

## Bulletin d'histoire politique

# La question du statut politique et constitutionnel du Québec au Canada est-elle devenue anachronique ?

Stéphane Courtois



Volume 23, Number 1, Fall 2014

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1026513ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1026513ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique  
VLB éditeur

### ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Courtois, S. (2014). La question du statut politique et constitutionnel du Québec au Canada est-elle devenue anachronique ? *Bulletin d'histoire politique*, 23(1), 215–231. <https://doi.org/10.7202/1026513ar>

## Le point sur la question nationale

### La question du statut politique et constitutionnel du Québec au Canada est-elle devenue anachronique ?

STÉPHANE COURTOIS

*Département de philosophie et des arts*

UQTR

Alors qu'ils ont récemment plongé le Québec dans un débat identitaire relatif à la laïcité de ses institutions et à la place des symboles religieux dans l'espace public, les représentants du Parti québécois semblent avoir perdu de vue le véritable combat historique du Québec, qui n'en est pas un d'affirmation de soi collective des Québécois dits « de souche » vis-à-vis les communautés culturelles et religieuses issues de l'immigration, mais bien de défense des intérêts du Québec, à titre de minorité nationale et de groupe linguistique minoritaire, tout à la fois dans l'ensemble canadien et en Amérique du Nord. Tout se passe comme si, à défaut d'avoir vu les demandes historiques du Québec vis-à-vis du Canada satisfaites au cours des dernières décennies, le mouvement souverainiste s'était replié sur lui-même et avait, à tort, remplacé le motif légitime de son action – la protection des intérêts du Québec à titre de société nationale minoritaire francophone dans un contexte nord-américain essentiellement anglophone – par un autre motif au fondement douteux : la préservation de l'intégrité culturelle du groupe ethnonational majoritaire vis-à-vis des cultures issues de l'immigration, perçues comme une menace. La principale conséquence de ce repli identitaire est de laisser croire à la population

que la question du statut politique et constitutionnel du Québec au Canada est maintenant caduque – que le Québec est passé à une autre étape, que la tâche de défendre ses intérêts vis-à-vis de l'ensemble canadien a été remplacée par une autre jugée plus urgente : celle de l'affirmation de soi sur son propre territoire à l'endroit des immigrants récents. Mais il existe selon moi une autre raison décisive qui explique cette perception, faussement partagée par de nombreux Québécois, que la question du statut politique et constitutionnel du Québec au Canada est devenue anachronique. Et c'est elle qui retiendra mon attention dans ce texte.

Cette raison est la suivante : dans la foulée du référendum de 1995, le gouvernement fédéral aurait *déjà* procédé à certaines réformes jugées essentielles et susceptibles de tenir compte de plusieurs des demandes traditionnelles du Québec. En somme, la question du statut politique et constitutionnel du Québec au sein de la fédération canadienne serait devenue anachronique parce que le Canada aurait déjà, tout au moins en substance, livré ce que demande le Québec, de telle sorte que s'il subsiste des demandes non satisfaites, celles-ci seraient superficielles et le Québec n'aurait aucune raison de s'acharner à les réclamer, sinon au prix de paraître déraisonnable et capricieux. Mais est-ce le cas ? C'est ce que je chercherai à déterminer dans ce qui suit.

Je procéderai en trois temps. Je ferai tout d'abord un rappel des demandes traditionnelles du Québec, telles qu'elles se sont exprimées au cours des débats constitutionnels qui ont précédé, mais qui se sont aussi poursuivis après le rapatriement de la constitution par Pierre Elliott Trudeau en 1982. Je tenterai par la suite de déterminer en quoi consistent exactement les réformes apportées par le gouvernement fédéral à la suite du référendum de 1995 et dans quelle mesure elles correspondent aux demandes traditionnelles du Québec. Finalement, je me demanderai si le Québec peut se satisfaire de ces réformes. Je répondrai par la négative pour un ensemble de raisons que j'exposerai. À la lumière de ces raisons, j'espère montrer que le débat relatif au statut politique et constitutionnel du Québec est plus actuel que jamais.

|

Pour présenter les demandes du Québec, je suggère de les regrouper en trois catégories : autonomie institutionnelle, représentation politique et reconnaissance symbolique<sup>1</sup>. Il s'agit là des demandes généralement formulées par d'autres minorités nationales semblables, comme l'Écosse, la Flandre et la Catalogne. Je m'en tiendrai de plus à ce que l'on peut considérer comme les demandes « minimales » du Québec, celles dont l'objectif n'est pas de remplacer la fédération par un autre mode d'organisation

politique – union confédérale décentralisée ou souveraineté-association –, mais de réformer à l’interne la fédération canadienne en vue d’une meilleure prise en compte des intérêts particuliers du Québec à titre de société nationale minoritaire.

### *L’autonomie institutionnelle*

Il existe deux aspects fondamentaux sous lesquels les porte-parole du Québec ont traditionnellement fait valoir auprès de leurs vis-à-vis Canadiens une exigence d’autonomie institutionnelle : le partage des pouvoirs et la formule d’amendement constitutionnel.

À l’égard du partage des pouvoirs, ce qui fut traditionnellement réclamé par le Québec est une limitation, constitutionnellement reconnue, du pouvoir fédéral de dépenser permettant au Québec de se retirer sans pénalité financière des programmes fédéraux afin qu’il puisse développer en toute autonomie les politiques et programmes qu’il juge conformes à ses propres besoins et à ses propres objectifs nationaux. L’objectif ici est non seulement de permettre au Québec de se prémunir contre de possibles empiètements du gouvernement fédéral au sein de sphères de compétence provinciale, mais aussi et surtout de se protéger contre les forces centralisatrices du processus de construction nationale au Canada.

Le Québec n’est jamais parvenu à satisfaire cette première demande traditionnelle, à tout le moins sur le plan constitutionnel. Tout au plus peut-on dire qu’il est parvenu à la satisfaire dans un seul et unique cas, celui de la Régie des rentes du Québec en 1964 (qui a nécessité la modification de l’article 94(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*). L’existence de ce régime a en effet été rendue possible grâce à une certaine forme d’asymétrie au sein de la fédération (sur la nature de laquelle je reviendrai plus loin dans ce texte) où un arrangement – dans le cas qui nous occupe, le droit pour une province de se retirer d’un programme fédéral tout en maintenant un programme équivalent sans encourir de pénalité financière – fut offert à toutes les provinces alors que seules certaines d’entre elles – dans le cas qui nous occupe, le Québec – décidèrent de s’en prévaloir. C’est un tel arrangement qui a permis au Québec d’avoir son propre régime de pension, la RRQ, qui coexiste avec le Régime de pension du Canada dans les autres provinces. Il s’agit cependant du seul cas de figure dans l’histoire politique récente où, lorsque des pouvoirs entrent en concurrence, le pouvoir fédéral a été constitutionnellement limité en faveur des provinces. Toutes les autres tentatives furent des échecs.

Mentionnons celle de Robert Bourassa qui, lors de la conférence constitutionnelle de Victoria en 1971, a cherché, sans succès, de convaincre P. E. Trudeau d’étendre la pratique asymétrique appliquée aux pensions de vieillesse à l’ensemble des politiques sociales (aide sociale, services

sociaux, sécurité du revenu, allocations familiales, etc.), croyant que ces dernières étaient, comme les pensions de vieillesse, des domaines où les provinces méritaient de se voir reconnaître des droits prépondérants tels qu'énoncés à l'article 94(a). Mentionnons également les accords de Meech et de Charlottetown. La *Modification constitutionnelle de 1987*<sup>2</sup> aurait amendé l'article 106 de la *Loi constitutionnelle de 1867* de manière à permettre à toute province de se retirer des programmes fédéraux cofinancés<sup>3</sup> et d'établir ses propres programmes sans encourir de pénalité financière. Quant à l'accord de Charlottetown, il aurait conservé les dispositions initiales de Meech<sup>4</sup> en lui apportant quelques compléments, comme celui de reconnaître aux provinces deux pouvoirs exclusifs traditionnellement réclamés par le Québec, la formation de la main-d'œuvre et la culture<sup>5</sup>. Malheureusement, toutes ces tentatives d'une constitutionnalisation de la limitation du pouvoir fédéral de dépenser ont avorté.

Outre le partage des pouvoirs et la limitation du pouvoir fédéral de dépenser, l'autre aspect déterminant des demandes du Québec relatives à son autonomie institutionnelle touche à la formule d'amendement constitutionnel. À cet égard, les porte-parole du Québec ont traditionnellement réclamé un droit de veto : le droit, constitutionnellement reconnu, d'empêcher que le gouvernement fédéral et une majorité de provinces n'adoptent des modifications à la constitution sans le consentement du Québec, en particulier celles qui auraient pour résultat d'affaiblir ses pouvoirs au profit du gouvernement fédéral. Encore ici, toutes les tentatives d'une réforme de la constitution tenant compte de cette exigence furent des échecs.

Il convient de mentionner, à nouveau, la conférence constitutionnelle de Victoria où fut discutée une formule générale d'amendement, connue sous le nom de « formule Turner-Trudeau », en vertu de laquelle toute modification à la constitution aurait requis le consentement de deux provinces, l'Ontario et le Québec, de deux des quatre provinces de l'ouest et de deux des quatre provinces maritimes. Avant cependant que d'autres formules d'amendement ne soient proposées pour mieux tenir compte des demandes du Québec, la Cour suprême du Canada rejetait, dans un jugement éminemment politique rendu le 6 décembre 1982<sup>6</sup> en réponse à une requête en justice déposée par le gouvernement Lévesque, l'existence même d'une convention constitutionnelle en vertu de laquelle le Québec disposerait, en raison de son statut particulier, d'un droit de veto sur les changements constitutionnels. Bien qu'abondamment critiqué, ce jugement, combiné à l'adhésion de plus en plus insistante des provinces de l'ouest au principe de l'égalité des provinces, mènera ultérieurement les participants aux discussions constitutionnelles de Meech et de Charlottetown à proposer au Québec (comme à toute province) de remplacer le droit de veto par un autre droit : celui de se retirer, avec pleine compensa-

tion financière, d'un amendement qui transférerait les compétences législatives provinciales au fédéral<sup>7</sup>. Quelle que soit la valeur de cette solution de remplacement au droit de veto, elle n'a jamais pu être explorée en raison de l'échec des accords dont elle découlait.

### *La représentation politique*

Les demandes traditionnelles du Québec touchent non seulement à son autonomie institutionnelle, mais également à sa représentation politique au sein de l'État fédéral. L'objectif d'une telle représentation est de permettre au Québec d'orienter la vision politique et constitutionnelle d'un pays comme le Canada non seulement dans le sens des intérêts de la majorité nationale anglo-canadienne, mais aussi dans le sens de ses propres intérêts à titre de société nationale minoritaire. Et pour que le Québec puisse véritablement avoir un impact à ce niveau, il doit avoir la possibilité de faire entendre sa voix et de défendre ses intérêts tant au plan national – au sein des organes politiques et surtout juridiques de l'État canadien – qu'au plan international, par sa présence au sein des institutions économiques, politiques et culturelles internationales.

Les demandes du Québec se sont jusqu'à maintenant surtout concentrées sur l'une des institutions majeures de l'État fédéral qui est la Cour suprême. Un large consensus existe au Canada selon lequel le statut et les pouvoirs de la Cour devraient être constitutionnalisés, ce dont témoignent successivement la Charte de Victoria en 1971, le projet de loi C-60 du gouvernement Trudeau en 1978 et les accords de Meech et de Charlottetown en 1987 et en 1992<sup>8</sup>. Les demandes intéressant plus proprement le Québec ont traditionnellement touché deux points: le mode de nomination des juges et la composition des juges au sein de la Cour suprême. De manière similaire au Sénat, les juges sont nommés par le cabinet fédéral, le premier ministre ayant un rôle de premier plan à jouer dans leur sélection, et il n'existe aucun examen public des nominations, ce qui est difficilement acceptable: la Cour ayant à trancher d'un point de vue constitutionnel les disputes entre l'État fédéral et les provinces, le fait qu'une seule des deux parties soit habilitée à nommer les juges ne peut que semer des doutes sur l'impartialité des décisions. L'une des réformes demandées par Meech et Charlottetown était que les juges soient sélectionnés au sein d'une liste de candidats soumise par les gouvernements provinciaux et, à l'intérieur de cette liste, obligatoirement au sein de celle soumise par le gouvernement du Québec, de manière à ce que soit assurée sa représentativité au sein de la plus haute instance de l'appareil judiciaire fédéral. L'autre aspect concerne la composition des juges. La Commission Pépin-Robarts recommandait que le nombre de juges passe de neuf à onze et que le Québec obtienne la quasi-parité (cinq) du nombre de juges siégeant

à la Cour. Lors des accords de Meech et de Charlottetown, le gouvernement Bourassa s'en tiendra cependant à ce que proposait initialement la Charte de Victoria et n'exigera que la garantie constitutionnelle que trois des neuf juges siégeant à la Cour proviennent du Québec, exigence plutôt modeste avec laquelle plusieurs provinces étaient néanmoins en désaccord puisqu'une telle constitutionnalisation aurait accordé en permanence au Québec plus de juges que ce que requiert son poids démographique au Canada. Les porte-parole du Québec ont néanmoins insisté sur l'importance de cette garantie constitutionnelle minimale, puisqu'elle permet d'assurer que les décisions de la Cour suprême mettant en jeu des causes survenant au Québec ou affectant ses intérêts puissent refléter non seulement le point de vue d'une majorité de juges familiarisés avec les seuls principes de la *common law*, mais également celui de juges formés au sein de la tradition du droit civil québécois.

Cette garantie minimale demandée par le Québec est restée jusqu'à ce jour lettre morte, aucune des propositions correspondantes de réforme constitutionnelle n'ayant abouti. Quant aux autres institutions majeures de l'État fédéral que sont la Chambre des communes et le Sénat, elles ont toujours été de moindre importance pour le Québec. Le Sénat est généralement considéré comme une institution désuète au Québec. La Commission Pépin-Robarts ainsi que Claude Ryan dans son *Livre beige* recommandaient de l'abolir et de le remplacer par une Chambre haute, ou un Conseil de la fédération, qui aurait été composé de délégués nommés par les gouvernements provinciaux. Si cette institution devait néanmoins survivre<sup>9</sup>, le principal enjeu pour le Québec serait le principe de représentation égale du modèle Triple-E (élu, efficace, égal) proposé jusqu'ici par les provinces de l'ouest au nom des régions. Si le Québec a, en accord avec le modèle Triple-E, toujours eu avantage à réclamer que les sénateurs québécois puissent être élus, que ce soit directement par la population ou indirectement par l'Assemblée nationale du Québec<sup>10</sup> puisque de telles réformes améliorent sa représentativité au sein du Parlement fédéral, le modèle Triple-E lui fait cependant payer en poids politique ce qu'il gagne en qualité de représentation. En effet, il est loin d'être sûr qu'un Sénat égal, comportant le même nombre de représentants au sein de chaque province sans tenir compte de son poids démographique au sein du Canada, puisse de quelque manière être à l'avantage des provinces centrales plus peuplées comme l'Ontario et le Québec, à plus forte raison si l'une de ces provinces, comme le Québec, représente une minorité nationale au Canada. Si, par mesure de compromis, les porte-parole québécois n'ont pas nécessairement rejeté ce modèle en bloc, ils ont néanmoins réclamé certaines concessions susceptibles de prendre en compte la spécificité du Québec, comme ce fut le cas au moment de l'accord de Charlottetown.

Quelle que soit l'importance du Sénat pour le Québec, les réformes précédentes n'ont jamais abouti en raison de l'échec de toutes les propositions de modification constitutionnelle affectant cette institution. Il serait toutefois limitatif de cantonner les demandes du Québec relatives à sa représentation politique aux seules réformes touchant les institutions centrales du Canada. En effet, ses demandes ne sont pas limitées à son seul statut à l'intérieur du Canada, elles touchent également son statut extérieur : ses relations avec les pays étrangers et son rayonnement international. La doctrine Gérin-Lajoie<sup>11</sup> est le fondement de la politique internationale du Québec depuis 1965. Elle stipule que les compétences et pouvoirs dévolus aux provinces en vertu de la constitution s'appliquent non seulement au plan domestique, mais également au plan international. En d'autres termes, les compétences internes ont un prolongement externe. En vertu de cette doctrine, le Québec serait autorisé à conclure des traités indépendamment du gouvernement fédéral en matière de culture, de santé ou d'éducation, puisque ces domaines relèvent de ses compétences selon la constitution canadienne. Cependant, le pouvoir réel qu'a le gouvernement du Québec d'élaborer et de mettre en œuvre une politique étrangère n'a pas de véritable fondement constitutionnel : il est limité par le silence constitutionnel entourant le partage des compétences en matière internationale entre le gouvernement fédéral et les provinces. De plus, il est soumis aux règles du droit international qui considèrent normalement les États souverains comme les véritables porte-parole des intérêts nationaux. Ces contraintes font en sorte que les initiatives du gouvernement du Québec au plan international sont limitées : elles doivent faire l'objet d'ententes administratives avec le gouvernement fédéral, seul en mesure de reconnaître la légitimité de la représentation du Québec sur la scène internationale. Si de telles ententes ont permis quelques réalisations – le Québec est représenté au sein de l'Organisation internationale de la francophonie depuis 1973 et à l'UNESCO depuis 2005 –, sa représentation au sein d'autres organismes internationaux, en particulier économiques et politiques – ALENA, Banque mondiale, Fonds monétaire international, Organisation mondiale du commerce, ONU, etc. – reste entièrement à développer. Le premier ministre Jean Charest s'est, au cours de son mandat, prononcé en faveur d'une doctrine « Gérin-Lajoie plus », selon laquelle il faudrait pousser encore plus loin cette doctrine de manière à permettre au gouvernement du Québec d'être présent à la table des négociations dans les forums internationaux à chaque fois que les enjeux touchent les compétences du Québec. Dans un contexte international considérablement différent de celui qui prévalait au cours des années 1960, une telle extension de la doctrine Gérin-Lajoie paraît tout à fait cohérente, d'autant plus qu'il existe des précédents dont le Québec pourrait s'inspirer. La constitution belge de 1993 a en effet délégué *de jure* à ses régions une partie du rôle

qui revient de droit à la Belgique au plan international en tant qu'État souverain<sup>12</sup>. Il n'est donc pas impossible d'entrevoir un développement semblable pour le Québec. Cependant, sans modification constitutionnelle, le Québec n'a à ce chapitre aucune garantie et doit s'en remettre à la bonne volonté du gouvernement fédéral ainsi qu'aux aléas de la conjoncture politique. On peut donc inclure parmi les demandes traditionnelles du Québec qui n'ont pas encore abouti celle d'une garantie constitutionnelle de sa représentation politique au plan international.

### *La reconnaissance symbolique*

De toutes les demandes que le Québec a traditionnellement fait valoir à l'endroit du gouvernement canadien, la plus importante, celle dont dépendent en quelque sorte toutes les autres demandes, celle qui en constitue le fondement justificatif premier, est sa reconnaissance à titre de « société distincte », de « nation ». Le terme « société distincte » fut utilisé pour la première fois dans les premières pages du livre I du rapport de la Commission Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme<sup>13</sup>. Il sera plus tard repris par la Commission Pépin-Robarts, qui recommandera que la reconnaissance du Québec à titre de société distincte apparaisse dans le préambule de la constitution, demande qui figurera presque mot pour mot quelques années plus tard dans le texte de modification de la constitution proposé par l'accord du lac Meech<sup>14</sup>. Cette modification aurait introduit à titre de préambule à la constitution une clause interprétative s'appliquant à la constitution dans son entier demandant aux juges de considérer, par exemple dans les causes mettant en jeu le partage des pouvoirs, l'une des caractéristiques fondamentales du Canada, à savoir que le Québec forme en son sein, non une province comme les autres, mais une société à part entière. Aujourd'hui, on parle plus volontiers du Québec en termes de nation et ses porte-parole exigent sa reconnaissance à titre de nation. Mais quels que soient les termes utilisés, l'essentiel de cette demande traditionnelle du Québec est que le Canada reconnaisse *de jure* que le Québec forme, à l'intérieur de la société canadienne, une société nationale distincte qui ne peut être réduite à une simple subdivision territoriale, comme le sont les provinces.

De toutes les demandes du Québec, celle-ci fut et demeure la plus controversée et elle est sans doute celle qui a le plus incommodé le Canada anglais. L'accord du lac Meech a en bonne partie échoué en raison de la franche hostilité manifestée à l'endroit de la clause de société distincte par une multitude de groupes au sein du Canada anglais, allant des féministes aux peuples autochtones, en passant par les défenseurs du multiculturalisme, par la minorité anglophone du Québec et par les simples citoyens<sup>15</sup>. Cette clause fut également une raison déterminante du rejet de l'accord de

Charlottetown. Pour les provinces hors Québec et pour les nations autochtones, c'était, encore une fois et malgré son incorporation à une « clause Canada » contenant un ensemble de valeurs communes censées définir l'identité canadienne, une concession de trop faite au Québec. La société distincte venait tout simplement faire entorse à de telles valeurs. Elle attaquait de front la conception unitaire de l'identité canadienne héritée de Trudeau qui a si profondément imprégné la conscience nationale d'une majorité de Canadiens.

## ||

Je viens de faire un rappel général des demandes traditionnelles « minimales » du Québec. Je viens de démontrer que, si l'on fait exception de la RRQ, aucune d'entre elles n'a à ce jour été satisfaite. Le gouvernement fédéral a, il est vrai, procédé à certaines réformes à la suite du référendum de 1995. J'entends examiner ici en quoi elles consistent et dans quelle mesure elles correspondent aux demandes traditionnelles du Québec.

Trois gouvernements se sont retrouvés à la tête de l'État fédéral canadien depuis le référendum de 1995 : le Parti libéral de Jean Chrétien, auquel succédera celui de Paul Martin le 12 décembre 2003, qui conservera le pouvoir jusqu'au 6 février 2006, date où il sera battu par le Parti conservateur de Stephen Harper, qui est toujours au pouvoir au moment où j'écris ces lignes. Je ferai un rapide tour d'horizon des initiatives à l'endroit du Québec mises en avant par ces différents gouvernements.

L'onde de choc provoquée par la quasi défaite des forces fédéralistes lors du référendum de 1995 va créer une nouvelle conjoncture politique à laquelle le gouvernement libéral de Jean Chrétien va réagir par une stratégie à deux volets : le Plan A, visant à rendre le Canada plus attrayant pour le Québec, et le Plan B, visant à élaborer la stratégie qu'adopterait Ottawa dans l'éventualité de la tenue d'un autre référendum au Québec. Malheureusement, le gouvernement Chrétien ne fera montre d'un véritable leadership que dans l'élaboration du Plan B, auquel il consacrera beaucoup d'énergie, les efforts déployés à l'endroit du Plan A se révélant beaucoup plus timides. C'est néanmoins à l'examen sommaire de ce dernier plan que je m'en tiendrai ici, puisque seul ce volet de la stratégie fédérale post-référendaire regroupe les actions entreprises par Ottawa pour satisfaire minimalement les demandes du Québec, le Plan B se cantonnant de son côté à la clarification des règles de sécession.

Trois actions, pour l'essentiel, ont été posées par le gouvernement Chrétien dans le cadre de son Plan A, lesquelles se situent toutes sur un front non constitutionnel. Certaines d'entre elles, comme nous le verrons,

seront poursuivies par les gouvernements Martin et Harper qui lui succéderont.

Le 11 décembre 1995, soit à peine un mois après le référendum tenu au Québec, la Chambre des communes adoptait, par 148 voix contre 91, une résolution de Jean Chrétien selon laquelle elle reconnaît que «le Québec forme au sein du Canada une société distincte» et que «la société distincte comprend notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil». La résolution ajoute que «la Chambre s'engage à se laisser guider par cette réalité» et elle «incite tous les organismes des pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement à prendre note de cette reconnaissance et à se comporter en conséquence<sup>16</sup>». Le premier ministre Chrétien a quelque peu tenté, dans les mois suivants, d'aller au-delà de cette simple motion, qui n'engage que les actions de son gouvernement, et de persuader les premiers ministres des provinces de la nécessité d'enchaîner dans la constitution une clause reconnaissant le Québec comme société distincte<sup>17</sup>. Mais cette opération se révélera sans succès, les premiers ministres, comme la population canadienne en général, se montrant résolument réfractaires à une telle disposition.

Plus de dix ans plus tard, soit le 27 novembre 2006, une motion analogue sera soumise par le premier ministre Stephen Harper à la Chambre des communes, laquelle entérinera, par 265 voix contre 16, la proposition selon laquelle «les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni<sup>18</sup>». À la différence du gouvernement Chrétien, aucun effort ne sera fait, cependant, pour tenter de convaincre les provinces de la nécessité d'inscrire cette disposition dans la constitution. Cette motion fut néanmoins précédée d'une entente, conclue avec le gouvernement Charest le 5 mai 2006, accordant au Québec un statut international particulier en intégrant un représentant du Québec à la délégation canadienne de l'UNESCO<sup>19</sup>.

La seconde action posée par le gouvernement Chrétien fut de tenter de revenir aux dispositions de la Charte de Victoria en accordant au Québec et à l'Ontario un droit de veto sur les modifications constitutionnelles n'exigeant pas, en vertu de l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, une procédure d'unanimité et ceci, non en modifiant la formule d'amendement prévue par la constitution (modification exigeant elle-même, en vertu de l'article 41, une procédure d'unanimité), mais par un simple projet de loi voté au Parlement, celui-ci venant pour ainsi dire se superposer à la formule d'amendement existante. Le projet de loi fut adopté le 2 février 1996, non sans avoir consenti à la Colombie-Britannique et aux deux régions des provinces de l'ouest et des provinces atlantiques un droit de veto équivalent<sup>20</sup>. La portée de cette pièce législative est mineure – il ne s'agit après tout que d'une loi pouvant être abrogée ou modifiée par un simple vote majoritaire au Parlement. Mais elle est surtout controversée. Il

n'est en effet pas bien difficile d'imaginer une province contester un éventuel veto du Québec (ou de n'importe quelle province ou région) en invoquant le caractère anticonstitutionnel de la loi.

La troisième et dernière action du gouvernement Chrétien concerne la limitation du pouvoir fédéral de dépenser et le retrait des programmes fédéraux sans pénalité financière. Dans son Discours du Trône tenu le 27 février 1996<sup>21</sup>, Jean Chrétien s'est engagé à permettre aux provinces qui le désirent de se retirer, avec compensation financière, des programmes cofinancés à la condition qu'elles mettent en place des programmes équivalents. Il tentait ainsi de redonner vie à l'accord de Charlottetown en prévoyant un retrait, complet ou partiel, de la présence du fédéral dans certains domaines, comme celui des forêts, des mines et des loisirs, mais également celui de la formation de la main-d'œuvre, l'une des sphères de juridiction clé réclamée par le Québec depuis des décennies. Cette ouverture à des formes d'asymétrie administrative donnera lieu, tout d'abord, à l'*Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail*, conclue le 21 avril 1997, qui mettait fin à un irritant majeur touchant l'une des demandes traditionnelles du Québec, celle de la formation de la main-d'œuvre. Elle donnera également lieu à l'accord sur la santé que le gouvernement de Paul Martin conclura non seulement avec le Québec, mais aussi avec l'ensemble des provinces en septembre 2004, accord reconnaissant au Québec le droit d'exercer lui-même ses compétences à l'égard de la planification, de l'organisation et de la gestion des soins de santé<sup>22</sup>.

### III

Je viens de présenter les initiatives qui, pour l'essentiel, ont été mises en œuvre par le gouvernement fédéral à l'endroit du Québec depuis le référendum de 1995. Que doit-on penser de telles initiatives? À première vue, il s'agit à n'en pas douter de développements positifs pour le Québec. Ottawa a su démontrer, comme il l'a fait autrefois sous le gouvernement Pearson, que le fédéralisme canadien peut être souple et flexible et capable de pratiques asymétriques en mesure de prendre en considération la situation particulière de certaines provinces, comme le Québec. Mais la question vraiment importante est de savoir si le Québec peut se satisfaire de tels développements. J'estime que non pour trois raisons principales.

La première est l'absence de permanence des actions posées par Ottawa à l'endroit du Québec. La motion en faveur de la reconnaissance du Québec comme nation n'est qu'un geste symbolique fait dans un esprit d'ouverture qui n'engage que le gouvernement à l'origine de la résolution, non les gouvernements futurs, ni même les tribunaux dans leur

interprétation de la constitution. Il s'agit, en somme, d'un geste sans conséquence, qui n'a aucun effet structurant sur l'organisation de la fédération canadienne. La loi C-110 peut être abrogée à tout moment et est, de toute manière, fort probablement anticonstitutionnelle. L'entente conclue entre les gouvernements Harper et Charest sur la délégation à l'UNESCO, autre geste symbolique d'ouverture, reste ce qu'elle est : une simple entente qui, en plus de ne procurer au Québec aucun réel pouvoir de représentation au plan international, reste assujettie à la bonne volonté du gouvernement fédéral. Finalement, les accords sur la main-d'œuvre et sur la santé ne font que confirmer des pouvoirs que le Québec exerçait déjà, ou s'ils confèrent de nouveaux pouvoirs, ceux-ci restent sans garantie constitutionnelle. Certains commentateurs<sup>23</sup> ont émis l'opinion qu'il est peu probable que le fédéral réinvestisse, sans le consentement d'une province, un champ de compétence une fois qu'il a été occupé par cette dernière. Malheureusement, certains événements pas si lointains (le rapatriement de la constitution sans le consentement du Québec, les bourses directes aux étudiants offertes par le gouvernement Chrétien dans le cadre des Bourses du millénaire) nous rappellent que le gouvernement fédéral, selon la conjoncture économique et politique – lorsqu'il dispose de surplus budgétaires et voit son pouvoir de dépenser augmenter, ou lorsqu'il se voit engagé dans une stratégie d'unité nationale – est parfaitement capable d'empiéter sur des domaines de compétence provinciale exclusive ou de procéder au plan constitutionnel de manière unilatérale. C'est pourquoi seules des garanties constitutionnelles en matière de partage des pouvoirs peuvent donner au Québec l'assurance qu'il pourra *en permanence* administrer ses programmes en fonction de ses propres objectifs nationaux et se protéger contre des programmes fédéraux ou des modifications à la constitution jugés contraires à ses intérêts nationaux, ce que ne peuvent lui procurer les seuls engagements d'Ottawa qui dépendent non seulement des aléas de la conjoncture économique et politique, mais également de l'état de ses relations avec le Québec. De telles garanties ne sont pas indispensables pour les provinces hors Québec puisqu'elles ont toutes le sentiment d'appartenir à une seule et même nation, le Canada, et qu'elles n'ont donc aucune autonomie institutionnelle à protéger à titre de nation distincte. Elles le sont pour le Québec parce qu'il forme au Canada, non une simple province, mais une société nationale distincte regroupant la seule majorité de langue française en Amérique du Nord, et qu'à ce titre, il a besoin de protection.

Mais le Québec ne peut se satisfaire des initiatives d'Ottawa sur le front non constitutionnel pour une seconde raison importante : leur incapacité à honorer les demandes du Québec pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire, non comme des demandes en provenance de régions ou de provinces qui, comme avec l'Accord Atlantique en 2005, peuvent être honorées en

vertu d'une simple asymétrie administrative, mais bien comme des demandes en provenance d'une collectivité nationale distincte qui ne peuvent être honorées qu'en vertu d'une asymétrie constitutionnelle, une asymétrie reconnaissant explicitement une telle collectivité nationale au sein de la constitution, une asymétrie qui entraînerait obligatoirement l'abandon du fédéralisme territorial en faveur d'un fédéralisme véritablement multinational. Il est évident que les simples motions symboliques en faveur de la reconnaissance du Québec comme nation ou comme société distincte sont incapables de donner tout son poids à cette demande historique fondamentale du Québec. La reconnaissance du Québec comme nation ou comme société distincte n'est pas, en effet, qu'un simple « symbole » dans le sens péjoratif du terme, c'est-à-dire dans le sens où son inscription dans la constitution serait inutile, redondante, sans pertinence et sans effet pratique, une sorte de caprice exigé par un groupe désireux de se faire dire qu'il est différent. La reconnaissance du Québec comme nation ou comme société distincte a une valeur symbolique dans le sens *politique* du terme, et c'est pourquoi la constitutionnalisation d'une telle reconnaissance est si importante. En effet, seule la reconnaissance constitutionnelle du Québec comme nation ou comme société distincte serait en mesure d'obliger l'État canadien à admettre désormais officiellement une vision de la fédération canadienne différente de celle, purement territoriale, historiquement imposée par la majorité anglo-canadienne, en l'occurrence la vision, historiquement avancée par le Québec, fondée sur la doctrine bourrassienne du « double pacte », entre les provinces et entre deux collectivités nationales distinctes. Seule la reconnaissance constitutionnelle du Québec serait en mesure de corriger l'inégalité de son statut par rapport au reste du Canada, inégalité mettant en jeu, non en premier lieu la manière dont les biens matériels, comme les richesses et les ressources, sont distribués au sein de la fédération, mais la manière dont certains biens non matériels ou symboliques, comme l'appartenance nationale, y sont reconnus et pris en considération. Seule la reconnaissance constitutionnelle du Québec comme nation ou société distincte pourrait donner au Québec l'assurance que la Cour suprême reconnaît désormais l'appartenance nationale comme un bien symbolique d'importance au même titre que le genre, la couleur, la langue ou la religion, et qu'elle prend désormais en considération l'existence d'appartenances nationales multiples au Canada dans son interprétation de la constitutionnalité des lois.

Mais le Québec ne peut se satisfaire des initiatives d'Ottawa sur le seul front non constitutionnel pour une dernière raison que j'estime la plus importante: celle du respect. Tous les groupes d'intérêts au Canada (allant des femmes aux peuples autochtones, en passant par les minorités de langue officielle et les groupes issus de l'immigration) ont, lors des

consultations publiques qui ont précédé le rapatriement de la constitution canadienne, réussi à infléchir cette dernière dans le sens de leurs aspirations : il existe au moins un article dans la *Loi constitutionnelle de 1982* où se voient soulignées leur existence, leur contribution à la société canadienne et l'importance pour les tribunaux de prendre en considération de tels groupes dans l'interprétation de la constitution<sup>24</sup>. La constitution canadienne reste silencieuse sur un seul groupe : la nation québécoise. Son existence, sa contribution historique à la société canadienne, la représentation qu'elle se fait de sa place au sein d'une telle société ne transparaissent nulle part. Faisons une expérience de pensée. Imaginons un instant que la loi fondamentale du pays reste imperméable à l'existence et aux intérêts de l'un des différents groupes de Canadiens que je viens d'énumérer, qu'on lui dise que sa demande de reconnaissance est étrangère aux valeurs canadiennes et qu'elle indispose une majorité de Canadiens, et que ce groupe doit en conséquence se contenter de simples gestes symboliques ou d'ententes administratives particulières avec le gouvernement fédéral. Les membres de ce groupe ne se sentiraient-ils pas comme des exilés à l'intérieur même de la société canadienne ? Ne sentiraient-ils pas qu'ils ont moins de valeur que les autres groupes de Canadiens et qu'ils ne jouissent pas d'une égalité de respect et de considération ? Cela est indéniable. Si une majorité de Québécois ne sont toujours pas prêts à signer la *Loi constitutionnelle de 1982*, c'est qu'ils éprouvent un sentiment analogue. Ils éprouvent le sentiment qu'on leur a contesté le droit, accordé à tous les autres groupes de Canadiens, de façonner l'ordre constitutionnel de leur pays et de le modeler, eux aussi, en fonction de leurs propres aspirations et de leur vision d'ensemble du pays. Ne pas avoir permis aux Québécois de le faire revient tout simplement à les avoir traités comme des citoyens de seconde zone par rapport à tous les autres Canadiens. Et c'est la troisième raison, décisive à mon sens, pour laquelle le Québec ne peut se contenter, en ce qui concerne ses demandes traditionnelles, de toutes les actions fédérales, passées et à venir, se situant sur un plan non constitutionnel, quelle que soit leur nature asymétrique.

## Conclusion

La question du statut politique et constitutionnel du Québec au Canada est-elle devenue anachronique ? Le gouvernement fédéral n'a-t-il pas, dans la foulée du référendum de 1995, déjà procédé aux réformes les plus importantes susceptibles de tenir compte de la plupart des demandes traditionnelles du Québec ? Le gouvernement fédéral n'a-t-il pas démontré que, par de telles réformes, il est capable de souplesse et d'asymétrie ? J'ai démontré que, quel que soit l'impact de ces réformes pour le Québec, celui-ci ne peut s'en satisfaire. L'objectif essentiel des actions posées par celui-ci

après le référendum de 1995 fut, non de réformer la fédération canadienne de manière acceptable pour le Québec, mais d'apaiser l'humeur nationaliste des Québécois sans pour autant indisposer le reste des Canadiens, ce qui signifie : sans aborder la dimension proprement constitutionnelle des demandes du Québec. Mais une telle stratégie d'évitement n'a pas éliminé de telles demandes, pas plus qu'elle n'a fait disparaître près de quarante ans de délibérations infructueuses à leur sujet. En somme, aussi positives soient-elles, les actions posées par le gouvernement fédéral n'ont contribué qu'à calmer le jeu à court ou à moyen terme, sans cependant procéder aux réformes, significatives à long terme, nécessaires à une réelle prise en compte des demandes du Québec. Le Québec peut-il se satisfaire de simples réformes administratives, sans ancrage constitutionnel ? Je pense avoir démontré que non et que, pour cette raison, la question du statut politique et constitutionnel du Québec au Canada est plus actuelle que jamais.

#### NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Pour une analyse détaillée des exigences d'autonomie, de représentation et de reconnaissance telles qu'elles sont formulées en particulier par le Québec, l'Écosse et la Catalogne, voir : S. Tierney, *Constitutional Law and National Pluralism*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 125-126 et chap. 6 ; M. Keating, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001, chap. 4.
2. Voir « Annexe : Modification constitutionnelle de 1987 », *Renforcement de la fédération canadienne. La Modification constitutionnelle de 1987*, Gouvernement du Canada, août 1987, article 106A(1).
3. Les programmes cofinancés sont les programmes mis sur pied par le fédéral dans un domaine de juridiction provinciale exclusive, non les domaines de compétence concurrents, qui sont les plus nombreux et qui ont toujours été ceux traditionnellement visés par le Québec (comme la culture, les communications, l'énergie, l'environnement, la recherche, la formation de la main-d'œuvre, les politiques sociales, etc.).
4. Voir *Projet de texte juridique*, Bureau du Conseil privé, 9 octobre 1992, article 106A(1).
5. Articles 92B, 93B et 93C du *Projet de texte juridique*.
6. Voir *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793.
7. L'article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982* limite la compensation financière aux seuls domaines de l'éducation et de la culture. Les accords de Meech et de Charlottetown auraient éliminé cette limite.
8. La question de savoir si la composition de la Cour est véritablement protégée par la constitution, ou si elle peut être modifiée par une simple loi votée au Parlement, demeure controversée (voir J. Webber, *Reimagining Canada: Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Kingston/Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 331, note 21).

P. Hogg (*Constitutional Law of Canada*, Toronto, The Carswell Company, 1985, p. 65-66) estime que l'article 41(d) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui énonce la procédure d'amendement requise pour modifier la composition de la Cour suprême du Canada, est sans effet parce que l'article 41 s'applique uniquement aux amendements touchant la « Constitution du Canada ». Or, les règles relatives à la composition de la Cour suprême ne sont pas contenues dans la « Constitution du Canada », mais seulement dans la *Loi sur la Cour suprême*, qui est une loi fédérale ne faisant pas partie de la constitution. Hogg en conclut que le Parlement a toujours le pouvoir, au moyen d'une loi ordinaire et en vertu de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de modifier la composition de la Cour suprême. Même si cette façon de faire a récemment été déclarée anticonstitutionnelle dans l'affaire du juge Marc Nadon, on peut présumer que, en l'absence d'une clarification des questions controversées soulevées plus haut, la Cour pourrait très bien un jour rendre un jugement contraire.

9. Depuis 2006, le gouvernement Harper a tenté de modifier la durée des mandats (qui serait limitée à 9 ans) et le mode de nomination des sénateurs (qui seraient élus par les provinces), dans une série de projets de loi qui n'ont pas encore abouti (le dernier en date étant le projet de loi C-7). La Cour d'appel du Québec, dans un jugement unanime rendu le 24 octobre 2013, a cependant contesté la possibilité que le Parlement puisse unilatéralement réformer le Sénat sans consulter les provinces et sans amendement constitutionnel. La Cour suprême du Canada lui a emboîté le pas dans son avis rendu le 25 avril 2014.
10. C'est cette dernière formule qui sera retenue lors de l'accord de Charlottetown (voir l'article 23(2)a du *Projet de texte juridique*).
11. Cette doctrine a été formulée pour la première fois le 12 avril 1965 par Paul Gérin-Lajoie, alors vice-premier ministre du Québec et ministre de l'Éducation, lors d'un discours prononcé à Montréal devant le corps consulaire.
12. Voir sur ce point l'article 137 de la constitution belge.
13. Voir A. Laurendeau et D. Dunton, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Introduction générale, livre 1: Les langues officielles*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1967, p. xxiii, xxiv et xxxiv.
14. Voir l'article 2(1) de *La Modification constitutionnelle de 1987*.
15. Sur ce point, voir les analyses de K. McRoberts (*Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, p. 266-277) et de J. Webber (*op. cit.*, p. 134-161).
16. Chambre des communes du Canada, 35<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session, Journaux, no 275, le lundi 11 décembre 1995.
17. C'est en fait beaucoup plus Stéphane Dion, alors ministre des Affaires intergouvernementales, que Jean Chrétien qui se chargera de cette tâche. Voir S. Dion, « The Constitution Must Recognize Quebec's Special Distinction », *The Globe and Mail*, 26 janvier 1996.
18. Chambre des communes du Canada, 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session, Journaux, no 87, le lundi 27 novembre 2006.
19. (2006) Accord Canada-Québec relatif à l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

20. Projet de loi émanant du gouvernement, 35<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session, 2 février 1996, C-110, *Loi concernant les modifications constitutionnelles*. La loi stipule que, outre le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, deux au moins des provinces de l'ouest et deux au moins des provinces atlantiques doivent consentir à un projet de modification constitutionnelle.
21. Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-cinquième législature du Canada, le 27 février 1996.
22. (2004) *Entente Canada-Québec sur la santé : Fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec*.
23. J. Webber, *op. cit.*, p. 286-287.
24. Outre l'article 23, qui énumère les droits linguistiques consentis aux minorités de langue officielle, la *Loi constitutionnelle de 1982* contient un certain nombre de clauses interprétatives destinées à protéger les droits des peuples autochtones (articles 25 et 35), le patrimoine multiculturel des Canadiens (article 27) et la garantie de l'égalité entre les sexes (article 28).