tradition de droit civil. Il s'agit d'une vision de la société qui n'est pas très éloignée de la vision véhiculée au milieu du XIX^e siècle par la constitution fondant le Canada, mais surtout, mis à part son caractère passéiste, cette vision ne rend pas compte de la spécificité des institutions socio-économiques et politiques qui se sont mises en place dans le Québec moderne. De plus, faisant désormais partie d'une déclaration formalisant les caractéristiques fondamentales du Canada, la clause de la société distincte devra s'interpréter dans le cadre de sept autres règles d'interprétation dont certaines sont en conflit direct avec elle. Pensons au principe d'égalité entre les provinces, au principe du multiculturalisme et à l'engagement des gouvernements envers l'épanouissement et le développement des minorités linguistiques. Pris dans ce faisceau de principes juridiques discordants, le rôle accordé à l'Assemblée nationale et au gouvernement du Québec risque de n'avoir qu'une valeur symbolique. En d'autres termes, les mécanismes de désamorçage de la virtualité de la société distincte, qui avaient été soumis pour circonscrire la portée de l'Accord de 1987, quadrillent maintenant les dispositifs constitutionnels de façon à en contrer toute menace apparente.

Par la suite, il ne sera question de société distincte que dans ces termes. Et même lorsque, malgré toutes ces précautions, l'expression suscite encore de l'animosité, on recourt à des notions ou circonvolutions plus banales les unes que les autres, dont le commun dénominateur est d'éloigner toute référence à une communauté nationale dans sa représentation et son acception moderne et civique. C'est

ainsi qu'ayant été momentanément associée à un « foyer », la société québécoise est désormais qualifiée de façon un peu plus persistante par « son caractère unique » qui, dans la Déclaration de Calgary, devient un élément « fondamental pour le bien-être du Canada », mais un élément se fondant dans la diversité canadienne et ne pouvant ébranler l'égalité foncière des individus et des gouvernements provinciaux.

L'UNION SOCIALE

Début août 1998, le premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, décide de se joindre au consensus interprovincial sur l'union sociale. Précédemment, il avait observé une position distante et critique à l'égard de ces discussions entre ministres et premiers ministres provinciaux et fédéraux.

Depuis 1995, les provinces, de même que le gouvernement fédéral, discutent de l'union sociale au Canada. Ce thème pose la double question du mode d'intervention publique dans le large domaine de la protection sociale et du processus de décision ainsi que des lieux d'intervention dans le cadre du fédéralisme canadien. Le deuxième volet de la question est d'autant plus litigieux que le domaine d'intervention visé – les politiques sociales – est généralement associé aux compétences provinciales exclusives, tout en faisant l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement fédéral. Si bien qu'au-delà de la nature même des programmes à mettre en œuvre et de leur opportunité, le thème de l'union sociale débouche inévitablement sur la problématique traditionnelle de l'encadrement du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et du droit de retrait pouvant y être assorti.

À ce sujet, trois attitudes ont vu le jour du côté provincial. D'abord, la grande majorité des gouvernements provinciaux, reconnaissant la légitimité de l'action fédérale en matière sociale et la considérant comme souhaitable, tenteront d'imposer leur voix dans le processus d'élaboration des mesures : il s'agit de civiliser le gouvernement fédéral en participant à la prise de décision. On peut croire que cette position, qui reste peu exigeante, conduira à la mise en place d'un *modus vivendi* concordant avec les intérêts et les velléités du gouvernement

fédéral. Ensuite, quelques provinces, dirigées par des gouvernements conservateurs (particulièrement l'Ontario et l'Alberta), sont tentées par une façon de faire considérablement renouvelée en faisant la promotion de l'interprovincialisme comme mode d'élaboration des politiques. De ce fait, l'autorité que revendique le gouvernement fédéral est contestée et on y substitue la capacité d'élaboration du cadre d'intervention en matière sociale par la négociation interprovinciale. Cette volonté de s'affranchir du tuteur fédéral ne rallie pas beaucoup de partisans. Enfin, le gouvernement du Québec se montre réfractaire et à la reconnaissance et à la légitimation à la fois de la capacité d'initiative fédérale dans des champs de compétence provinciale et d'une autorité interprovinciale qui s'imposerait à l'une ou l'autre province.

Au cours de la dernière année, les discussions sur ces questions ont progressé parallèlement aux actions fédérales. La volonté de policer le tuteur fédéral a fait place à une certaine exaspération du fait de l'annonce à répétition de nouvelles initiatives rendues possibles grâce aux marges de manœuvre financières dégagées par le gouvernement fédéral à l'aide de la réduction de ses transferts. Cela, on le sait, a été rendu possible notamment grâce à la réduction majeure des transferts aux provinces en matière de sécurité sociale, de santé et d'éducation postsecondaire, imposant aux provinces des restrictions et des restructurations sévères et difficiles d'application. Au lieu d'opérer un redressement significatif du financement de ses programmes existants, le gouvernement fédéral préfère investir dans de nouveaux secteurs, ou adopter de nouveaux mécanismes d'intervention comme c'est le cas avec l'annonce des bourses du millénaire pour les étudiants universitaires et la mise en route de la Fondation canadienne pour l'innovation, vouée au développement des infrastructures de recherche. Ce contexte en amène plusieurs à la conclusion qu'on ne peut éviter de déboucher sur la question de l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser, même si cela se fait dans des termes renouvelés.

L'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser et le droit de retrait avec compensation financière sont deux thématiques fédérales-provinciales majeures, qui ont accompagné la mise en place des programmes à frais partagés de 1950 à 1970. Au milieu des années 1960, le gouvernement Lesage avait réussi à faire accepter par le gouvernement fédéral

un retrait assorti de compensations financières et fiscales. Souvent à l'ordre du jour, le droit de retrait avec compensation financière lorsqu'une province ne participe pas à un programme à frais partagés constitue une pièce importante de l'Accord du lac Meech.

Les dispositions prévues en 1987 ont pour effet de consacrer le droit d'intervention du gouvernement fédéral en matière provinciale « exclusive », mais aussi d'introduire l'idée d'une juste compensation, quelle que soit cette matière, conditionnelle à la mise sur pied par le gouvernement provincial d'un programme compatible avec les objectifs nationaux. Plus tard, avec l'Accord de Charlottetown, les mêmes principes refont surface, mais s'y ajoute cette fois l'idée d'élaborer un cadre pour contenir les futures interventions fédérales dans les champs de compétence provinciale, ainsi qu'un mécanisme de négociation et d'entente intergouvernementale sur les modalités d'action fédérale dans ces champs. Avec l'Accord de 1992 (Charlottetown), on traite surtout, comme c'était le cas auparavant, de nouveaux programmes à frais partagés, mais on convient de négocier les modalités de la présence fédérale en tant que telle dans certains champs provinciaux particuliers.

Le droit de retrait avec compensation a surtout été présenté dans les négociations par référence aux nouveaux programmes qui verraient le jour. D'ailleurs, après la frousse qu'a causée le référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec, le gouvernement fédéral s'est engagé à ne pas utiliser son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes à frais partagés dans des champs de compétence provinciale exclusive, sans s'assurer au préalable l'appui de la majorité des provinces, et à garantir une indemnisation aux provinces ne participant pas à ces programmes, à la condition qu'elles mettent sur pied des programmes comparables. Apparemment, cela devait satisfaire les demandes provinciales et même québécoises en la matière. Il n'en fut rien.

Pour tous les dispositifs mis en place depuis 1996 par le gouvernement fédéral dans des champs provinciaux, la règle adoptée était inapplicable : soit parce qu'il ne s'agissait pas d'un nouveau programme au sens strict, soit parce qu'il s'agissait d'un programme financé par le seul gouvernement fédéral (qui n'était donc pas à frais partagés), soit

parce que le programme était administré par une fondation externe à l'administration fédérale. Dans ce contexte, le droit de retrait avec compensation devient inapplicable, bien que le gouvernement fédéral ne s'abstienne pas, de son côté, d'entreprendre des initiatives dans des champs provinciaux; on peut citer, à titre d'exemple de l'activisme fédéral, la Fondation canadienne pour l'innovation, le réseau de centres d'excellence de recherche universitaire, les bourses du millénaire et les projets associés à l'union sociale.

C'est parce que l'intrusion fédérale dans des domaines provinciaux ne se faisait plus par la voie des programmes à frais partagés, mais par des voies de contournement, que l'idée d'un droit de retrait avec compensation pour toute intervention fédérale, unilatérale ou conjointe, s'est affirmée. En juin 1998, les provinces ont demandé à Ottawa d'abord de rétablir le niveau de transferts financiers intergouvernementaux en matière sociale avant d'envisager la création de nouveaux programmes, ensuite d'obtenir l'appui de la majorité des provinces pour toute modification ou création de programmes dans les juridictions provinciales qu'ils soient à frais partagés ou non et, enfin, d'accorder une compensation financière à la province qui exercerait son droit de retrait.

Cette dernière considération a amené le gouvernement du Québec à rejoindre formellement le consensus des provinces. Au départ, Lucien Bouchard exigeait que le droit de retrait soit inconditionnel, mais devant la résistance des autres provinces il a dû accepter l'idée d'une compensation financière qui soit conditionnelle à l'offre par le gouvernement provincial d'un programme dans le même champ d'activité prioritaire. Le front commun des provinces qui s'affirme à Saskatoon en août 1998 montre certainement une évolution intéressante de l'attitude de la majorité des provinces à l'égard des conditions de développement de l'union sociale et du fonctionnement du fédéralisme, mais présente moins de cohésion qu'il n'y paraît à première vue.

Tout tient au sens donné par chacune des provinces à la position commune qui s'est dégagée.

Pour plusieurs premiers ministres provinciaux, dont le porte-parole Roy Romanow, cette position est un point de départ dans la

négociation qui s'ouvre avec le gouvernement fédéral ; en ce sens, il faut y voir une « position en vue des négociations », alors que manifestement, pour le gouvernement du Québec, le consensus a pu être établi uniquement parce que la province a déjà consenti à un compromis sur le caractère conditionnel de la compensation financière, ce qui constitue une manœuvre de repli qui laisse peu de marge pour la suite. La flexibilité des uns ne semble pas devoir correspondre à la flexibilité des autres, ce qui permet de penser que ce consensus repose sur une convergence circonstancielle qui pourrait être mise à mal lorsque les négociations commenceront véritablement. Nous n'en serions pas à la première expérience d'un front commun qui se lézarde à la première escarmouche.

SOUVERAINETÉ, CADRE LÉGAL ET AVENIR DE LA FÉDÉRATION

Au début de l'automne 1996, le gouvernement fédéral demandait à la Cour suprême son avis sur la légalité d'une éventuelle déclaration unilatérale de sécession du Québec et la décision a été rendue le 21 août 1998. Partie intégrante du « plan B » mis de l'avant par le gouvernement fédéral au début de 1996 afin d'accumuler les « arguments frappants » dans sa lutte contre le projet indépendantiste du Québec, le recours à la plus haute instance du système judiciaire responsable du contrôle de la constitutionnalité ne laissait pas de doute sur les intentions du gouvernement fédéral et sur les réponses à apporter à des questions taillées sur mesure par l'intéressé. Certes, ces réponses sont venues, mais les considérations juridiques présentées dans le jugement ont permis des interprétations et une utilisation politiques servant les deux camps.

Pour aller à l'essentiel, la Cour a déclaré que le droit canadien ne reconnaissait pas au Québec un droit de déclaration unilatérale de sécession et que le droit international n'accordait pas un tel droit. Toutefois, la Cour a posé un certain nombre de repères sur le terrain politico-juridique. En effet, on considère que lors d'un référendum, un vote majoritaire en faveur d'un projet de sécession lui donnerait une légitimité démocratique que les autres membres de la fédération canadienne auraient l'obligation de reconnaître. Le Canada hors Québec

aurait, à ce moment, l'obligation de négocier avec le Québec et ces négociations devraient porter sur « l'acte potentiel de sécession et ses conditions éventuelles ». Il est noté que si les négociations sombrent dans une impasse et que le Québec peut montrer une intransigeance injustifiée vis-à-vis de ses interlocuteurs, il lui serait possible de faire reconnaître de fait sa sécession unilatérale sur la scène internationale. La Cour insiste sur la nécessité de formuler une question claire ainsi que sur celle d'une « majorité claire au sens qualitatif ». La formulation de la question relève de l'autorité québécoise, alors que son appréciation, ainsi que celle du résultat, est affaire de tous les intervenants et se situent sur le terrain politique.

Si Lucien Bouchard tire de ces remarques des raisons de se réjouir², celles-ci ne désarment pas pour autant, loin de là, les ténors fédéralistes. Jean Chrétien insiste sur les réponses des juges qui lui donnent raison concernant les questions posées et l'obligation de procéder dans le cadre légal prescrit et non sur le seul terrain politique. De plus, il souligne à gros traits l'obligation de clarté pour la question et le sens d'une majorité claire comprise dans les termes d'une majorité élargie. Finalement, la nécessaire bonne foi dans les négociations devra être démontrée d'abord du côté du gouvernement québécois, croit-il. Il met par ailleurs en relief le fait que les parties devront s'entendre pour négocier, notamment sur la question autochtone et sur celle du territoire³.

Stéphane Dion va plus loin lorsqu'il affirme que l'obligation de négocier la sécession dépend d'abord d'un appui clair pour la sécession, et lorsqu'il souligne qu'une question se référant à des notions de souveraineté-association et de souveraineté avec partenariat serait irrecevable, tout comme une simple majorité absolue. Il ajoute qu'il faudrait respecter le cadre constitutionnel, ce qui subordonne la proclamation de la sécession à un accord de séparation accompagné d'une modification constitutionnelle; et enfin, que cela demanderait une grande dose de bonne foi mutuelle, ce qui implique que l'on revoie les frontières du Québec, par exemple. En dehors de ce sentier étroit défini par Ottawa, l'obligation constitutionnelle de négocier ne tient pas, prétend Dion⁴.

L'idée même du « plan B » est révélée dans les conclusions données par le tribunal, mais plus encore dans l'interprétation fédérale qui en est faite. Lorsque l'on ne peut bloquer toutes les issues, on s'ingénie à provoquer un effet d'entonnoir afin de rendre sinon impraticable du moins extraordinairement périlleux le processus de mise en œuvre de la souveraineté. On pourrait imaginer que cet effort de blocage s'accompagne d'une volonté de satisfaire certaines exigences du gouvernement du Québec. Or il n'en est rien. Là aussi l'entonnoir se rétrécit et les gouvernements fédéraux et provinciaux ne semblent pas craindre d'amener le gouvernement québécois dans un cul-de-sac.

Sur ce terrain, les choses ont beaucoup évolué depuis une dizaine d'années. On se souvient que le référendum de 1980, qui venait solder deux décennies de revendications pour accroître l'autonomie du gouvernement du Québec, a été suivi de la seule révision constitutionnelle majeure depuis 1867, en dépit de l'opposition formelle du gouvernement du Québec. Le changement d'allégeance partisane des gouvernements fédéral et québécois, dans les années qui ont suivi ce référendum, devait permettre d'engager un processus permettant aux Québécois de souscrire « dans l'honneur et l'enthousiasme » à la constitution canadienne. Les négociations qui ont mené à l'Accord du lac Meech se concentraient sur les exigences formulées par le gouvernement Bourassa, d'où la caractérisation du processus en termes de « Québec round ». Dans les années qui ont suivi, les gouvernements dissidents ont insisté lourdement sur la nécessité d'un accord parallèle qui, bien que conclu en fin de parcours, n'a pas pu sauver l'Accord qui est devenu caduc, fin juin 1990.

Il ne s'agissait pas d'une défaillance technique⁵, car il est apparu bientôt que s'il devait y avoir de nouvelles négociations, ce serait sur une autre base. En intégrant et en formalisant le contenu de l'accord parallèle, puis en ajoutant de nouvelles considérations, les gouvernements, au Canada, informaient que les discussions se situaient désormais dans un « Canada round ». Le gouvernement du Québec dut consentir à des compromis qu'il aurait refusés précédemment, mais sa marge de manœuvre lui paraissait mince, car la tenue éventuelle d'un référendum ne semblait pas infléchir la position de ses

vis-à-vis. Là encore, l'échec de l'Accord de Charlottetown a mis un terme à cet exercice.

Le gouvernement Chrétien a, par la suite, entrepris de rassurer le Canada anglais en niant le problème constitutionnel et en se faisant le garant de la dérouté des forces souverainistes. Le résultat serré du référendum d'octobre 1995 a créé un émoi tant à Ottawa que dans les autres capitales. Il n'a pourtant provoqué, pour l'essentiel, qu'une réponse faisant état de dispositifs fédéraux à portée surtout symbolique et de mesures dissuasives et d'obstruction à toute nouvelle démarche en faveur de la souveraineté (« plan B »). Ces dernières supplantant d'ailleurs largement les premiers en intérêt et en importance.

On s'accommode assez bien, finalement, de l'absence du gouvernement du Québec ou du rôle d'observateur qu'il adopte, lors des discussions portant sur les relations fédérales-provinciales. Du côté du Canada hors Québec, le souci n'est certes pas d'accorder une attention particulière aux aspirations du gouvernement du Québec, mais de proposer des avenues qui conviennent à l'ensemble des provinces et qui sont formulées en termes de « c'est à prendre ou à laisser ». À la fois parce qu'il refuse de s'engager dans un processus dans lequel il ne peut apparaître que comme déviant et parce que la volonté de ses partenaires de répondre à ses aspirations s'est évanouie, le gouvernement du Québec joue un rôle de plus en plus marginal dans l'évolution du fédéralisme canadien.

On ne craint plus de constater l'impasse politique à l'égard du Québec et d'en venir à la conclusion brutale qui consiste à mettre la population du Québec face à son destin. Celle-ci doit dans ce dernier cas, toutes les embûches seront semées sur le parcours qui l'y mènera. Concluant son analyse de la Déclaration de Calgary, Jacques-Yvan Morin écrivait : « Tout se passe comme si le Canada anglophone voulait nous mettre au pied du mur, en demeure de choisir entre le destin qu'il entend déterminer pour nous et la souveraineté⁶ ». De même, les discussions sur l'union sociale, qui ont permis à Lucien Bouchard de se joindre au consensus provincial, semblent faire l'objet d'un malentendu. La concession ultime à laquelle il a consenti pour supporter la position commune des provinces risque de tenir bien

peu de temps si d'entrée de jeu cette position est présentée comme une position de négociation susceptible d'être amendée. En somme, les issues et les positions de repli du Québec sont rares ; on le sait au Canada anglais et c'est un pari que l'on semble prêt à tenir. En tout état de cause, il s'agira toujours d'un « Canada round » dans une arène où le reste du Canada veut fixer les règles du jeu.

-
- 1 *Le Devoir*, 16 septembre 1997, A7.
 - 2 *Le Devoir*, 22 août 1998.
 - 3 *Le Devoir*, 22 août 1998.
 - 4 *La Presse*, 26 août 1998, B2.
 - 5 Voir « Le théâtre constitutionnel : un épilogue à écrire », dans *L'Année politique au Québec, 1989-1990*, Québec-Amérique, p. 61 et s.
 - 6 *Le Devoir*, 30 juillet 1998, A7.