

Recherches sociographiques



Le fédéralisme réel et la mémoire d'État

Claude Morin

Volume 26, Number 3, 1985

Situation de la recherche sur le « Canada français », 1962-1984 II

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/056178ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/056178ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Morin, C. (1985). Le fédéralisme réel et la mémoire d'État. *Recherches sociographiques*, 26(3), 527–537. <https://doi.org/10.7202/056178ar>

LE FÉDÉRALISME RÉEL ET LA MÉMOIRE D'ÉTAT

Dans le domaine des relations intergouvernementales, on ne peut pas dire que les documents juridiques soient inexistantes, ni les travaux sur l'histoire du Québec ou du Canada, ni même les mémoires des hommes politiques, encore moins les articles de journaux sur les événements courants. Les lacunes se trouvent plutôt du côté des études sur le fonctionnement réel de notre régime fédéral, sur sa dynamique profonde, sur le rôle concret des mécanismes intergouvernementaux, sur les problèmes économiques et administratifs propres à un régime fédéral, en somme sur la dimension politique des relations intergouvernementales et des débats constitutionnels. Curieusement, ces lacunes sont relativement plus sérieuses au Québec, où pourtant l'intérêt envers les structures politiques est traditionnellement vif, qu'elles ne le sont au Canada anglais, où l'on s'interroge habituellement moins qu'au Québec sur le fédéralisme. Mais, même là, les livres et articles proviennent bien davantage de spécialistes universitaires que de praticiens du domaine. De la sorte, on manque toujours, au Québec comme ailleurs, de données et d'analyses sur ce que j'appelle le « fédéralisme réel ». Pour cette raison, j'ai été heureux de la réédition revue, corrigée et augmentée en 1983 (tome I) et en 1985 (tome II) du *Fédéralisme canadien* de Gil Rémillard, paru initialement en un seul volume en 1980.¹ L'évolution politique et constitutionnelle rapide des dernières années rendait nécessaire une telle mise à jour.

« *Le fédéralisme canadien* »

Le fédéralisme canadien de Gil Rémillard traite évidemment de droit constitutionnel, mais n'est pas un traité de droit constitutionnel. Il comporte plusieurs exposés historiques, mais n'est pas un ouvrage d'histoire. Il parle des

1. Gil RÉMILLARD, *Le fédéralisme canadien*, I. *La loi constitutionnelle de 1867*, II. *Le rapatriement de la constitution*, Montréal, Québec/Amérique, 1983 et 1985, 734p. et 721p.

négociations entre Ottawa, les provinces et le Québec, mais n'est pas pour autant une étude sur les relations fédérales-provinciales. Il fournit au lecteur de très longues annexes de documents législatifs et autres, mais n'en devient pas pour cela un recueil de textes. On a donc de la difficulté à classer *Le fédéralisme canadien* dans une catégorie précise, mais, quant à moi, cela importe peu. Le fait est que cet ouvrage touche plusieurs sujets dont chacun aurait pu faire l'objet d'un livre distinct, mais c'est justement cette diversité de thèmes qui, pour le professeur de relations intergouvernementales que je suis redevenu à l'ÉNAP, représente un intérêt certain.

L'auteur me semble, surtout dans la nouvelle partie de son texte où il parle de rapatriement de la constitution, avoir fait un effort particulier pour présenter une image assez juste des intérêts de toute nature en présence à l'intérieur du fédéralisme canadien et souvent en lutte les uns par rapport aux autres. On peut n'être pas d'accord avec tout ce qu'il avance dans ses analyses, mais, juriste de formation, il a évité de tomber dans le piège dont sont fréquemment victimes les spécialistes du droit, celui de s'en tenir à une vision formaliste ou, si l'on veut, juridique des choses et qui fait que ces spécialistes oublient souvent, quand ils ne les ignorent pas totalement, les pressions du milieu politique, l'héritage de l'histoire, les contraintes de l'économie ou de la fiscalité, en somme la vie de tous les jours. Cette attitude mène chez eux à au moins deux conséquences : l'absence d'un certain sens du relatif qui les porte à juger ou évaluer des situations à partir de leurs aspects ou effets juridiques et non de leurs impacts véritables sur la vie en société, et la conviction implicite que les problèmes peuvent se définir, se comprendre et se résoudre à l'aide de notions de droit. Si Gil Rémillard a en grande partie évité cet écueil c'est, à mon avis, parce qu'il a décrit les conditions historiques de l'avènement du fédéralisme au Canada et surtout parce qu'il a eu recours à des considérations sociologiques, culturelles, économiques ou politiques pour expliquer certaines tendances dans l'évolution de notre régime fédéral.

D'aucuns pourront trouver *Le fédéralisme canadien* de consultation ardue car, à cause de la technique de présentation choisie, certains sujets, ceux d'ordre historique particulièrement, reviennent à différents endroits et on n'est jamais sûr, à la lecture, que l'auteur ne reprendra pas plus loin, d'une autre manière, ce dont il traite à l'instant. L'ouvrage s'étend aussi abondamment sur des faits ou événements qui sont développés en détail, alors que d'autres, aussi significatifs que les premiers, ne font l'objet que d'une mention rapide. Sans être indûment sévère, il reste que le tout donne l'impression de manquer d'unité. Les deux tomes de l'ouvrage auraient pu être scindés en trois ou quatre volumes ou fascicules distincts et surtout moins volumineux, donc peut-être moins coûteux, chacun ayant sa fonction propre.

Pour en finir avec ces problèmes de présentation — problèmes non négligeables lorsque l'ouvrage sert à des fins pédagogiques — j'ajouterai que,

sur les 1 455 pages des deux tomes, 485 sont consacrées à des annexes diverses, à des listes d'arrêts judiciaires, à des listes d'abréviations et qu'il y a, à cet égard, répétitions entre les deux tomes. Il y a aussi 177 pages de tableaux historiques synoptiques. En tout, donc, plus de 650 pages, utiles certes, mais certainement pas toutes indispensables au lecteur.

De tels tableaux, annexes ou listes comportent d'ailleurs toujours le risque, même avec la meilleure volonté du monde, d'être incomplètes (annexes et listes) ou trop schématiques (tableaux synoptiques). Je prends deux exemples. Dans une des annexes du tome II, l'auteur reproduit une lettre que j'ai transmise, le 6 novembre 1981, au ministre des Affaires intergouvernementales de la Saskatchewan. Cette lettre ayant été rendue publique à l'époque, il n'est pas mauvais — loin de là — d'y référer aujourd'hui, car elle permet de comprendre l'état d'esprit des négociateurs québécois après le « coup constitutionnel » nocturne du 5 novembre 1981, à Ottawa. Toutefois, une lettre identique a été envoyée, pour chaque province, au ministre alors chargé du dossier constitutionnel. J'ai reçu des réponses et des commentaires de tous mes collègues dans les jours qui suivirent. Ma lettre a aussi provoqué toute une correspondance avec le ministre de la Saskatchewan, en plus de susciter des échanges écrits entre certains premiers ministres provinciaux et monsieur René Lévesque. Or cette documentation plutôt vaste est beaucoup plus révélatrice des sentiments, impressions et réactions des autres provinces que celle qui est reproduite en annexe, et est beaucoup plus explicite sur le point de vue québécois. Mais — et ce n'est pas de la faute de l'auteur — celui-ci n'a pu reproduire qu'une infime partie de l'ensemble, d'un ensemble qui n'est pas disponible.

Autre exemple. Les tableaux synoptiques veulent présenter une énumération des divers événements marquants des relations fédérales-provinciales au cours des années. Cependant, à cause de la formule synoptique, tous ces événements sont mis pratiquement sur le même pied, les importants comme les secondaires, et plusieurs sont absents de la liste. Je pense à certaines conférences fédérales-provinciales dont il n'est pas fait mention, malgré leur portée à l'époque, alors que d'autres qui furent alors sans conséquence ont été retenues. Il n'en découle pas que les annexes en question soient fausses, mais elles ne contiennent pas tout ce qu'on aurait pu s'attendre à y trouver, objectif de toute façon probablement impossible à atteindre.

Les quelques critiques ou réserves avancées ici ne visent nullement à diminuer la valeur de l'ouvrage de Gil Rémillard, mais plutôt à montrer les limites inhérentes à la rédaction de travaux de nature politique (ce mot étant compris ici dans son sens le plus large).

La mémoire de l'État

Tout cela m'amène, puisque j'en ai l'occasion, à offrir quelques considérations personnelles sur un phénomène qui m'a toujours frappé à la lecture de textes traitant de la politique intergouvernementale au Canada, que ce soit des ouvrages d'histoire, des mémoires de politiciens ou des analyses de commentateurs. J'ai fait allusion, plus haut, à ce phénomène lorsque j'ai parlé de la lettre de moi qui figure en annexe au tome II du *Fédéralisme canadien*. Il s'agit de cette difficulté, familière aux historiens, à rendre *exactement* compte, à l'aide des documents et des témoignages *disponibles*, des circonstances précises à l'origine d'une situation politique donnée, c'est-à-dire à fournir au lecteur tous les éléments pertinents d'un dossier, surtout ce que j'appellerais l'atmosphère ou l'ambiance de l'époque considérée et la psychologie, de même que les intérêts réels des acteurs en présence. Au fond, comment faire pour que soient bien comprises les causes, l'évolution et les conséquences de la situation politique étudiée ?

Je me rappelle qu'entre 1977 et 1982, lisant des éditoriaux ou des analyses sur des rencontres fédérales-provinciales auxquelles j'étais présent, je demeurais toujours impressionné par le décalage qui existait entre la réalité dont j'avais été témoin et la description qu'en donnaient les journaux. J'imagine qu'il en est normalement toujours ainsi pour celui qui *participe* et *agit* par rapport à celui qui *observe* et *analyse*, quelle que soit l'activité en cause, politique ou non, et que l'on n'y peut pas grand'chose.

Quoi qu'il en soit, le mieux que, selon moi, on puisse espérer de tels comptes rendus est qu'ils en arrivent à une approximation raisonnablement honnête des faits véritables. Toutefois le lecteur ne peut ni ne doit jamais être entièrement sûr que les événements se sont bien déroulés comme on les rapporte après coup, ni que les motivations attribuées aux acteurs des situations étudiées sont bien celles qu'on leur impute. Aussi surprenant que cela puisse paraître, ma remarque s'applique même aux récits émanant de personnes ayant directement participé aux événements décrits. Ces personnes ne peuvent que rapporter leur propre version des faits, aussi fiables soient-elles, et ne connaissent pas nécessairement elles-mêmes, ni quiconque d'ailleurs, tous les facteurs susceptibles d'être intervenus pour façonner les faits relatés. Dès lors, que penser de ces innombrables biographies de personnages illustres, de ces travaux historiques sur des périodes révolues, de ces documents ou monographies produits par des auteurs qui, n'étant pas sur place et n'ayant pas vécu les événements dont ils parlent, ont dû se contenter des seules sources *disponibles* ? Il n'est pas question de nier ici l'utilité des travaux accomplis dans de telles conditions, car c'est le lot de l'immense majorité d'entre eux, mais seulement de faire état du scepticisme prudent qui doit caractériser l'attitude du lecteur.

En ce qui a trait au domaine fédéral-provincial, rarissimes sont les participants à des événements, qu'on qualifiera plus tard d'historiques, qui prennent la peine ou même ont simplement le temps, du moins à notre époque, de tenir une sorte de journal où se trouveraient consignées leurs impressions aussi bien qu'une chronologie détaillée et commentée des faits, et une réflexion immédiate sur les gestes et intérêts des autres participants. L'habitude de tels « carnets » personnels est incomparablement plus répandue en Europe, de sorte que, des années après, les historiens ont accès à une matière quasi vivante qui leur permet de restituer la réalité. Je pense ici à l'admirable *De Gaulle* de Jean Lacouture, où la biographie du personnage est souvent relatée à partir d'une masse de « papiers », « correspondance », « carnets » que les contemporains du Général ont précieusement conservés. Rien de tel au Canada, ni au Québec, pour des raisons qui ont leurs racines dans une culture et des traditions où l'on semble considérer que le propre du passé est de disparaître, alors qu'en Europe on juge plutôt que le passé est à l'origine du présent.

Il faut dire aussi que les dossiers les plus révélateurs, en somme ceux qui contiennent les analyses, les propositions, les instructions, sont à peu près toujours de nature confidentielle, sinon secrète, et ne peuvent être consultés, d'après les lois en vigueur, que des années plus tard, alors qu'ils ont perdu beaucoup de leur pertinence, mais pas au moment où ils asseoieraient une compréhension correcte d'événements complexes. De toute façon — on doit s'empresse de le noter — de tels dossiers ou textes fondamentaux sont beaucoup plus rares qu'on ne le croit habituellement. Les hommes politiques ont tendance à ne pas laisser en circulation, même confidentielle ou très restreinte, des écrits délicats ou stratégiques sur lesquels il y a risque que leurs adversaires ou des journalistes mettent une main indiscrete et pas nécessairement bienveillante. Aussi les politiciens procèdent-ils volontiers de vive voix, recourant au téléphone ou au contact personnel, deux moyens de communication qui ont l'avantage de ne pas laisser de traces. Et si les hommes politiques doivent absolument utiliser des textes pour établir, avec d'autres collègues ou des conseillers, leurs positions et prendre des décisions, ils s'empressent de les retirer sitôt la consultation terminée et même de les détruire.

Je pense ici à trois cas bien précis, de mon ressort alors que j'étais ministre, où, pour des raisons qu'on verra, la non-diffusion et la non-préparation (si l'on peut dire) de documents étaient une règle absolue de fonctionnement : les négociations constitutionnelles, la préparation de « la » question référendaire et les contacts avec certains représentants étrangers. Bien sûr, je préparais par écrit, notamment quant aux négociations constitutionnelles, des suggestions et des orientations à être étudiées par le Conseil des ministres. Ces textes n'étaient cependant qu'un point de départ et les éléments les plus stratégiques de mes considérations étaient formulés verbalement. À supposer que ces dossiers, peu

nombreux au demeurant, fassent maintenant partie des archives du gouvernement québécois, on ne pourrait pas sérieusement s'en servir pour reconstituer la séquence réelle des faits, ni connaître les positions précises qui furent effectivement présentées lors des conférences constitutionnelles. Car à ces documents d'orientation s'ajoutaient fréquemment des amendements ou des approches nouvelles dépendant du déroulement des pourparlers et des circonstances politiques. Ces additions, corrections de trajectoire ou modifications de contenu n'étaient normalement pas consignées par écrit ; elles étaient élaborées au cours des négociations elles-mêmes et faisaient ensuite l'objet d'un rapport verbal au Conseil des ministres. Quant à « la » question posée au référendum de 1980, il serait impossible aujourd'hui, même pour moi, de réussir une étude valable de sa gestation de 1977 à 1980, pour la bonne raison que les versions successives de cette question n'existent plus. J'ai également eu l'occasion d'entendre, de la part de représentants étrangers officiels, ministres, ambassadeurs, consuls ou autres hauts fonctionnaires, des commentaires, propositions et confidences qu'on ne trouvera ni maintenant ni jamais dans aucun des dossiers du gouvernement, parce que n'y est consignée aucune note à ce propos.

Le fédéralisme au quotidien

On peut, avec raison, s'interroger sur les motifs d'une telle discrétion qui prive l'État québécois d'une sorte de « mémoire » historique. Bien entendu, tel n'était pas l'objectif, mais plutôt — je crois qu'il faut le dire — une des conséquences pour un État comme le Québec de vivre dans le régime fédéral actuel, du moins sous celui qui prévalait à l'époque Trudeau. Il y a en effet deux façons de comprendre les tensions à l'intérieur du fédéralisme. On peut y voir une situation normale — c'est l'optique candide — où les frictions sont au fond aimables et tout juste aptes à provoquer, entre gouvernements, une saine émulation dont, en définitive, le citoyen moyen profite. Dans ce cas, il va de soi qu'on ne doit pas être méfiant, encore moins hostile, d'un secteur de gouvernement par rapport à l'autre et qu'ultimement les divergences ne s'avéreront être que des malentendus provisoires, sans lendemain significatif, ou donneront lieu à des compromis avantageux pour toutes les parties. C'est pourquoi, selon l'optique dite « candide », il ne saurait y avoir de cachette entre les gouvernements et, conséquemment, les précautions et la discrétion dont j'ai parlé il y a un instant quant aux documents et autres écrits ne devraient décemment pas être de mise, aucun gouvernement n'étant, dans cette optique, susceptible de déstabiliser l'autre s'il advenait qu'il tombe par « accident » en possession de textes confidentiels ou même « incriminants », lui donnant un avantage stratégique momentané.

Il existe une autre façon, plus réaliste, de voir les choses et de saisir comment, sous l'administration Trudeau en tout cas, le fédéralisme fonctionnait.

Se trouvaient alors au pouvoir à Ottawa des gens dont l'idéologie était par essence incompatible avec quelque forme que ce soit de nationalisme québécois. La situation s'aggrava naturellement avec l'avènement, en novembre 1976, d'un gouvernement québécois souverainiste; mais il ne faut jamais oublier que la lutte aux aspirations politiques autonomistes québécoises est bien antérieure à l'élection de 1976. Au lieu des gentilles et soi-disant normales tensions du fédéralisme livresque et théorique, en toutes occasions le pouvoir fédéral mettait en doute le bien-fondé des positions québécoises et, après 1976, leur légitimité même, en plus de recourir à des méthodes plus que discutables pour affirmer sa prépondérance.

L'administration du Québec ne s'était jamais dotée d'une politique structurée et clairement pratiquée quant à la sécurité et à la confidentialité de ses dossiers; une telle politique ne s'applique pas efficacement non plus du jour au lendemain dans un milieu jusque là dépourvu d'une telle préoccupation. Le gouvernement avait aussi des raisons concrètes de penser qu'il n'était pas à l'abri d'investigations indésirées... Il aurait donc été blâmable de faire preuve de naïveté, ce qui aurait été le cas si, par souci d'archives bien tenues, il avait noir sur blanc indiqué tout ce que l'adversaire — c'est bien de cela qu'il s'agit — aurait été heureux de connaître. D'ailleurs, même les gouvernements les plus attentifs à la sécurité de leurs documents confidentiels n'ont aucune garantie que l'un ou plusieurs de ceux-ci ne « couleront » pas à des moments opportuns. C'est ainsi, par exemple, que quelques jours avant l'importante conférence constitutionnelle de septembre 1980 — celle où monsieur Trudeau était déterminé à en finir une fois pour toutes — la délégation québécoise put prendre connaissance d'un texte fédéral secret exposant toute la stratégie qu'Ottawa entendait appliquer dans ses rapports avec les autres gouvernements. Ce texte aida grandement le Québec, lui permit de tourner cette conférence à son avantage et, à cause de l'action fédérale unilatérale subséquente, fournit au gouvernement une raison plausible de retarder à avril 1981, pour les gagner alors, les élections qu'il aurait fatalement perdues si elles avaient eu lieu, comme prévu, en octobre ou novembre 1980.

Si je relate ces faits, c'est au fond pour démontrer deux choses. D'abord, comme je l'ai dit et comme les historiens le savent, aucun auteur ne peut parvenir à disposer de la connaissance de tous les faits lui permettant de vraiment reconstruire la réalité après coup; il manque toujours quelque chose. Cette contrainte devrait normalement inciter les auteurs à une certaine dose d'humilité et les lecteurs à un certain relativisme. Ensuite, les faits évoqués ici, et bien d'autres de même nature que je n'ai pas le loisir d'élaborer, font saisir jusqu'à quel point le fédéralisme canadien *réel* est éloigné, dans sa dynamique et son fonctionnement quotidien, de l'image hautement civilisée et presque idyllique qu'en donnent parfois ceux qui ne le connaissent qu'à travers les théories de science politique, les textes juridiques ou les déclarations officielles.

Au Canada, et probablement ailleurs aussi, le fédéralisme est non seulement une construction politique — ce qui va de soi — mais un champ de bataille où s'affrontent des équipes partisans, avec tout ce que cela suppose de luttes pour le prestige, de soucis de propagande, de stratégies et de tactiques, de bonne et mauvaise foi réciproque, et Dieu sait quoi encore. Notre fédéralisme est une sorte d'arène dans laquelle, soumis à des règles plutôt mal définies et souvent variables selon les rapports de force, les gouvernements, particulièrement ceux d'Ottawa et de Québec, se livrent depuis le début un combat permanent pour le pouvoir. Parce que ce combat n'est pas toujours ouvert et qu'on réussit souvent à l'enrober d'une couche de diplomatie, certains auteurs ont tendance à n'y voir pudiquement que des « tensions » ou des « frictions » tout à fait normales propres au fédéralisme comme forme d'organisation étatique. D'aucuns finissent même par se convaincre que, si les gouvernements cessaient généreusement d'être préoccupés par l'acquisition ou le maintien de pouvoirs, les « tensions » seraient rapidement résolues grâce à des contacts et échanges intergouvernementaux plus fréquents et mieux préparés. Cette interprétation, qui est fondée sur l'idée discutable qu'on peut dépolitiser la politique, passe à côté de la réalité et est aussi décrochée du vécu, à mon avis, que celle qui réduirait les difficiles relations U.S.A.-U.R.S.S. à de simples malentendus que des rencontres au sommet dissiperaient aisément, pour peu qu'on s'en donne la peine. Car, derrière et malgré toutes les structures, les conférences, les règles de droit, les arrêts judiciaires et les textes officiels, il y a, pour chacun, des intérêts vitaux à défendre et à promouvoir, des conceptions divergentes, des idéologies contraires et, dans le cas du Québec, une nation à affirmer.

Les corrections au « compromis »

L'ouvrage de Gil Rémillard permet par moments d'entrevoir, sans y pénétrer vraiment cependant, le monde complexe auquel je viens de faire allusion. Par contre, on a souvent l'impression que l'auteur est un peu trop résolument optimiste. Il l'est rétroactivement lorsqu'il parle du « compromis » de 1867 et il l'est aussi, prospectivement, lorsqu'il traite de l'avenir, notamment des conditions auxquelles le Québec pourrait adhérer à la Constitution rapatriée sans lui en 1982. À cet égard, je n'aime pas beaucoup l'expression « compromis inachevé » qu'il applique à cette Constitution : elle porte à confusion et, surtout, elle ne correspond pas aux faits.

S'il y a eu « compromis » en 1981-1982, il ne faut jamais perdre de vue que ce « compromis » s'est effectué entre Ottawa et le Canada anglais, au détriment et en l'absence voulue du Québec. Et le mot « inachevé » laisse croire qu'il suffirait de peu pour que le Québec soit satisfait, ce qui est loin d'être le cas puisque l'injustice à réparer coûtera un prix que les autres gouvernements ne me semblent pas du tout prêts à payer. Dans leur optique, il n'y a en effet rien

d'« inachevé » dans ce qu'ils ont concocté entre eux. Au contraire, pour eux, la nouvelle constitution est l'aboutissement final et enfin définitif d'une longue, trop longue série de négociations, que rien ne les pousse à vouloir reprendre, à moins qu'ils ne soient animés du désir gracieux de faire plaisir à un Québec qui ne les inquiète désormais plus, éventualité qui n'est pas ces temps-ci particulièrement évidente. En outre, les autres gouvernements provinciaux, dont l'assentiment est nécessaire pour rouvrir le débat, croient que sont désormais au pouvoir à Québec des gens qui partagent en gros la même conception du fédéralisme qu'eux, c'est-à-dire qu'il y a au Canada un gouvernement « senior », celui d'Ottawa, et des gouvernements « junior », ceux des provinces, situation qui n'exclut pas d'avance les disputes fédérales-provinciales mais rend illogique toute remise en cause du *statu quo*. Ce qui revient à prévoir qu'advenant de nouvelles négociations, hypothèse non encore confirmée, il ne faut pas s'attendre à quelque « gracieuseté », encore moins « gratuité », de la part des autres provinces. Si elles doivent payer un prix politique quelconque pour « rapatrier » le Québec dans la Constitution, comment concevoir qu'elles poseront ce geste sans profiter de l'occasion pour réclamer du Québec certaines concessions de nature à rendre l'opération plus attrayante et même avantageuse pour elles ? Autrement, il est plus que plausible qu'elles ne bougeront pas, s'imaginant de toute façon n'avoir rien à craindre de négociateurs québécois qu'elles perçoivent être les défenseurs, au Québec, du régime fédéral qui convient au Canada anglais.

Je dois aussi relever certaines différences que j'ai observées en comparant la première et la seconde édition de l'ouvrage de Gil Rémillard et qui me laissent perplexe (les soulignés sont de moi et indiquent les différences importantes). L'auteur analyse la portée de la constitution de 1867 :

ÉDITION DE 1980

« Ces délégués [du Bas-Canada] ont accepté une union avec les anglophones du Haut-Canada et des provinces de l'Atlantique à deux conditions : que l'union soit fédérative puis, qu'à l'intérieur de cette fédération, ils soient reconnus comme groupe distinct avec les mêmes droits que les anglophones des autres provinces. C'est pourquoi nous retrouvons dans l'Acte de 1867 les dispositions qui ont pour but de protéger les minorités *d'une façon générale et de donner un certain statut particulier à la province de Québec, foyer national des Canadiens français.*

« L'article 93 est particulièrement éloquent pour illustrer ce *point* [...]

ÉDITION DE 1983

« Ceux-ci [les délégués du Bas-Canada] acceptèrent une union avec les anglophones du Haut-Canada et des provinces de l'Atlantique, à deux conditions : que l'union soit fédérative puis qu'à l'intérieur de cette fédération ils soient reconnus comme *un* groupe distinct avec les mêmes droits que les anglophones des autres provinces. *Les Canadiens anglais du Haut-Canada prirent soin, eux aussi, de protéger les leurs qui résidaient dans la future province de Québec.* C'est pourquoi nous retrouvons dans l'Acte de 1867 les dispositions qui ont pour but de protéger les minorités, *comme l'article 80 visant certains comités québécois comprenant une concentration d'anglophones et l'article 93 destiné à protéger les minorités religieuses.*

« L'article 93 illustre de façon particulièrement éloquente ce *désir de protéger les minorités manifesté par les Pères de la Confédération* [...]

« L'article 133 est un autre exemple de ce désir des Canadiens français d'être reconnus comme groupe distinct [...] » (P. 112.)

« L'article 133 instituant constitutionnellement une certaine forme de bilinguisme pour Ottawa et le Québec est un autre exemple de ce désir de protéger certains droits des minorités francophones ou anglophones [...] » (I, pp. 134-135.)

On peut constater que, d'une version à l'autre, les modifications sont substantielles. Dans celle de 1980, il y a une forte insistance sur le souci des Canadiens français d'être reconnus comme groupe distinct; il y est même question d'« un certain statut particulier à la province de Québec ». Dans la version de 1983, le souci de la spécificité n'est pas disparu, mais il est fortement banalisé par des considérations nouvelles sur la protection des minorités. Je ne comprends pas pourquoi, entre 1980 et 1983, le sens d'articles constitutionnels datant de 1867 a tellement évolué...

J'ai aussi noté que certains passages de la première édition n'apparaissent plus dans la seconde, ce qui est normal pour les passages périmés ou sans objet à cause de changements intervenus entre-temps. Mais il y a d'autres omissions moins explicables. Ainsi, la seconde édition ne comporte plus l'analyse de la position prise par le Québec en 1971, alors qu'il refusa d'adhérer à la Charte de Victoria proposée par P. E. Trudeau. Aujourd'hui, comme on peut prévoir que des négociations constitutionnelles conduiraient à une comparaison des avantages et inconvénients du droit de veto par rapport au droit de retrait, certaines phrases de la première édition, omises dans la seconde, acquièrent une saveur inattendue : « Cette position [le refus de la Charte] était fort logique puisque la formule proposée donnait des droits de veto qui auraient probablement pour effet de rendre impossible la révision constitutionnelle souhaitée par le Québec. » (Pp. 133-134.) Il est un peu ironique de penser que l'auteur de ce passage est aujourd'hui membre d'un gouvernement qui réclame officiellement le « retour » d'un tel droit de veto ! Plus loin, l'auteur ajoutait, parlant des conséquences de ce refus de 1971 : « Il faut dire aussi que la situation actuelle est pour le Québec une certaine garantie. En effet, la coutume veut que pour modifier les éléments constitutionnels qui sont encore de la compétence du Parlement anglais, comme le partage des compétences législatives, il soit nécessaire d'avoir l'assentiment du fédéral et de toutes les provinces. » À ce propos, qu'il suffise de rappeler que cette fameuse « coutume », dont les juristes faisaient pourtant grand cas, n'a pas pesé lourd, en 1982, lorsque le Parlement britannique, à la demande d'Ottawa et des provinces anglophones, et malgré l'opposition fortement exprimée par le Québec, a réduit les pouvoirs de ce dernier en matière de politique linguistique ! Comme quoi il existe, dans le fédéralisme canadien, toutes sortes de coutumes, dont l'une est de passer outre à la volonté du Québec lorsque cette volonté, à l'intérieur du système, va à l'encontre de celle du Canada anglais.

Je dirai enfin qu'une des parties les plus intéressantes de l'ouvrage de Gil Rémillard est sa conclusion générale du tome II (pp. 407-435), où il énonce les

corrections que, selon lui, devrait subir la Constitution de 1982 pour devenir acceptable au Québec. Je suis personnellement d'accord avec plusieurs des propositions avancées et j'ai eu souvent l'occasion d'en traiter publiquement. Il est trop tôt pour savoir si le gouvernement auquel il appartient les retiendra, mais, chose certaine, comme j'ai moi-même eu l'occasion d'en faire l'expérience, monsieur Rémillard, homme politique d'extraction universitaire, pourra bientôt mesurer combien grande est la distance qui sépare les objectifs souhaitables et les résultats possibles.

Claude MORIN

École nationale d'administration publique.