

002 FEV 15 16:02
***Prendre la queue pour la tête !
une lecture du quiproquo constitutionnel
canado-qubécois***

proposition de mémoire à être présenté devant
La Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec

dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi no 99
*Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de
l'État du Québec*

Nelson Michaud, Ph.D.
Département de Science politique
Université Dalhousie
Halifax NS

Le 31 janvier 2000

Résumé

Le projet de loi 99 constitue une réponse législative au projet de loi fédéral C-20 qui vise à définir les paramètres de la tenue d'un éventuel référendum sur la souveraineté au Québec. Quelle importance doit-on accorder à toutes ces parades? S'agit-il de simples escarmouches politiciennes ou d'arrogants empiétements sur les responsabilités de chacun? La véritable importance de ces prises de positions réside dans la reconnaissance de la nécessité de clarifier les règles qui permettront d'interpréter les résultats d'un choix exprimé par le peuple du Québec de façon démocratique, mais elles ne constituent pas pour autant une solution au fond du problème. L'analyse se base sur l'hypothèse suivante : le débat constitutionnel actuel est l'expression d'un grave quiproquo quant à la nature même de l'État canadien plutôt que d'être une lutte de pouvoir entre francophones québécois et anglophones canadiens. Les trois parties du mémoire auscultent autant de volets du problème constitutionnel, de la nature du quiproquo à ses possibles voies de résolution et à son expression contemporaine dans les projets de loi C-20 et 99 avant de conclure en cherchant à savoir en quoi le projet de loi 99 peut contribuer à la mise en œuvre d'options de résolution viables et quelles sont les réponses aux deux grandes interrogations sur la clarté : clarté de la question et clarté de la réponse.

Contenu

1. La nature du quiproquo

1.1 La nature ambiguë du fédéralisme canadien

1.1.1 Les deux peuples fondateurs : un paradoxe

1.1.2 Gouvernement fédéral, gouvernement unitaire, confédération

1.1.3 Le mouvement pour les droits provinciaux

1.1.4 La conjoncture favorable à l'émergence d'un État « fédéral » centralisateur

1.1.5 La nécessaire reconnaissance des caractéristiques politiques du Québec

1.2 La volonté autonomiste du Québec : perspective historique

1.2.1 De la Nouvelle-France à la Confédération

1.2.2 De la Confédération à la Révolution tranquille

1.2.3 De la Révolution tranquille à nos jours

1.3 La véritable nature des enjeux

2. Les possibles solutions au quiproquo

2.1 Les options souverainistes

2.2 Les options unitaristes

2.3 Les options fédéralistes

2.4 Les options viables

3. Les projets de loi C-20 et 99

3.1 Le projet de loi C-20

3.1.1 Son contenu

3.1.2 Ses retombées

3.2 Le projet de loi 99

3.2.1 Son impact

3.2.2 Des voies alternatives?

***Prendre la queue pour la tête :
une lecture du quiproquo constitutionnel
canado-qubécois***

Une fois de plus la question de la place du Québec à l'intérieur, voire à l'extérieur, du Canada revient à la une des préoccupations des dirigeants politiques. Cette fois cependant, il faut noter qu'alors que tout semblait calme à Québec, c'est d'Ottawa qu'est venue la première salve. Certes, le grand branle-bas qui devait mener au rapatriement de 1982 pourrait aussi être perçu comme ayant été initié d'Ottawa, mais une étude le moins attentivement du dossier révèle que la visite de Jean Chrétien à Québec au printemps de 1980 s'inscrivait en réponse des engagements pris lors de la campagne référendaire et suivait de quelques heures seulement l'annonce du résultat du premier référendum tenu par le gouvernement du Québec sur l'avenir constitutionnel de cette entité politique. Vingt ans plus tard, c'est le gouvernement d'Ottawa qui, par la voix du ministre Dion, abat en premier ses cartes sur table et propose une « loi sur la clarté » dans le but évident de contrer, sinon de tuer dans l'œuf, même une simple velléité d'affirmation de la part du Québec. En guise de réponse, le gouvernement du Québec y va de sa propre loi, celle qui est présentement soumise à cette commission pour étude.

Quelle importance doit-on accorder à toutes ces parades? S'agit-il de simples escarmouches politiciennes ou d'arrogants empiétements sur les responsabilités de chacun? Je ne désire pas poser de jugement normatif à cet égard puisque l'importance de ces prises de positions réside bien ailleurs : pour la première fois, de part et d'autre, on reconnaît la nécessité de clarifier les règles qui permettront d'interpréter les résultats d'un choix exprimé par le peuple du Québec de façon démocratique. Certes, le gouvernement du Québec a nettement affirmé que la proposition du ministre Dion ne clarifiait rien; mais si le contenu de l'initiative d'Ottawa a été critiqué, on n'en a pas moins répondu à la démarche comme en témoigne la réunion à laquelle nous assistons présentement.

La véritable importance de ces démarches vient donc de la reconnaissance que l'on fait, explicitement pour la première fois, de la valeur que représente le choix constitutionnel que le peuple du Québec sera éventuellement appelé à faire. Certes le renvoi à la Cour suprême avait donné de bonnes indications en ce sens. Mais cette valeur s'apprête à être reconnue légalement par l'appel qui est fait à la clarté des moyens et des termes en vertu desquels ce choix s'effectuera. Les « astuces » et les « pièges à homards » de l'ancien Premier ministre du Québec ont laissé planer un doute suffisant pour lui retirer des appuis qui, à la lumière des résultats que l'on a connus, auraient pu être utiles à son option. Le proverbe « dans le doute, abstiens-toi » a une résonance particulière lorsqu'une personne met en jeu son destin, qu'il soit individuel ou collectif. C'est en ayant à l'esprit cette prudence inspirée d'une sagesse séculaire que l'on peut voir, dans ce pas vers un processus plus transparent et plus démocratique, l'importance de tout cet exercice.

Devant un tel rendez-vous, j'ai choisi de faire partager à la Commission mes réflexions. Ces réflexions s'alimentent à la source d'études universitaires graduées en histoire et en science politique, d'une expérience pratique des milieux décisionnels de près d'une décennie, de recherches académiques publiées dans des revues arbitrées ou un volume primé et, surtout, de l'expérience acquise en tant que Québécois et Canadien ayant vécu dans trois régions du Canada.

Toutes ces caractéristiques se sont fondues pour nourrir la réflexion qui suit. Je me suis toutefois affranchi de certaines contraintes académiques en n'émaillant pas le texte de références comme le veut l'usage dans mon milieu professionnel. Si ce texte devait connaître une autre vie, je serai heureux de l'amender en conséquence ou de fournir aux personnes intéressées, les pistes de recherche qui m'ont mené jusqu'ici. La méthode que j'ai employée pour procéder à mon analyse trahit cependant ma double formation d'historien et de politologue puisque je ferai appel tantôt à l'un, tantôt à l'autre des outils et des approches propres à ces deux disciplines complémentaires.

J'ai divisé le mémoire en trois parties qui auscultent autant de volets du problème constitutionnel tel que nous le vivons dans sa phase actuelle. Je base cette analyse sur

l'hypothèse suivante : le débat constitutionnel actuel est l'expression d'un grave quiproquo quant à la nature même de l'État canadien plutôt que d'être une lutte de pouvoir entre francophones québécois et anglophones canadiens. Je procéderai, dans un premier temps, à l'analyse de la nature du quiproquo. Au cœur de ma démonstration, j'exposerai ses possibles voies de résolution. Enfin, je me pencherai sur l'expression contemporaine de ce quiproquo par l'analyse des projets de loi C-20 et 99 avant de conclure en cherchant à savoir en quoi le projet de loi 99 peut contribuer à la mise en œuvre d'options de résolution viables et quelles sont les réponses aux deux grandes interrogations sur la clarté : clarté de la question et clarté de la réponse

1. La nature du quiproquo

La première étape nécessaire à l'évaluation des récents développements de la saga constitutionnelle consiste en la compréhension de la nature même des tensions caractéristiques au problème. Ces tensions ont comme point de litige le niveau plus ou moins grand d'autonomie que le Québec doit avoir vis-à-vis d'Ottawa. Elles sont pratiquement toujours dépeintes comme étant l'expression d'oppositions séculaires entre les cultures anglo-saxonne et française, oppositions remontant jusqu'à Hastings.

Cette lecture prend fausement en considération l'élément le plus visible de la dualité Québec-Canada. On pourrait établir la comparaison suivante : on cherche à s'attaquer aux symptômes sans se soucier de la nature du mal et le remède choisi n'a peut-être rien à voir avec une résolution satisfaisante. Il convient donc d'identifier correctement le problème avant de s'y attaquer.

Dans le cas de la dualité Québec-Canada, la dichotomie reconnue est donc de nature essentiellement ethno-linguistique. En fait, malgré la valeur incontestable qu'on lui donne, cette dichotomie dépeint la queue de la bête plutôt que sa tête. Si le problème était de nature ethno-linguistique, il serait par exemple possible d'établir l'appartenance à un groupe ethno-linguistique donné comme condition suffisante ou nécessaire à une prise de position constitutionnelle. Or, cette appartenance constitue une condition qui n'est ni

nécessaire, ni suffisante. Ainsi, prenons l'affirmation qui établit une relation causale entre francophone et autonomie. Puisqu'il y a des anglophones qui défendent les valeurs autonomistes —que l'on songe à l'actuel chef conservateur fédéral—, il est impossible de dire qu'il faut nécessairement être francophone pour être autonomiste. Par ailleurs, la condition n'est pas davantage suffisante puisque si être francophone est une condition suffisante pour être autonomiste, comment expliquer que plusieurs francophones ne le sont pas? Que l'on songe ici à messieurs Trudeau, Chrétien, Dion, ou à l'ex-ministre des relations fédérales provinciales du Nouveau Brunswick, M. Thériault, qui se disait fort heureux d'abandonner des pouvoirs à Ottawa si le gouvernement central lui envoyait quelques deniers en échange. Cela n'empêche pas qu'il y a une forte proportion de francophones qui sont autonomistes, mais, sur le plan politique, le fait d'être francophone vient après et non avant.

Je suggère donc de faire porter notre regard sur l'autre extrémité de la bête, celle la plus près de la nature politique du débat. Car c'est bien ce dont il s'agit : il faut replacer la loupe au bon endroit, soit le politique et la nature ambiguë du fédéralisme canadien.

1.1 La nature ambiguë du fédéralisme canadien

C'est ici que se trouve le cœur du problème. Il s'agit en fait pratiquement d'un truisme si on s'arrête à cette simple constatation. Si on fait le pas qui nous amène à un niveau supérieur d'analyse, nous constatons que ce n'est pas au plan culturel que le fédéralisme canadien constitue une ambiguïté puisque les provisions constitutionnelles à cet égard sont suffisamment explicites pour être traitées par les voies juridiques appropriées. C'est au plan de la nature politique même de l'État canadien que se situe cette ambiguïté. Est-ce donc à dire que le concept, sacro-saint pour certains, des deux peuples fondateurs est à jeter aux orties?

1.1.1 Les deux peuples fondateurs : un paradoxe

Le concept de deux peuples fondateurs est à la fois parfaitement erroné et parfaitement exact. Paradoxe? S'il en est un, il est relativement facile à résoudre. Voyons plutôt ce que nous révèle l'histoire.

L'appel aux deux peuples fondateurs –ou aux « deux races » comme le voulait l'expression de l'époque– remonte au début du siècle et était à la vogue dans les cercles nationalistes évoluant autour d'Henri Bourassa. L'expression a vite pris sa connotation ethno-linguistique que l'on véhicule abondamment aujourd'hui. Elle a été attaquée d'abord par Pierre Trudeau qui a notamment fait passer les préoccupations fédérales du biculturalisme au multiculturalisme et aujourd'hui, la rectitude politique consiste à battre l'expression en brèche. À l'argument du multiculturalisme, les opposants y ajoutent l'oubli des peuples autochtones afin de la discréditer. La formule soulève l'intérêt au point où des thèses y sont consacrées.

L'expression doit-elle être rejetée? Je ne le crois pas. Si on prend les arguments avancés par ses détracteurs dans leur contexte très étroit, il est exact que cette expression est fautive. Le Canada a été bâti non seulement par les Français et par les Anglais, mais aussi par les autres Européens, Asiatiques et Africains qui ont aussi peuplé ses terres. Sans l'utilisation de l'érable apprise des Amérindiens, pour ne donner que cet exemple, l'unifolié serait-il aujourd'hui ce symbole canadien reconnu internationalement? Et que dire de ces gens oubliés, ces Canadiens de souche, ces gens qui après quelques générations ne sont plus Européens ni Asiatiques, mais bien Canadiens intégrés à un territoire et à une culture distincts d'Albion, de la France ou d'ailleurs?. Bref, le concept des deux peuples fondateurs ne tient pas la route sur le plan ethno-culturel. Mais est-ce vraiment sur ce plan qu'il faut comprendre cette expression?

Je propose que ce ne soit pas le cas. Remise dans son contexte premier, l'expression « deux peuples fondateurs » était immédiatement associée aux noms de Cartier et de Macdonald. Or, ces deux hommes sont ceux qui ont négocié les bases du pays lors des

conférences constitutionnelles de Charlottetown, de Québec et de Londres. Il n'y avait pas d'Amérindiens présents lors de la fondation de l'État canadien moderne. Avec nos valeurs et nos yeux contemporains, on peut le déplorer; tout comme on peut déplorer qu'il faudra attendre près de cent ans pour que les « Indiens des réserves » obtiennent le droit de vote. On comprendra que malgré leur apport indéniable à la culture canadienne et ce, dès les premiers contacts avec les Européens, les Amérindiens n'étant pas partie décisionnelle lors de l'acte de fondation du pays, l'attribut de « peuple fondateur » ne peut leur être attribué sur le plan politique. Quant aux autres cultures qui ont contribué à façonner l'identité canadienne actuelle, la plupart d'entre elles ne devaient arriver que quarante à cinquante ans après la fondation du pays. Faire appel à leur rôle politique dans les années 1850-1860 constitue donc une révision malhabile de l'histoire. Encore ici, la précision des termes est importante : on a tendance à utiliser indifféremment les concepts de « peuples fondateurs » et de « peuples bâtisseurs » du Canada; ce dernier terme correspond beaucoup mieux à la réalité de la contribution apportée par les peuples autochtones et les personnes d'origine autre que française ou anglo-saxonne.

Donc, considérée dans le contexte où elle a été formulée, l'expression de « deux peuples fondateurs » ne représente pas les francophones de Cartier, mais bien sa vision politique du Canada pas plus qu'elle ne représente les anglophones de Macdonald, mais bien sa propre vision politique du pays à venir. À preuve, Cartier devait faire face à l'opposition de certains de ses compatriotes tout comme Macdonald devait affronter celle des ex-disciples de George Brown. C'est donc vers ces dimensions politiques qu'il faut regarder, non seulement pour comprendre le véritable sens de « peuples fondateurs », mais aussi pour comprendre la nature du problème constitutionnel canadien.

1.1.2 Gouvernement fédéral, gouvernement unitaire, confédération

Quelles étaient donc ces deux visions politiques propres à Cartier et à Macdonald? Pour bien les situer, il faut comprendre le contexte prévalant à l'époque. Deux grands schèmes d'organisation gouvernementale démocratique étaient alors bien connus. Le plus

répandu était le gouvernement unitaire caractérisé par le pouvoir concentré au niveau supérieur de la gouverne en un centre et qui, selon le bon vouloir de ce centre, peut être partagé avec ses composantes infra-étatiques qui n'ont pas d'identité constitutionnelle propre. Par exemple, à l'échelle provinciale, nous sommes en présence d'un gouvernement unitaire vis-à-vis des municipalités : celles-ci détiennent leur pouvoir du pouvoir central. Au niveau des États, il existe plusieurs exemples d'unitarisme, la France et l'Angleterre étant parmi ceux-ci.

Un second schème avait vu le jour aux États-Unis, soit celui de fédéralisme dont les principes avaient été exposés par James Madison dans les *Federalist Papers*. Ce genre de gouvernement est différent de l'état unitaire puisque les deux niveaux qui le composent tiennent leurs pouvoirs non l'un de l'autre, mais bien d'une constitution. Leurs pouvoirs sont donc concurrents.

Il existe un troisième type de système gouvernemental, soit le système confédéral, où les États confédéraux délèguent certains de leurs pouvoirs à un gouvernement central. Ce système n'a pas vraiment été considéré lors de la formation du Canada. À l'époque, les concepts de « fédération » et de « confédération » étaient utilisés de façon indifférente et étaient souvent confondus, sinon considérés comme synonymes comme l'illustre bien l'utilisation de l'expression « Pères de la Confédération » pour désigner ceux qui ont donné forme à... la fédération canadienne.

Donc, les concepteurs du Canada moderne avaient devant eux deux systèmes de gouvernement sur lesquels prendre exemple. Pour Macdonald, le choix allait de soi : entre un modèle –l'état unitaire– qui avait permis à l'Angleterre de se doter d'un empire « sur lequel le soleil ne se couche jamais » et qui était alors à son apogée et un autre –le fédéralisme– qui avait conduit le pays qui l'avait intégré –les États-Unis– au bord de l'éclatement causé par une guerre civile qui faisait alors rage, le premier devait l'emporter. De son côté, Cartier avait comme souci premier de protéger les caractères particuliers, propres au Québec qu'il représentait. Comment faire dans un état unitaire? Pour ne prendre qu'un exemple, lequel du droit civil et du droit commun allait prévaloir? Pour Cartier, donc, le modèle de la fédération était celui qu'il fallait favoriser.

Le résultat des négociations, donc le Canada, devait être un compromis instable. Macdonald a accepté l'idée de la fédération et Cartier a accepté que, dans cette fédération, le gouvernement central ait à sa disposition certains pouvoirs plus contraignants que dans la plupart des fédérations; je songe ici au pouvoir de désaveu et au pouvoir de réserve. Ce compromis devait marquer la nature du Canada non seulement en ce qui concerne l'établissement d'un pacte entre deux peuples fondateurs (ou plus précisément entre les visions politiques différentes exprimées en fonction de besoins différents défendus par des peuples différents –l'un plus autonome et l'autre plus impérial–), mais aussi pour la suite des choses.

1.1.3 Le mouvement pour les droits provinciaux

Comme dans tous les cas d'équilibre instable, ce point d'équilibre ne dure qu'un moment. Les tenants de l'État unitaire cherchaient à accroître le pouvoir de l'État central tandis qu'un fort mouvement pour les droits des provinces s'y opposaient. Leur principal argument était le concept des « compartiments étanches ». En d'autres termes, les articles 91 et 92 de la Constitution établissent clairement les champs de juridiction de chaque niveau de gouvernement et des compartiments étanches empêchent un pallier de gouvernement d'empiéter sur le champ de compétence de l'autre. Au cours des quarante premières années du Canada contemporain, le Comité judiciaire du Conseil Privé, alors la plus haute cour ayant juridiction au Canada, donna souvent raison à ce mouvement. Comme nous le verrons, la première guerre mondiale devait faire changer la direction du vent.

1.1.4 La conjoncture favorable à l'émergence d'un État « fédéral » centralisateur

Trois facteurs devaient alors se conjuguer pour favoriser l'émergence puis l'établissement d'un gouvernement qui, de plus en plus, n'a de fédéral que le nom. Tout d'abord sur le plan de la politique domestique, Ottawa devait faire adopter la *Loi des mesures de guerre* pour permettre au pays de faire face adéquatement à ses obligations. À toute fin pratique, cette loi signifiait la suspension momentanée du régime fédéral à la

faveur d'un régime unitaire. Sur un autre plan, en matière de politique étrangère, le Canada devait s'affirmer de plus en plus. Bien que le Canada était, au début de la guerre, en matière de pratiquement politique étrangère, encore une colonie, le pays devait gagner rapidement ses galons : par sa participation aux travaux de l'*Imperial War Cabinet*, le Premier ministre Borden allait lancer un mouvement qui devait amener le Canada à la table du Traité de Versailles puis à jouer un rôle supérieur à celui que lui accordait son statut dans l'éphémère Société des Nations. Enfin, cette centralisation des pouvoirs et la place à occuper dans le monde devaient avoir une influence marquante sur un troisième volet, celui de la construction d'une identité nationale canadienne. Cette influence allait se faire particulièrement sentir auprès des Néo-Canadiens que les récentes vagues d'immigration avaient amenés au pays : ces personnes étaient à la recherche d'une nouvelle identité nationale et celle qu'on leur offrait était assez éloignée de l'esprit fédéral, même amendé, qui avait prévalu en 1867. Les paramètres de cette identité devaient, comme c'est souvent le cas, devenir le credo politique de plusieurs d'entre eux.

Le siècle devait connaître un autre conflit qui allait amener le Canada à imposer de nouveau la *Loi des mesures de guerre*. Fait significatif, la loi ne devait être remise, cette fois, que neuf ans après la fin de la guerre, soit en 1954. Donc, pendant 15 années, le gouvernement canadien était beaucoup plus unitaire dans sa pratique qu'il n'était fédéral. C'est à ce moment où des programmes comme l'assurance chômage et les pensions de vieillesse ont été établis, même si ces programmes relevaient constitutionnellement des gouvernements provinciaux.

Cette autorisation que le gouvernement fédéral se donne d'intervenir dans les domaines de compétence provinciale s'est élargie et sa nouvelle expression a été reconnue par une cour de Colombie britannique comme étant le « pouvoir fédéral de dépenser ». Il est à noter que cette reconnaissance n'a jamais été inscrite dans la constitution canadienne, bien qu'elle fasse maintenant partie des pratiques constitutionnelles. Comme le démontre une étude publiée en décembre 1999 par le Centre d'études des politiques de l'Université Queen's, ce pouvoir constitue, dans les faits, l'un des irritants majeurs qui alimentent tacitement les débats constitutionnels :

l'opposition entre les tenants d'un gouvernement unitaire et ceux d'un gouvernement fédéral, pourtant temporairement résolue en 1867, est encore bien vivante aujourd'hui.

1.1.5 La nécessaire reconnaissance des caractéristiques politiques du Québec

En analysant la nature ambiguë du fédéralisme canadien, j'ai d'abord démontré que la notion de « peuples fondateurs » réfère non pas à une dimension ethno-linguistique, mais bien plutôt au caractère socio-politique des motivations de deux acteurs représentant d'importants segments de la population canadienne d'alors, chaque segment privilégiant un type d'organisation gouvernemental. Le compromis qui s'est établi entre les tenants de ces deux idées a donné naissance au Canada, pays dont la nature politique révèle une version hybride du fédéralisme.

Au fil des ans, les tensions entre unitaristes et fédéralistes s'est maintenue, les fédéralistes ont gagné les premières manches et, depuis la première guerre mondiale, ce sont les unitaristes qui, plus souvent qu'autrement, ont réussi à imposer leur idée. Dans toute cette dynamique, le Québec a maintenu et défendu de façon continue son crédo autonomiste et fédéraliste.

1.2 La volonté autonomiste du Québec : un caprice?

Cette volonté autonomiste du Québec n'est pas une passade qui date de l'époque de Cartier et de Macdonald. Déjà, à ce moment, cette vision politique était ancrée dans la culture politique du Québec depuis plus de deux siècles. Un bref survol de la ligne du temps ramène qui veut en trouver les origines, aussi loin qu'en Nouvelle-France.

1.2.1 De la Nouvelle-France à la Confédération

Nous avons tous à l'esprit cette représentation de nos livres d'histoire illustrant la monnaie de carte, cette façon que les premiers habitants européens du continent ont inventé pour répondre au manque d'espèces sonnantes et trébuchantes que la métropole

n'envoyait plus. Or, frapper monnaie était et, à certains égards, est encore considéré comme le symbole suprême d'autonomie : on n'a qu'à songer au débat qui déchire l'Angleterre au sujet de la Livre et de l'Euro. D'ailleurs, dans ce contexte pré-westphalien, le statut accordé par le Roi de France à sa colonie en 1663 signifiait un niveau très élevé d'autonomie. À titre de province française, la Nouvelle-France avait même autorité sur une partie de ses relations internationales, soit la capacité de traiter avec les autres colonies d'Amérique. Ce régime devait durer un siècle.

À la fin de la Guerre de Sept Ans, le traité de Paris de 1763 change singulièrement la donne. Ces changements ne devaient cependant prévaloir qu'un temps, soit jusqu'en 1774. Onze ans, à la mesure du vingtième siècle peut sembler une éternité. Toutefois, il faut se remettre dans le contexte de l'époque : la situation outre-mer ne pouvait être connue dans la métropole par courriel et CNN ne pouvait transmettre à la planète des images de ce qui se passait à Montréal ou à Québec. Je n'ai pas de table de conversion à vous proposer, mais, à cette époque où l'on avait le temps de prendre son temps, où les communications ne se faisaient pas en termes de micro-secondes, mais bien en termes de saisons, on s'aperçoit que le retour à une certaine forme d'autonomie n'a pas tardé. L'Acte de Québec de 1774 reconnaît la nature politique particulière du territoire nouvellement passé sous l'autorité de la couronne britannique.

Les événements qui devaient secouer les colonies anglaises plus au sud, deux ans plus tard, allaient permettre une nouvelle confirmation de cette autonomie du Québec. À la suite de l'indépendance conquise par les Américains, plusieurs fidèles de la couronne ont émigré vers le nord afin de s'établir sur une terre plus hospitalière à leurs idées et à leurs croyances politiques. La présence de ces loyalistes a mené à la création des provinces actuelles d'Ontario et du Nouveau-Brunswick et se reflète encore aujourd'hui à l'intérieur de certaines mesures constitutionnelles qui régissent la représentation du Québec au Sénat canadien. L'Acte constitutionnel de 1791 vient sanctionner la nouvelle répartition du territoire canadien qui en découle aussi et l'Angleterre y réaffirme, même dans ce nouveau contexte, sa reconnaissance de la particularité du Québec.

Les troubles de 1837 et 1838, tant au Haut-Canada sous Mackenzie qu'au Bas-Canada sous Papineau, ont incité l'Angleterre à faire étudier la situation par un envoyé spécial. Son rapport qui recommandait l'intégration des colonies et l'anéantissement de la culture propre au Bas-Canada devait être mis en œuvre par l'Acte d'Union de 1840. Pour la deuxième fois, l'autonomie du Québec (alors Bas-Canada) était placée sous le boisseau. Or, il est vite apparu que le nouveau régime ne pouvait durer. Dès la fin des années 1840 un gouvernement responsable, apport majeur dont on oublie trop souvent l'importance, est instauré et, au cours des années 1850, des propositions en bonne et due forme pour une réforme constitutionnelle sont acheminées à Londres. Les auteurs s'entendent pour dire qu'en fait, ce sont des questions de politique intérieure britannique qui ont empêché la réalisation du projet alors soumis. Il faudra donc attendre une dizaine d'années pour que la proposition de réforme qui préconisait un fédéralisme hybride soit finalement acceptée.

1.2.2 De la Confédération à la Révolution tranquille

J'ai, dans la partie précédente démontré l'Évolution des deux tendances, unitariste et fédéraliste, au cours des quatre-vingt-dix premières années du Canada contemporain. L'évolution vers un État central de plus en plus fort devait cependant être entravée par divers phénomènes tant sociaux que politiques au tournant des années 1960. Si cette nouvelle tangente s'est manifestée en plusieurs endroit du Canada, elle s'est surtout faite sentir au Québec.

1.2.3 De la Révolution tranquille à nos jours

Cette dernière période peut se diviser en deux étapes dont le point de rencontre se situe au moment du rapatriement de la Constitution canadienne en 1981-1982. Je vais les examiner brièvement, l'une à la suite de l'autre en me concentrant sur la question telle qu'abordée au Québec.

Deux facteurs entrent en ligne de compte pour favoriser une résurgence des réclamations autonomistes au Québec. Tout d'abord, sur le plan culturel, l'identité collective d'une forte majorité de la société québécoise se traduit d'une façon publique. Depuis une dizaine d'années, les idées bouillent et fermentent, mais c'est dans la décennie entourant 1960 que les manifestations publiques de cette culture s'expriment. Théâtre, chansonniers, romanciers ne sont plus des phénomènes isolés. Par leur seule présence, ces hérauts annoncent une différence, une identité propre qu'il n'est plus possible d'ignorer. Sur le plan politique, de « Maître chez nous » à « Québec d'abord », on traduit vite ce besoin autonomiste. L'accession du Parti québécois au pouvoir en sera probablement l'affirmation la plus poussée.

Le sentiment manifesté est davantage autonomiste, donc fédéraliste, que séparatiste. Les résultats du référendum de 1980 le traduisent bien. La promesse d'un « fédéralisme renouvelé » a été comprise par maints Québécois et Québécoises dans son sens littéral. Le Premier ministre canadien d'alors entendait plutôt dans cette expression l'abandon graduel du fédéralisme pour un État unitaire plus affirmé; renouvellement, certes, mais non pas dans la voie comprise et souhaitée par plusieurs. Ses actions et ses prises de position subséquentes allaient le révéler. Je ne songe pas tant au rapatriement de la Constitution et à la Charte des droits qui s'y est greffée –quoi qu'il s'agisse d'expressions manifestes d'un désir de privilégier l'unitarisme– qu'à l'opposition véhémement orchestrée en sous main et exposée autant au Parlement du Canada qu'à la *Maison du Egg Roll* vis-à-vis des propositions d'amendement constitutionnel qui auraient pu faire s'écarter le Canada de la voie unitariste. L'actuel Premier ministre canadien, grand architecte de l'édifice constitutionnel de 1982, s'inscrit dans cette ligne de pensée et lorsque son ministre de la Santé pose comme sauveur des salles d'urgence au Canada, ce n'est qu'un arbre du plus dans la haie qu'il cherche à construire pour masquer toute expression fédéraliste réelle.

Ce sentiment autonomiste continue d'être présent. Quoique les tenants de l'indépendance totale en pensent, les résultats quasi-victorieux qu'ils s'apprêtaient à célébrer lors du référendum de 1995 sont en grande partie dus à l'arrivée du concept d'un

« négociateur en chef » dans le débat. Cet argument a réussi à transformer une cause perdante selon les sondages de début de campagne, une cause presque gagnée. Au-delà de la confiance que pouvait alors personnellement inspirer le négociateur en chef choisi par le Premier ministre du Québec, c'est vraisemblablement le concept de « partenariat » ou si l'on veut d'union fédérale qui a réussi à conquérir le « oui » de plusieurs personnes. Ce désir d'une union fédérale demeure encore aujourd'hui l'option qu'un bon nombre de personnes au Québec préfèrent à la souveraineté et très loin devant l'option unitariste.

1.3 La véritable nature des enjeux

Cette revue de l'évolution du fédéralisme canadien, hybride à l'origine, de plus en plus occulté de nos jours, et, en contraste, de la position constante qu'une forte majorité du peuple du Québec a manifesté en faveur d'une véritable union fédérale permet de mieux saisir ce qui caractérise le débat. Il ne s'agit pas de la revanche des arrières-petits-fils d'Harold sur ceux de Guillaume ou des arrières-petites-filles de Montcalm sur celles de Wolfe. La véritable nature des enjeux se situe ailleurs : nous ne sommes pas tant en présence de forces dites fédéralistes (Ottawa, anglophones) qui s'opposent à une volonté souverainiste (Québec, francophones) que nous sommes en fait en présence de forces unitaristes (Ottawa, Ontario) qui s'opposent à un désir d'union véritablement fédérale (Québec à qui pourraient se joindre plusieurs autres provinces). Une telle lecture se base autant sur les actions politiques d'Ottawa que sur les sondages d'opinion au Québec et dans lesquels à la fois on retrace un malaise vis-à-vis d'un pouvoir central dominateur que vis-à-vis de l'option de la souveraineté/indépendance.

Il s'agit donc d'un véritable quiproquo où l'on prend une chose ou une personne pour ce qu'elle n'est pas. Ainsi, lorsque l'actuel Premier ministre canadien pose en chef des forces fédéralistes, rien n'est plus faux puisque son credo politique va à l'encontre de la définition même du fédéralisme, même dans sa version hybride canadienne. Simple question de sémantique? Je ne le crois pas : on n'échange pas le mot « bâtir » pour le mot « détruire » sans qu'il n'y ait de conséquence. Il faut connaître les choses par leur nom et

ce qu'il signifie si l'on veut vivre en société. Certes, il peut sembler plus facile de présenter les choses de façon dichotomique (fédéraliste/Ottawa vs souverainistes/Québec) plutôt que sur une base triangulaire (unitaristes, fédéralistes, souverainistes). Dans ce cas-ci, il faut bien se demander si le prix de la facilité ne se mesure pas en termes de non-conformité à la réalité et ne se monnaie pas sur le cours de la carence démocratique.

2. Les possibles solutions au quiproquo

Une fois la véritable nature des enjeux étant établie, il convient d'explorer les options qui s'offrent en vue de la résolution du problème. Le projet de loi présentement à l'étude devant la Commission constitue une réponse à une solution proposée par le gouvernement d'Ottawa. Bien sûr, l'optique à partir de laquelle nous regardons le problème que pose cette question d'équilibre précaire entre unitarisme et fédéralisme va influencer la solution à privilégier. Je propose donc d'explorer ce problème à partir des trois lentilles que sont le souverainisme, l'unitarisme et le fédéralisme avant de considérer laquelle de ces options est la plus viable.

2.1 Les options souverainistes

Ces options se situent à l'une des extrémités du spectre. Ce sont celles préconisées par les tenants les plus orthodoxes du Parti québécois. L'argument du « ça suffit » prévaut. On affirme volontiers que le Canada a eu « toutes les chances de se racheter » et qu'il ne les a pas saisies. La solution privilégiée réside donc dans le rejet de toute proposition d'accommodement, de reconstruction du lien fédéral, pour opter plutôt pour la marche vers l'indépendance, quitte à négocier des ententes *ad hoc* avec le Canada (qui dit que ce ne pourrait pas être avec les États-Unis?) en matière de défense, de douanes, de monnaie et quoi d'autre encore.

L'avantage de cette option est de mettre un terme, une fois pour toutes, aux discussions constitutionnelles. Le Québec devient lors un État indépendant et, vraisemblablement, unitaire. Par contre, il présente comme inconvénient de déchirer un tissu que les facteurs géo-politiques, économiques et stratégiques nous forceront à

raccommoder du moins en grande partie. L'incertitude à cet égard vient du fait que l'arrangement qui sera conclu ne donne aucune indication d'être plus avantageux que celui qui existe actuellement. En effet, qui peut garantir qu'en échange d'un bien public nécessaire (la sécurité, par exemple) on n'exigera pas des concessions culturelles, pourtant principal cheval de bataille souverainiste?

Mais, au-delà de la considération même des avantages et des inconvénients, il y a un os : le peuple du Québec ne semble pas prêt à emprunter cette voie. Comment alors y parvenir de façon démocratique? Les « conditions gagnantes » se sont avérées un parachute nécessaire pour le chef des troupes souverainistes alors que son option constitutionnelle ne pouvait plus à elle seule le porter. La revigorification de la santé économique du Québec ne peut certes pas nuire à cet égard. Est-ce que le projet de loi C-20 peut aussi y contribuer? C'est ce que j'analyserai dans la troisième partie. Chose certaine, à lui seul ce projet de loi ne suffit pas à amener le parti gouvernemental vers « le pays où coule le lait et le miel ».

2.2 Les options unitaristes

Comme je l'ai démontré, ces options sont celles souvent préconisées par l'actuel gouvernement central du Canada. Elles visent aussi à clore le débat, mais en privilégiant le rejet des valeurs fédéralistes solidement ancrées dans la fibre socio-politiques de plusieurs au Québec. Les options envisagées de ce côté cherchent à anéantir l'adversaire plutôt que de débattre du problème. Il s'agit d'une position nihiliste envers autrui et qui refuse toute concession en vertu des préceptes d'un véritable fédéralisme : ainsi, plutôt que de répartir les surplus accumulés entre les composantes de la fédération ou encore plutôt que de juguler les sources centrales de revenus pour permettre aux provinces de hausser les leurs à un niveau compatible avec leurs responsabilités constitutionnelles, on privilégiera un maintien des sources de revenus pour permettre l'intervention directe du gouvernement central dans les champs de compétence des provinces, mesure qui va à l'encontre de la nature même du fédéralisme.

Les avantages d'une telle approche sont certains. Tout d'abord au niveau du prestige, de la reconnaissance et des retombées électorales, le gouvernement central a tout à gagner en considérant les réclamations des premiers ministres provinciaux comme de simples récriminations de maires de bourgades. De plus, comme cette vision unitariste est celle qui prévaut encore et ce depuis 1867, à l'intérieur du reste du Canada, le gouvernement central peut très bien prétendre répondre aux vœux exprimés par une majorité de Canadiens.

Cette option présente toutefois un inconvénient majeur : elle va à l'encontre des valeurs socio-politiques solidement ancrées au Québec. En niant ces valeurs, le gouvernement central s'expose à ce que le deuxième meilleur choix des Québécois et des Québécoises s'exprime; et comme le peuple du Québec a souvent majoritairement exprimé son opposition à une forme de gouvernement unitaire à l'intérieur du Canada, il est difficile de croire que ce deuxième choix se traduise par la position avec laquelle on est le moins confortable. En d'autres termes, la persévérance du gouvernement central à privilégier les options unitaristes risque de pousser le peuple du Québec, bon gré mal gré, vers l'option souverainiste.

2.3 Les options fédéralistes

J'ai abondamment fait référence aux expressions répétées du Québec envers une préférence pour les solutions fédéralistes. Trois cents des trois cent trente-sept dernières années de l'histoire du Québec ont été vécues, *de jure*, dans une forme ou une autre de fédéralisme, même embryonnaire. La statistique est encore élevée si l'on considère son expression *de facto*. Il s'agit sans aucun doute de l'expression politique la plus naturelle que le peuple du Québec connaisse.

L'avantage premier d'une telle avenue est donc assez évident : il s'agit de la route que la plupart des Québécois et des Québécoises sont prêts à emprunter. Un autre avantage non négligeable vient du fait que la base pour une véritable fédération canadienne est déjà présente et que la plupart de ses composantes, déjà connues,

permettent de répondre aux besoins spécifiques du Québec. Le principal amendement à y apporter est en fait d'y placer un mécanisme qui empêche les empiètements unitaristes dans les champs de compétence provinciale, amendement qui serait sans aucun doute bien reçu de plusieurs autres provinces dont les provinces de l'Ouest que l'on perçoit pourtant comme étant celles qui sont les plus opposées au Québec.

Par contre, les options qui pourraient être privilégiées en fonction de la voie préconisant un fédéralisme véritable, posent un problème important. Il ne serait pas possible de considérer le dossier réglé une fois pour toutes à moins d'inclure dans la constitution des mesures extrêmement rigides qui, de toute façon, finiraient par être défiées à la lumière de la science de disciples de Thémis à l'esprit bien aiguisé. L'équilibre instable qui caractérise l'univers entier devrait donc aussi s'appliquer à la nature politique de la fédération canadienne. Fort heureusement, comme le démontre abondamment l'histoire, qui dit instabilité des relations de pouvoirs entre les composantes de la fédération ne dit pas du coup instabilité de la gouverne. L'inconvénient majeur en serait donc un de malaise, si malaise il y a à vivre dans un milieu en constante évolution.

2.4 Les options viables

En se basant sur l'analyse qui précède, on aura compris que les options qui me semblent les plus viables sont celles de nature fédéraliste, le terme étant compris dans son sens propre et non celui véhiculé à tort dans le discours politique contemporain. Les raisons pour cette évaluation sont nombreuses, mais peuvent se résumer ainsi :

- * il s'agit du type d'organisation gouvernementale avec laquelle le peuple du Québec s'identifie davantage;
- * il s'agit du type d'organisation gouvernementale qui permet l'affirmation la plus sûre de la spécificité du Québec;

- * il s'agit d'un type d'organisation gouvernementale qui peut recueillir suffisamment d'appui dans le reste du Canada pour être applicable.

La viabilité du projet dépend cependant de plusieurs facteurs. Le premier d'entre eux réside dans le leadership exercé pour sa promotion au Québec. À l'heure actuelle, il semble que chacun des deux chefs des principaux partis soient liés dans leurs prises de position par les ailes extrêmes de leurs partis respectifs. Il n'est donc pas surprenant de voir l'un et l'autre tendre vers les positions situées aux extrémités du spectre d'analyse que j'ai utilisé, soit le souverainisme et l'unitarisme. Or, la majorité des Québécois et des Québécoises ne se situent ni à l'une extrémité ni à l'autre de ce spectre. D'où le malaise fort apparent, autant chez M. Bouchard que chez M. Charest vis-à-vis le créneau à occuper.

Où donc se trouve le leader qui pourra jouer ce rôle? Monsieur Bouchard pourrait le faire, mais au prix de perdre l'aile pure et dure de son parti. Monsieur Charest de même, mais il lui faudrait sans doute sacrifier l'appui des militants libéraux qui reconnaissent en Ottawa leur seule véritable capitale. Quant à M. Dumont, bien qu'il soit idéologiquement le mieux placé, la faible emprise de son parti dans un débat polarisé ne lui permet pas pour l'instant d'assumer la commande de cette option. On le constate, l'équation n'est pas facile à résoudre puisque sans les appuis nécessaires, un chef ne peut gouverner et sans accès à la gouverne, il est impossible d'influencer à coup sûr le contenu des politiques.

Le véritable défi consisterait donc à faire éclater la polarisation artificielle et simpliste qui caractérise le débat à l'heure actuelle. Il sera alors intéressant de voir quel chef politique, actuel ou futur, sera en mesure d'occuper le siège de commande à la tête de l'option qui recueille une majorité d'appuis. Au-delà des simples considérations partisans, il existe une autre raison pour laquelle aucun chef actuel ne semble vouloir s'aventurer sur le terrain d'un éclatement de la polarisation : et si le Canada disait non et

s'ancrait fermement dans son désir séculaire d'opter pour un Canada unitaire? Qui voudrait être le porteur de cet échec?

Plusieurs indices pourraient laisser croire que c'est ce qui pourrait se produire. Tout d'abord, il y a l'influence prépondérante de l'Ontario qui a toujours préconisé l'option unitaire. Il y a aussi les provinces moins nanties pour qui plus le fédéral intervient, même au prix de leur autonomie, plus elles sont heureuses.

D'autres arguments peuvent aussi être avancés à l'encontre d'une réussite. Par exemple, pourquoi le Canada accepterait-il un retour au fédéralisme alors qu'il a refusé Meech et Charlottetown? À mon avis, la raison en est bien simple : dans le cas de Meech, l'accord a été vendu comme étant une négociation constitutionnelle pro-Québec et le réflexe naturel du « pourquoi pas moi » s'est vite manifesté, donnant aux tenants de l'unitarisme les munitions qu'il leur manquait pour torpiller l'entente. Dans le cas de Charlottetown, on est allé à l'autre extrême : il y avait tellement d'éléments disparates pour plaire à tout un chacun, qu'un bon nombre de personnes y ont identifié suffisamment d'éléments qui ne leur était pas spécifiquement favorables pour y trouver matière à rejet. Cette fois, autant les séparatistes que les unitaristes se sont gavés des appuis qui leur tombaient ainsi du ciel, sans pour autant avoir d'affinités idéologiques avec eux. Il s'en est suivi l'étrange mariage de raison qui a fait voler l'entente en éclats. Comme on le constate, le récent passé constitutionnel ne peut en rien être garant de l'avenir, tant il s'est agi d'événements circonstanciels.

Par contre, il faut aussi considérer les facteurs qui pourraient militer en faveur d'un succès. Si l'on oublie pour un instant les Diane Francis de ce monde, il existe au Canada un inconfort certain vis-à-vis de la question constitutionnelle. Le premier réflexe, comme c'est souvent le cas avec les choses dérangeantes que l'on feint d'ignorer, on balaie sous le tapis. Et c'est ainsi que l'on entend les « J'en ai marre des cette question ». Il est d'ailleurs intéressant de noter que c'est beaucoup plus ce « J'en ai marre » que l'on entend plutôt que « On s'énervé pour rien puisqu'il n'y en a pas de problème ». Le problème existe, il est reconnu, mais il est occulté. En fait, même les provinces les moins bien nanties auraient avantage à ce qu'une résolution survienne : en levant

l'« hypothèque référendaire », certaines études tendent à démontrer que l'économie du Québec se raffermirait. La conséquence immédiate serait de relever le niveau moyen de la base à partir de laquelle les niveaux de péréquation sont calculés, le Québec faisant partie de cette base. L'écart s'agrandirait ainsi entre la moyenne visée et la capacité de taxation des provinces moins bien nanties, leur permettant du coup de recevoir davantage au niveau des transferts de paiements. De plus, le Québec qui à ce jour reçoit de la péréquation, se rapprocherait d'autant de la moyenne, libérant ainsi des sommes supplémentaires pour ces provinces et il n'est pas impossible d'entrevoir le jour où le Québec atteindra cette moyenne, libérant des sommes encore plus importantes pour les autres provinces. Les incitatifs sont donc là pour favoriser l'acceptation des autres provinces à l'esprit du pacte fédératif.

S'agit-il d'une utopie? Dans l'éventualité où l'ensemble du reste du Canada refuse nettement une telle acceptation, il faudra alors se rendre à l'évidence : le Québec et le Canada auront *de facto* scellé leur acte de désunion. Il s'en trouvera pour dire que nous sommes déjà rendus là, qu'il n'y a plus rien à faire si ce n'est l'indépendance (diront les souverainistes) ou de mettre le Québec à sa place une fois pour toutes (diront les unitaristes). Or, comment peut-on arriver à une telle conclusion si la véritable question au sujet du système politique que le Canadiens et les Québécois privilégient, n'a jamais été posée? Une fois cette question franchement répondue, l'ambiguïté entourant le quiproquo constitutionnel sera levée et toute question référendaire subséquente en matière constitutionnelle, qu'elle porte sur la souveraineté ou non, sera alors posée dans un contexte clair, élément encore plus important pour la compréhension d'une question que ne l'est le choix des mots la composant. Est-ce alors à dire que les projets de loi à l'étude tant à Ottawa qu'à Québec ne font pas partie d'une solution viable?

3. Les projets de loi C-20 et 99

Poser la question de l'utilité de ces projets de loi, c'est un peu y répondre. Encore ici, toutefois, il est important de nuancer : il existe une différence importante entre

l'utilité du principe et l'utilité de l'outil. C'est ce que je me propose d'analyser dans cette troisième et dernière partie de mon exposé. Et comme le projet de loi 99 constitue une réponse au projet de loi C-20, je me pencherai sur les deux textes dans leur ordre chronologique de parution.

3.1 Le projet de loi C-20

Lorsque le gouvernement d'Ottawa a déposé le projet de loi C-20, il voulait donner suite à l'avis de la Cour suprême sur le renvoi relatif à la sécession du Québec. L'intention avouée par le ministre Dion était de s'assurer qu'Ottawa dispose des outils nécessaires pour mesurer l'expression d'une volonté démocratiquement exprimée au Québec ou ailleurs au Canada quant à un vote sur l'émancipation politique du lien fédéral de la part de cette entité. J'analyserai ce projet de loi en fonction de deux paramètres : sa pertinence et ses retombées. Je reprendrai ici plusieurs éléments d'analyse dont j'ai déjà fait part en public –notamment au réseau RDI– à la suite de la première lecture du projet de loi à la Chambre des communes du Canada.

3.1.1 Sa pertinence

Le premier élément qui retient mon attention est la pertinence de l'objet du projet de loi. À cet égard, il « passe le test » assez facilement. Devant une décision aussi importante que celle qui serait motivée par un appui populaire à une forme ou l'autre de réaménagement des liens entre le Québec et les autres parties du Canada et surtout, en prévision de l'émoi, des tensions et du climat d'exacerbation, de non-confiance, voire de mauvaise foi qui pourrait s'en suivre, on ne peut que se réjouir de voir une démocratie se doter d'un outil qui facilite la transition.

Je me dois cependant d'interrompre ici mon évaluation positive de la pertinence de ce projet de loi. Car s'il est une « exigence de clarté » qui est satisfaite par ce projet de loi, c'est bien celle liée aux intentions du gouvernement libéral : donner le plus de fil à

retordre possible à une province récalcitrante et ce, au fi de règles démocratiques élémentaires.

La lecture article par article du projet de loi nous en convainc. Tout d'abord, le fait que l'évaluation de la question référendaire se fera à Ottawa en même temps que le débat référendaire en tant que tel aura lieu, fait douter du désir de clarté pourtant réclamé par le législateur. En effet, il est facile d'imaginer Monsieur et Madame qui, le soir écoutent les nouvelles télévisées où coup sur coup il est question de la campagne et du débat référendaires, puis du débat sur la question référendaire ou vice-versa. Il y aura de quoi perdre le latin que l'on n'a plus. On peut légitimement se demander si, en brouillant ainsi sciemment les cartes, on aide vraiment la démocratie à s'exprimer ou si, au contraire, on ne va pas à l'encontre de la bienséance démocratique la plus élémentaire.

De plus, les restrictions posées au libellé de la question soulèvent deux problèmes importants. Le premier se manifesterait dans l'éventualité de toute volonté de réformer le système fédéral actuel. Si d'aventure un référendum posait une question du style : « Désirez-vous que le Québec exerce en totalité et sans empiètements juridictionnels les pouvoirs qui lui ont été conférés en 1867 et ce, dans l'esprit d'une véritable fédération avec le Canada? », la Chambre des communes devrait déclarer la question illégale en fonction de l'article 1(4) de la loi C-20 puisqu'elle ne demande pas la à population « qu'elle déclare sans détour si elle veut que la province cesse de faire partie du Canada ». Une telle restriction laisse à penser que toute modification constitutionnelle d'importance, déjà difficile à effectuer avec la formule d'amendement actuelle, ne devient tout simplement pas dorénavant strictement impossible, ce qui aurait l'avantage de laisser la Constitution de Jean Chrétien et Pierre Trudeau intacte pour un temps indéfini.

Par ailleurs, l'article 1(4b) stipule que la question ne doit pas offrir une possibilité d'accord politique ou économique qui serait négocié avec le Canada puisqu'une telle mention rendrait « ambiguë l'expression de la volonté de la population ». Or, le paragraphe 84 de l'Avis de la Cour suprême est clair : « La sécession d'un province du Canada doit être considérée, en termes juridiques comme requérant une modification de

la Constitution qui exige forcément une négociation. » En d'autres termes, la Cour a clairement établi l'exigence d'une négociation. Il serait alors inutile d'inclure cet élément dans la question puisqu'on sait qu'il sera là au lendemain d'un oui. La mise en garde contenue dans la loi fédérale n'y est pour rien et, du coup, on peut s'interroger sur sa nécessité.

Par ailleurs, il est étonnant de constater que le gouvernement d'Ottawa accorde aux territoires un pouvoir de poids égal à celui des provinces lors des négociations constitutionnelles. Jusqu'à ce jour, seules les provinces avaient une voix décisionnelle. Aux articles 1 et 2, le projet de loi inclut les territoires et les place sur un même pied d'égalité que les provinces. Le but du gouvernement fédéral est clair : il veut noyer l'opinion de l'entité sécessionniste sous le nombre. Il s'agit d'une attitude fort intéressante pour qui veut complexifier le processus consultatif et hausser le niveau de la barre d'acceptation. Or, les territoires cherchent une telle reconnaissance depuis fort longtemps. En enchâssant ainsi dans une loi le principe d'égalité entre les territoires et les provinces, cela constitue un précédent important qui signifie que chaque province se retrouve avec un poids relatif plus faible (1/13 au lieu de 1/10). À noter que ce sont les provinces les moins fortes pourraient être mal à l'aise devant une telle position puisque ce sont elles qui risquent de souffrir davantage de cette diminution de pouvoir. On peut s'étonner de leur silence à cet égard. De plus, le gouvernement d'Ottawa voudra peut-être lui-même s'écarter d'une telle attitude en maintes autres circonstances, ce qui lui serait difficile après l'acceptation de cette loi.

Autre étonnement : la Chambre des communes serait l'organisme qui jugera en pratique de la légalité d'un acte provincial, soit la question référendaire. Je laisserai les spécialistes du droit constitutionnel se pencher sur la réponse, mais ne s'agit-il pas là d'un empiètement du pouvoir généralement attribué soit au domaine judiciaire par les tribunaux, soit au domaine exécutif par le biais du pouvoir de désaveu?

Quant à l'objet même de cet article, plusieurs commentateurs ont aussi souligné qu'il s'agissait d'un déni pur et simple de la souveraineté de l'Assemblée nationale comme de toute autre assemblée législative provinciale. À lui seul, cet argument suffit

pour inciter un rejet sans équivoque de la loi. Certes, le danger « immédiat » touche une question référendaire. Toutefois, il faut aussi évaluer ce que cette intrusion signifie : si le principe même de supervision des activités d'une assemblée législative provinciale par le Parlement est aujourd'hui accepté, ce principe pourra s'étendre demain à maints autres secteurs. Prenons un exemple : à l'heure actuelle, Terre-Neuve et l'Alberta, entre autres, applaudissent à l'initiative du ministre Dion. Qu'en serait-il si ce principe de veto fédéral s'étendait à des lois provinciales sur l'énergie?

Pour toutes ces raisons, dès l'article 1, il est nécessaire de mettre très sérieusement en doute la pertinence de ce projet de loi. Les autres articles ne font rien pour amener à un jugement plus favorable. Revoyons-les brièvement.

Ainsi, l'article 2 pêche en deux endroits. Tout d'abord, son objet même laisse perplexe. Par cet article, il serait possible de déterminer les règles du jeu une fois la partie terminée, aussi invraisemblable que cela puisse paraître! Je m'autorise une métaphore sportive : à la fin d'un match de hockey où mon équipe a été battue 5 à 3, j'invite le capitaine de l'équipe adverse à considérer que tous les buts marqués en avantage numériques et tous ceux marqués par des tirs exécutés de l'enclave (zone située tout juste devant le filet) ne doivent pas être considérés dans le résultat final. En conséquence, plutôt que de subir la défaite, je gagne 2 à 1. Qui accepterait une telle attitude sans me qualifier de tous les noms? Les enfants de 8 ans qui jouent au hockey-bottine dans la rue ont une code d'éthique plus élevé. Il y a de quoi être inquiets : cet article propose d'établir les règles une fois les résultats connus –c'est comme si on modifiait les règles touchant la validité des bulletins de vote une fois que sont connus les résultats annonçant que le candidat X a perdu–, il établit ces règles de manière unilatérale et ces règles d'interprétation des résultats seraient le fruit d'un organisme qui n'a pas juridiction sur le scrutin.

Le deuxième point d'inquiétude vient du fait que les paramètres d'établissement des règles sont illimités. L'article 2(2c) avance comme critère pour l'évaluation de la clarté de l'opinion exprimée « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents ». J'ignore si l'une des missions canadiennes d'observation des processus

électorales, réputées pour leur jugement et leur intégrité, accepterait que de telles règles interprétatives régissent des élections dans d'autres pays.

Somme toute, cet article est d'autant plus pernicieux que le gouvernement d'Ottawa pourrait très bien s'en servir pour s'octroyer les rôles de juge et de partie. Nous avons tous entendu des porte-parole du gouvernement central évoquer le possible appel au boycott lors d'un éventuel référendum. Ce faisant, ils pourraient inciter une partie de la population à ne pas se rendre aux urnes, diminuant du coup le taux de participation. En retour, ils pourraient ensuite évoquer cet argument même du faible taux de participation pour décréter que les résultats ne reflètent pas une volonté populaire clairement exprimée. Comme on le constate dans ce simple exemple, la situation est, pour le moins que l'on puisse dire, problématique.

Enfin, l'article 3 laisse songeur. L'article 3(2) interdit à un ministre d'agir sans le consentement du gouvernement... Dans un contexte où la solidarité ministérielle exige l'action de groupe ou la démission –la personne intimée ne serait alors plus ministre–, on se demande quel est l'objectif ici poursuivi par le législateur. Quant à l'article 3(1), il n'est guère plus pertinent puisqu'il stipule l'exigence de négociation, exigence déjà énoncée par ailleurs. Si cet article n'avait pour but que de donner une certaine crédibilité à la théorie partitionniste, il est singulièrement formulé.

Donc, au niveau de la pertinence, outre celle de la nécessité, d'ailleurs reconnue par le Premier ministre du Québec, de procéder dans un contexte le plus clair possible, le projet de loi C-20 échoue lamentablement. Ses retombées, quant à elles pourraient réjouir qui on ne s'attendait pas.

3.1.2 Ses retombées

Les lacunes que je viens de souligner sur le simple plan politique risquent fort d'être aussi soulevées sur le plan juridique, un domaine pour lequel mon expertise est limitée. Dès lors, le projet de loi aura du plomb dans l'aile. Il risque donc de ne pas rapporter tous les fruits auxquels le gouvernement d'Ottawa s'attendait. Par ailleurs, et

cela pourra en surprendre quelques-uns, ce projet de loi offre plusieurs raisons aux séparatistes de se réjouir n'eût été des inacceptables empiètements sur la souveraineté de l'Assemblée nationale, proposition à laquelle les esprits véritablement fédéralistes devraient aussi s'objecter.

Reprenant l'argument d'une loi invalidée par le processus juridique, on s'aperçoit de ce que les souverainistes pourront clamer : leur projet ne peut être discrédité d'une telle manière. D'ailleurs, autre argument en faveur des souverainistes, par ce projet de loi, Ottawa reconnaît explicitement la possibilité pour une province de pouvoir quitter une union à l'origine fédérative. C'est en soi une première qui donne une légitimité législative à une option qui n'avait à ce jour été que théorique.

Revenons maintenant à l'article 3 qui signale que parmi les éléments à négocier, il y a les frontières. Tous ceux qui se réjouissent du projet de loi y voient un argument massue qui dépeint le Québec post-référendaire réduit comme une peau de chagrin. Rien n'est moins sûr... Tout d'abord, négocier ni signifie pas imposer, cela signifie trouver un terrain d'entente à partir de positions opposées. Or, comme c'est habituellement le cas dans une négociation, on demande la maximum d'une part et on offre le minimum d'autre part. Comment peut-on croire qu'en de pareilles circonstances, le Québec arriverait à la table en y déposant les frontières actuelles comme étant sa demande maximum? Il me semble naturel, selon toute logique d'une négociation, que le Québec demande plus pour maintenir à la fin, le statu quo, soit son « intégrité territoriale ». Quel sera ce plus? Au premier chef, évidemment, le Labrador. Il s'agit d'une revendication historique qui trouverait enfin un forum approprié pour s'exprimer. Et, tant qu'à faire monter les enchères de la crainte irrationnelle, pourquoi ne pas y ajouter une partie du Nouveau-Brunswick au nord d'une diagonale allant de Grand-Sault et passant à l'ouest de Moncton. Certes, l'argument culturel francophone pourrait être mis de l'avant; mais il ne faut pas oublier que, ce faisant, le Québec augmente ses ressources sylvicoles et halieutiques, ses ressources énergétiques (le forage au large des côtes serait prometteur dit-on, l'Île de Sable et Terre-Neuve n'étant que les têtes de pont d'une formation géologique qui s'étend jusque dans la Vallée de Saint-Laurent), de même que ses

ressources liées à l'industrie touristique. Il s'agit d'incitatifs prometteurs. Pour théorique que soit ce scénario, il n'en reste pas moins que la formulation utilisée dans le projet de loi C-20 laisse place à de semblables créations de l'esprit.

Ce qu'il faut surtout retenir, c'est que si l'on efface les frontières actuelles du Québec pour en redessiner d'autres, qui dit qu'elles doivent être redessinées *à l'intérieur* et seulement à l'intérieur des frontières actuelles? S'il y a négociation territoriale, par définition, chaque partie devra céder quelque chose, (sinon il y aurait imposition, ce qui va à l'encontre de ce que le stipule le renvoi de la Cour Suprême): quel territoire le Québec visera-t-il? Seront-ce les parties actuellement visées par la théorie partitionniste? Si c'était le cas, autrement dit le maintien du statu quo, pourquoi avoir pris la peine de mettre ce faux épouvantail dans un projet de loi sur la clarté? Si l'on regarde ailleurs, l'Ontario ne présente que peu d'avantages (pour le Québec, les quelques fermes francophones des cantons unis de Prescott et Russell ne valent pas la bataille puisqu'elles n'apportent pas de véritable diversité économique d'autant plus que la partie qui serait en échange amputée au Québec actuel serait vraisemblablement adjacente à ces territoires, d'où incongruité de créer une enclave canadienne à l'intérieur d'un territoire québécois remodelé). En conséquence, la contrepartie du jeu des frontières risque de se jouer du côté du Canada atlantique.

Il reste un autre argument en faveur des souverainistes : celui lié au vieux proverbe qui dit que l'on éveille pas un chat qui dort. Au moment de la première lecture du projet de loi, nous avons été nombreux à y voir l'amorce possible d'une condition gagnante à la recherche de laquelle le Premier ministre s'est engagé auprès de ses partisans. Sur le moment, des indices pouvaient donner une certaine crédibilité à ce point de vue. Cependant, les plus récents sondages d'opinion semblent donner de quoi se réjouir aux troupes unitaristes : après un bref soubresaut, l'opinion publique s'est calmée, l'appui à la souveraineté est de retour aux niveaux d'avant le C-20 et l'appui au Premier ministre Chrétien est radieux. Sous vouloir « arroser la parade », comme on dit outre-Outaouais, je suggère qu'il est prématuré de considérer ce retour aux statistiques antérieures au dépôt du projet de loi comme étant un signe rassurant. Établir

immédiatement une relation causale entre retour au calme et acceptation du C-20 relève à mon avis de la relation fallacieuse. Ce n'est pas tant l'acceptation que l'oubli qui a favorisé un détachement vis-à-vis de la question du l'avenir du Québec : le temps des fêtes allié au retour des députés –ceux élus à Ottawa comme ceux élus à Québec– pour faire du travail dans leur circonscription, loin des journalistes (qui répètent *ad nauseam* que les députés sont alors « en vacances », ce qui est on ne peut plus faux) sont autant de facteurs qui ont contribué à faire oublier le débat. Il sera intéressant de voir les résultats des sondages qui couvriront la période d'étude des projets de loi, lorsque ceux-ci referont « la nouvelle ».

En fait, le passé récent nous donne un bon indice de ce que pourrait être la réaction du Québec. On se souvient que lors des élections fédérales de 1997, le parti conservateur alors dirigé par l'actuel chef de l'Opposition à l'Assemblée nationale, faisait bonne figure dans un certain nombre de circonscriptions au Québec. Le parti de M. Chrétien a sorti, à quelques jours du scrutin, un énoncé à l'effet que « 50 % + 1 ne sera pas suffisant » pour assurer une victoire à l'option souverainiste lors d'un éventuel référendum. Le coup, vraisemblablement savamment calculé, a porté là où il devait : les ardeurs souverainistes se sont attisées et un transfert sensible de voix a favorisé l'élection d'une opposition composé d'un plus grand nombre de souverainistes qu'il n'aurait été possible de le prévoir quelques jours avant la fameuse déclaration, laissant les conservateurs derrière. Le Premier ministre a alors pu aller siéger devant une opposition qui lui offre par la nature de son programme, une meilleure marge de manœuvre politique. On peut comprendre qu'il s'en est sans doute trouvé fort heureux. Toutefois, comment croire qu'une même cause –aiguillonner les sensibilités souverainistes– pourrait cette fois avoir un effet tout à fait différent –cette fois le désintéressement–? Cela serait étonnant. Et ce qui est encore plus étonnant, c'est que les stratèges unitaristes aient une perception si myope de l'histoire et une assurance si grande qu'ils semblent convaincus que, de nouveau, leur tactique va les servir, mais cette fois en leur apportant un résultat diamétralement opposé.

Comme on le constate, il semble que les retombées du projet de loi C-20 n'aient pas toutes été pleinement évaluées par ses promoteurs ou, si elles l'ont été, on a sciemment minimisé certains de ses effets sur le morale des troupes souverainistes, escomptant qu'elles se comporteraient comme le taureau devant une rutilante muleta avant qu'on ne lui porte l'estocade. Chose certaine, par la vassalisation qu'il impose à l'Assemblée nationale et, par sa portée, à l'ensemble des assemblées législatives provinciales, le projet de loi C-20 fait fi des principes élémentaires du fédéralisme tout en proclamant haut et fort un credo unitariste que l'on présente toutefois comme étant fédéraliste. Ce faisant, il se veut l'expression la plus récente et la plus tangible du quiproquo constitutionnel que j'ai analysé dans les parties précédentes. Cette expression demeurera-t-elle sans réplique?

3.2 Le projet de loi 99

Lors de son allocution télévisée du 16 décembre 1999, le Premier ministre Bouchard a déclaré : « C'est par un projet de loi que la Chambre des communes prétend limiter les pouvoirs de l'Assemblée nationale. Le gouvernement estime donc que c'est par un projet de loi que l'Assemblée nationale doit répliquer. » Ce principe du talion indique-t-il vraiment la meilleure voie à suivre? Ou ne fait-il que perpétuer le quiproquo constitutionnel? Je propose de répondre à ces questions en analysant l'impact que pourrait avoir la loi et les voies alternatives qui s'offrent au gouvernement.

3.2.1 Son impact

Le projet de loi 99 constitue en fait une déclaration de principes. Ces principes touchent le droit à l'autodétermination du peuple québécois, à la légitimité de l'État du Québec et de ses actions, à l'intégrité et l'administration du territoire québécois et à la suprématie de l'Assemblée nationale. Son objet vise à contrer tout empiètement à la souveraineté de l'Assemblée nationale; il s'agit donc de rendre illégal tout acte commis à l'encontre d'une décision prise par l'Assemblée nationale démocratiquement élue par

l'ensemble des Québécois et des Québécoises. Malgré la solennité dont on veut imprégner la démarche –et peut-être justement à cause de cette solennité– certaines questions subsistent.

Ainsi, la première question à se poser quant au projet de loi vise l'impact qu'il aura. Comme le mentionnent les notes explicatives qui l'accompagnent, le projet de loi se veut une réaffirmation « des droits fondamentaux et [d]es prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec. » Ce qui est fondamental se rapporte à l'essentiel, c'est-à-dire au point le plus important. On imagine facilement que si cette importance est discutable –ce que signifierait, par exemple, un vote partagé en deuxième lecture, soit celle sur le principe de la loi– l'aspect fondamental des droits qui doivent y être protégés risque de porter flanc à la critique unitariste et, en conséquence être mis en doute. Si le gouvernement ne peut parvenir à obtenir un vote unanime ou, à tout le moins, à un vote sans opposition en deuxième lecture, il doit se demander s'il désire véritablement lancer ce message de doute quant à l'importance des droits qu'il veut garantir?

Dans le même ordre d'idées, une deuxième question surgit. Une telle déclaration de principes, pour peser de tout son poids, doit être inattaquable. Or, qui dit loi, dit possibilité de contestation devant les tribunaux. Une fois de plus, je laisserai mes collègues des facultés de droit discuter de l'aspect technique de cette éventualité. Cependant, certains éléments contenus dans le projet de loi méritent notre attention. Quelques-uns semblent ne pas poser problème. On peut en effet trouver de solides fondements pour une très grande partie des articles, que ce soit aux termes de l'Accord d'Helsinki de 1975 dont le Canada était signataire, à l'article 45 de la Partie V de la Loi constitutionnelle de 1982, ou encore dans la *Loi sur la consultation populaire*, la *Loi sur les élections*, leurs appendices et règlements ou par la pratique établie, non seulement par le Québec, mais aussi par d'autres provinces, en matière de relations internationales. Toutefois, d'autres éléments contenus dans le projet de loi offrent une image plus floue.

Ceci m'amène à me poser la question suivante : qu'arriverait-il sur le plan politique si, par exemple, une partie de la loi était remise en question? Est-ce que cela

signifierait que le droit ainsi attaqué ne serait pas fondamental et, à la limite, ne serait pas? Le gouvernement est-il prêt à prendre ce risque?

Certes, si cette loi visait l'intervention d'un acteur en provenance de l'intérieur du Québec, en provenance d'une autre province ou en provenance de l'extérieur du Canada, elle pourrait « tenir la route ». Par ailleurs, on pourrait se demander si, par exemple, un traité international risque de la remettre en question. Ainsi, dans l'éventualité où un Québec indépendant adhère à un traité de libre-échange continental, on pourrait considérer qu'un tribunal d'arbitrage juge qu'une loi dûment votée par l'Assemblée nationale aille à l'encontre des ententes par ailleurs signées. Même dans ces circonstances, il appartiendrait à l'Assemblée nationale de faire en sorte que le Québec se conforme ou non à la décision du tribunal puisque c'est à l'Assemblée nationale qu'il reviendrait de voter une loi en amendement à la loi fautive. À l'intérieur du contexte canadien cependant, la situation est tout autre. Autrement dit, la loi 99 peut-elle rendre illégal un geste commis par le gouvernement central?

Il est permis d'en douter parce que le risque de contestation de la loi 99 par Ottawa ou par une partie intéressée à défendre les intérêts d'Ottawa est réel. Certains articles de la loi semblent en effet aller à l'encontre de dispositions constitutionnelles déjà existantes et, de ce fait, risquent de s'exposer à une contestation juridique. Par exemple, lorsqu'à l'article 10 on lit : « Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale », on ne peut ignorer ce qu'en dit l'actuelle constitution canadienne. Bien que non signée par le Québec, les tribunaux ont abondamment démontré qu'elle s'y appliquait dans sa totalité. Or, que nous apprend cette autre loi?

Il existe déjà dans la constitution canadienne des provisions qui permettent au gouvernement central d'intervenir et de remettre en question la souveraineté des assemblées législatives provinciales : ce sont les pouvoirs de désaveu et de réserve (articles 90, 56 et 57). Il s'agit sans aucun doute d'irritants importants que le Québec et plusieurs autres provinces veulent sans aucun doute voir disparaître, de pierres d'achoppement majeures vis-à-vis de l'autonomie provinciale. Le fait que ces pouvoirs

soient presque tombés dans l'oubli donne une bonne idée de leur incongruité dans un système fédéral. Ils sont si peu présents dans l'esprit des gens que, même si leur abolition faisait partie des ententes d'harmonisation constitutionnelle proposées il y a une dizaine d'années, personne n'y a prêté attention. Cependant, bien que la pratique constitutionnelle récente en ait pratiquement fait des outils caduques, il n'en demeure pas moins qu'ils font toujours partie de la loi fondamentale du Canada, la loi à partir de laquelle toutes les autres lois doivent être interprétées.

Il se pourrait donc que la loi 99 soit invalidée par des tribunaux qui considéreraient que certaines de ses dispositions vont à l'encontre de celles contenues dans la Constitution canadienne. De façon plus ironique, il se pourrait même que la loi 99 fasse l'objet de ce traitement désuet puisqu'elle entre en contradiction avec l'objet même des articles dont elle pourrait être victime. La récente pratique, comme l'a démontré l'attitude du Premier ministre Trudeau vis-à-vis de la loi 101, est cependant d'avoir plutôt recours aux tribunaux. Qu'elle que soit l'avenue choisie pour dénoncer la loi québécoise, force est de constater que, dans l'état constitutionnel actuel, il serait très difficile pour le Québec de maintenir sa position. Une semblable rebuffade est-elle véritablement ce que le gouvernement du Québec souhaite quant à l'acceptation des principes fondamentaux qu'il désire protéger par la loi?

Le quiproquo constitutionnel apparaît ici dans toute sa splendeur : le projet de loi 99 est à maints égards un credo fédéraliste. Après tout, il réclame « la souveraineté dans les domaines de compétence qui sont les siens en vertu des lois et des conventions de nature constitutionnelle ». Il ne s'agit pas ici de redéfinir le partage des pouvoirs, mais bien de faire en sorte que soit respecté ceux qui sont déjà consignés dans la lettre et dans l'esprit d'une constitution fédérale. En ce sens, il est étonnant de voir que des gens qui se disent fédéralistes s'y opposent. La seule explication possible à un tel paradoxe c'est que parmi ceux qui se disent fédéralistes, les défenseurs du projet de loi C-20 sont en fait de vaillants unitaristes.

3.2.2 Les voies alternatives

Si la voie législative empruntée par le gouvernement du Québec présente des risques de ternir une plaque que l'on cherche plutôt à polir, est-ce à dire qu'il n'existe aucune réplique possible au projet de loi C-20? Peu s'en faut. En fait, les voies alternatives sont nombreuses, bien que toutes ne soient pas aussi praticables. Je vais examiner les principales.

La première qui vient à l'esprit, pour qui veut demeurer dans le cadre législatif, consisterait à proposer un amendement à la constitution du Québec. Cet amendement pourrait reprendre l'esprit du contenu de la loi 99 et par la suite servir de balise à toute action politique : puisqu'on y retrouve l'expression des fondements démocratiques du Québec, il serait tout à fait naturel que sa constitution en fasse mention. Si une telle avenue pourrait sembler souhaitable, est-elle pour autant réalisable?

La réponse à cette question est intimement liée au contexte dans lequel la démarche serait effectuée. Comme je l'ai démontré, les principes contenus dans la loi 99 viennent à l'encontre de certains éléments déjà contenus dans la Constitution canadienne. Bien qu'il s'agisse d'éléments tombés en désuétude, il n'en demeure pas moins qu'une acceptation d'une modification constitutionnelle les altérerait et, de ce fait, ce n'est plus l'article 45 de la Section V qui s'appliquerait : il faudrait l'assentiment d'autres joueurs que le Québec seul. Dans un climat de bonne entente constitutionnelle, il est déjà difficile de regrouper une volonté suffisante afin de mener à bien certains changements. Que dire d'une situation où l'initiative serait perçue –et pour cause– comme étant une réplique à l'égard d'un geste posé par Ottawa, geste qui de surcroît semble avoir reçu l'assentiment aveugle de la plupart des autres provinces canadiennes? Pour supérieure que paraisse cette solution, elle ne semble pas pour autant applicable.

En fait, je serais porté à dire que c'est la voie législative toute entière qu'il faut remettre en question. Nous avons vu l'effet négatif qui pourrait être induit par la démarche actuelle et l'amendement constitutionnel semble irréaliste à ce moment-ci. D'ailleurs, pourquoi procéder avec une loi? C'est connu : une loi ne peut être amendée

que par une loi. Ce principe ne peut toutefois s'appliquer ici puisqu'il s'agit de lois votées par des assemblées parlementaires qui n'ont pas la possibilité de modifier les lois l'une de l'autre. Certains ont avancé la nécessité d'une loi pour avoir la possibilité de procéder à l'actuelle consultation populaire. Force est de constater que l'argument peut être contourné. Il existe d'autres moyens de procéder à une consultation, par le biais d'une motion, par exemple.

Étant donné l'importance du sujet, je suis toutefois d'accord qu'il aurait été malheureux qu'il ne s'agisse que d'une initiative gouvernementale. C'est l'Assemblée nationale en tant que forum de délibération et de prise de décisions démocratiques et représentatives de l'ensemble du Québec qui est prise à partie par le projet de loi C-20, comme le sont toutes les autres assemblées législatives du Canada qui, de façon fort étonnante, ne se sentent pas interpellées par la loi d'Ottawa. Il revient donc à l'Assemblée nationale de réagir et, si possible, de le faire d'une seule voix. Qu'on y associe la population dans un élan d'ouverture démocratique a ses mérites étant donnée l'importance de la question débattue. Le geste final qui en découlera devrait cependant être, comme je l'ai déjà dit, inattaquable.

Dans cet esprit, à la suite des auditions tenues par les parlementaires, l'utilisation d'une motion reflétant le propos du projet de loi pourrait être aussi, voire plus efficace qu'un projet de loi contestable. Le Premier ministre du Canada ne se réfère-t-il pas lui-même à l'importance que peut revêtir une motion lorsque vient le moment de signifier la reconnaissance d'une société distincte au Québec? Il serait bien mal placé pour ensuite nier la valeur d'un geste similaire posé par l'Assemblée nationale. Cette motion seule ne parviendrait toutefois pas à contrer l'assaut d'Ottawa, pas plus d'ailleurs qu'une loi invalidée ne le pourrait.

Il faudrait alors explorer une troisième voie qui pourrait être suivie de façon concurrente à celle d'une motion. La loi d'Ottawa présente, à n'en pas douter, des éléments qui puissent donner prise à une contestation judiciaire. L'établissement de règles *post facto* et à partir de critères non entièrement connus constitue un assaut tellement grave sur les principes fondamentaux d'une démocratie pour justifier

une telle démarche. Je crois qu'il vaut mieux pour le Québec, et ce faisant pour les autres provinces, voir se faire débouter l'attaque d'Ottawa plutôt que de constater que c'est sa propre parade qui est anéantie. Dans le premier cas, l'adversaire est désarmé alors que dans le second on se découvre à son attaque. Le choix qui s'offre me semble donc clair.

Sur le plan de la politique, abstraction faite des ordres du jour partisans de part et d'autres, cette avenue offre une amorce de solution d'autant plus intéressante qu'elle s'attaque à la nature même du quiproquo constitutionnel. Elle permettrait soit de condamner les initiatives unitaristes, soit de les inscrire comme étant les paramètres qui dorénavant régissent le Canada. Dans un cas comme dans l'autre, on saurait maintenant davantage à quoi s'en tenir. Toute action politique serait alors inscrite dans un cadre de référence beaucoup plus clair où il ne serait plus possible de prendre la queue de la bête pour sa tête : tous sauraient de quoi il est question et une telle initiative ferait davantage pour le besoin de clarté appelé de toutes part que la loi présentement à l'étude à Ottawa et à laquelle l'initiative du gouvernement du Québec se veut une tentative de réponse.

Conclusion

L'analyse que j'ai faite du projet de loi 99 et de son catalyseur, le projet de loi C-20 a permis de mettre en lumière que ces deux législations cherchaient à juguler des symptômes sans toucher véritablement à la nature du problème. Ce problème réside dans la lecture que l'on fait de la constitution canadienne, lecture qui révèle un véritable quiproquo.

Mon exposé a d'abord analysé la nature de ce quiproquo en abordant de façon théorique, l'ambiguë nature du fédéralisme canadien. J'y ai levé le paradoxe lié au concept des deux peuples fondateurs, j'y ai exposé les définitions qui s'appliquent systèmes unitaire, fédératif et confédératif de gouvernement avant d'analyser les phases d'évolution du Canada fédéré, caractérisées d'abord par le mouvement pour les droits provinciaux puis par la conjoncture favorable à l'émergence d'un État centralisateur. J'ai conclu cette partie en faisant référence à la nécessaire reconnaissance des caractéristiques

politiques du Québec. Nous étions alors en possession des outils théoriques et historiques nécessaires à la compréhension du quiproquo constitutionnel, ces outils prenant leur signification réelle dans l'étude de la volonté autonomiste du Québec dans une perspective historique.

La deuxième partie de l'exposé a servi à analyser les différentes options qui s'offrent aux souverainistes, aux unitaristes et aux fédéralistes avant de souligner quelles options semblaient les plus viables. L'analyse des projets de loi C-20 et 99 dans l'optique de leur appartenance à des options viables a complété la réflexion.

Alors que les points de vue unitariste et fédéraliste étaient déjà présents lors des débats qui ont mené au pacte de 1867, les origines de l'avenue privilégiée par une proportion significative de Québécois et de Québécoises, soit une forme de fédéralisme, peuvent être retracées aussi loin qu'au XVII^{ème} siècle. Malgré les assauts répétés et plus récemment couronnés de succès des tenants de l'unitarisme, il semble que c'est davantage dans un retour vers le respect des valeurs véritablement fédéralistes que pourrait résider une amorce de solution de l'imbroglio constitutionnel. Étant donné que le projet de loi C-20 révèle une approche beaucoup plus unitariste que fédéraliste, il est donc douteux qu'il fasse partie d'une solution viable. Quant au projet de loi 99, bien qu'il soit essentiellement fédéraliste dans son approche, certaines de ses dispositions risquent de provoquer une action dont les résultats pourraient saper l'effet qu'on recherche par la présentation de cette loi. Il serait donc douteux qu'aucun des deux projets de loi ne contribue d'une façon significative à une solution quelconque, dans l'État actuel des choses. Il semble donc qu'autant les séparatistes que les unitaristes ou les fédéralistes ne pourront trouver satisfaction dans ces mesures, notamment à cause de l'incompréhension qui entoure la diffusion des perceptions que chacun a de l'union canadienne.

En terminant, il reste deux questions auxquelles je n'ai pas encore répondu, mais auxquelles, je crois, il est nécessaire de s'arrêter puisqu'elles sont au centre du débat, se situent au cœur de la démarche d'Ottawa et, en conséquence, constituent la trame sur

laquelle a été élaboré le projet de loi présentement à l'étude par cette Commission : qu'est-ce qu'une question claire et qu'est-ce qui constitue une réponse claire?

Commençons par ce qui pourrait être la plus difficile à répondre, soit celle sur la question claire. La politique étant ce qu'elle est, les beaux atours d'une part et le discrédit d'autre part peuvent difficilement être complètement exclus du portrait. Il m'apparaît donc très difficile de trouver une formulation de la question qui soit idéale et qui saura satisfaire l'ensemble des parties. Cette constatation étant faite, il ne demeure pas moins qu'un minimum de clarté est nécessaire si l'on veut préserver l'essence de l'exercice démocratique. Si la société québécoise s'est donnée des moyens pour contraindre les abus des vendeurs de mirage à la va-vite, il semble naturel qu'elle se discipline aussi au niveau de ses vendeurs d'idées politiques. Il est rassurant de retrouver dans la déclaration du Premier ministre un engagement à cet effet. Le travail pourrait d'être d'autant plus aisé que la réponse au renvoi à la Cour suprême donne certaines indications qui permettent de remiser certains artifices rhétoriques dont une allusion plus ou moins complète à une genre plus ou moins défini d'association plus ou moins contraignante avec le Canada.

Si je puis me permettre une suggestion, j'ajouterais ceci : en revenant aux solutions possibles au problème de définition des termes autour duquel j'ai organisé mon exposé, il me semble que l'on effectuerait un pas de plus vers la clarté. Je reprends ma métaphore : en cessant de taper sur la queue de la bête, on pourra s'attaquer à sa tête. Il est vrai que ma démonstration, que je crois conforme à une certaine représentation que l'on peut se faire de la réalité, est triptyque tandis que la forme de débat acceptée par la *Loi sur la consultation populaire* et encouragée par les médias est dichotomique. Décrire et représenter les choses en noir et blanc constitue une construction beaucoup plus préhensible par le cerveau que de capter les nuances de gris dans lesquelles nous vivons. D'ailleurs, le langage de l'intelligence artificielle n'est-il pas binaire? Donc, obstacle à surmonter. La santé démocratique de notre société mérite-t-elle cet effort?

Je propose d'explorer diverses solutions pour y arriver. La première est la plus simpliste. Il s'agit que les tenants des deux options qui ne sont pas celles du gouvernement du jour s'allient dans le camp du non. Cela a le grand avantage de garder

le système tel qu'il est et de laisser en même temps les acteurs exprimer leurs options. Cette façon de faire n'est pas tout à fait étrangère : c'est exactement ce qui est survenu lors du référendum sur l'entente de Charlottetown. C'est ainsi que nous avons pu voir l'alliance contre nature de Jacques Parizeau avec Pierre Trudeau. En soi, on voit donc surgir un premier problème : comment peut-on dire qu'une telle coalition est représentative d'une même réalité politique? De plus, il est très facile d'imaginer qu'un tel scénario de « deux contre un » risque de donner très souvent la victoire au camp du non. De ce fait, peut-on dire que la démocratie serait bien servie? Probablement pas.

Une autre solution que je reprends ici à mon compte est bien connue des étudiants des processus électoraux et a même déjà été évoquée pour le Québec. Son grand avantage est qu'elle est beaucoup plus respectueuse à la fois de l'expression de plus d'une option et du choix de chaque individu. Il s'agit d'une adaptation du système électoral dit du vote simple transférable. Concrètement, il s'agit de demander aux électeurs d'indiquer sur leur bulletin leur ordre de préférence des options. Une fois le « premier tour » compté, l'option qui arrive en troisième place est éliminée et le deuxième choix des électeurs qui ont d'abord favorisé cette dernière option est alors réparti entre les deux camps qui demeurent. Y verrait-on un biais en faveur de l'option la plus au centre? Pas nécessairement. Tout d'abord, ce ne sont pas tous les électeurs qui priorisent leurs options électorales de façon systématique, de gauche à droite, de concentré à déconcentré, etc. On connaît des circonscriptions où le résultat final donne NPD-Conservateur-Libéral, par exemple. De plus, il n'est pas assuré que tous les gens ayant d'abord favorisé l'option classée troisième après le premier dépouillement aient indiqué un deuxième choix sur leur bulletin. Il est à noter que, contrairement à l'élection par circonscription, le dépouillement du second choix devra se faire seulement après que l'ensemble des résultats sera connu au niveau de l'ensemble du territoire. Les cas de contestation seraient alors assez complexes et l'annonce du résultat final pourrait prendre quelques jours, comme cela se fait dans certains pays.

Une troisième solution, plus coûteuse, mais probablement la plus ouverte, consiste à tenir un scrutin à deux tours. Si, après un premier dépouillement, aucun des

camps ne parvient à atteindre la majorité voulue, les camps des deux options toujours en lice disposeraient alors d'une semaine de plus pour tenter de convaincre l'électorat du bien fondé de leur option. Cette méthode est beaucoup plus simple au niveau du dépouillement et les résultats peuvent être connus le soir même du chaque vote. Comme elle est aussi plus innovatrice dans son déroulement, cette méthode risque de surprendre et il faudrait voir quel serait le taux de participation au deuxième tour. Les Québécois et Québécoises n'en seraient pas à leur première innovation en matière électorale –quoique celle-ci est bien modeste– et il faudrait sans doute être de bien mauvaise foi pour contester les résultats en se basant sur un taux de participation inférieur au deuxième tour : après tout, il se trouverait bien des militants ayant d'abord favorisé l'option maintenant laissée pour compte, qui ne se présenteraient pas au vote. En soi, il faudrait s'attendre, sans pour autant que cela change la validité du vote exprimé, à ce que le taux de participation au second tour soit inférieur à celui du premier, à moins d'une campagne exceptionnellement chaude et menée de façon très serrée par les deux organisations.

Enfin, une quatrième solution est celle qui a été préconisée en 1980 : l'étapisme. Elle a l'avantage certain de permettre la tenue d'un référendum selon les paramètres actuellement connus. Par contre, elle exige pratiquement que la première option sur laquelle les gens seraient appelés à voter soit l'option qui représente le moyen terme. On imagine en effet très mal un gouvernement ayant reçu une rebuffade avec une solution extrême revenir, penaud, demander un mandat pour une solution moyenne. Le contraire serait plus facile à imaginer : après une fin de non recevoir essuyée par une proposition modérée, un gouvernement peut facilement revenir à son électorat avec la logique : il ne nous reste qu'un choix. Évidemment, si l'avenue privilégiée par le gouvernement du jour se trouve plutôt à l'une des extrémités, cette façon de faire pourrait le mettre dans l'embarras dans l'éventualité où les négociations s'avèrent fructueuses en vue d'une solution beaucoup plus nuancée que celle qu'il aurait souhaitée.

Bref, la consultation qui met en valeur trois options représente la façon la plus claire d'aborder la question même si elle présente des obstacles puisque ceux-ci ne sont pas insurmontables. Dans l'éventualité où seulement deux options sont débattues, il va

sans dire qu'il faudrait tout de même que chacune des options se définisse par rapport aux trois paramètres indiqués. Reste donc la question de la clarté du vote exprimé.

À cet égard, l'argument le plus sûr peut être déduit de la *Loi sur la consultation populaire*. Cette loi prévoit d'abord qu'il n'y ait que deux camps, deux options. Dans ce contexte, l'article 375 de l'Appendice 2 de la *Loi sur la consultation populaire* stipule que « Le directeur de scrutin annonce l'option qui, au terme du recensement, a remporté le plus de votes ». Or, que signifie ce « a remporté le plus de votes » dans un contexte où il n'y a que deux options sinon un résultat qui équivaut au moins à 50 % + 1 ? Il est à noter que cette partie de la loi n'a jamais été contestée devant les tribunaux. On peut donc conclure à une acceptation généralisée du principe qu'elle avance ici. En fait, c'est probablement l'ancien éditorialiste du *Devoir*, Claude Ryan, qui, au soir de la réponse au renvoi à la Cour suprême, a eu le mot le plus juste : « Si la question est claire, une majorité de 50 % + 1 est claire. »

Les opposants ou à tout le moins les sceptiques quant à l'application de cette règle évoquent trois arguments qui reviennent souvent et qui tournent tous autour de « la gravité du geste ». Le premier est celui du « conseil d'administration » ou de l'« assemblée d'actionnaires » où un vote qualifié est demandé. À ceci je répondrai par la question suivante : en affaires, quelle valeur a priorité ? Les profits assurés par la stabilité ou la démocratie ? Le second exemple donné est celui des Nations Unies où des votes qualifiés se prennent (à noter qu'il y a aussi des vétos). J'en surprendrai peut-être quelques-uns parmi vous en affirmant que les Nations Unies ne constituent pas une assemblée démocratique, mais bien plutôt un forum diplomatique. C'est pourquoi l'outil décisionnel le plus important à l'ONU n'est pas tant le vote que le consensus, phénomène qui, à lui seul, est suffisant pour expliquer maints retards et maintes inactions de l'ONU, faute de consensus, justement. Enfin, il y a Terre-Neuve.

Nous savons tous que Terre-Neuve est devenue la dixième province canadienne en 1949 après quelques tentatives référendaires et un résultat favorable somme toute assez serré. D'un côté, les souverainistes affirment que si 50 % + 1 suffirait alors pour entrer, pourquoi ce ne serait pas le cas pour sortir de cette même union. À cela, les

unitaristes répondent que ce n'est pas du tout la même chose puisque dans le cas d'une sécession de l'union, il s'agit d'une « opération irréversible ». Or, si l'on pousse la logique de cette réflexion jusqu'où elle doit nécessairement se rendre, on comprendra que, dans le cas de Terre-Neuve, si 50 % + 1 était suffisant, c'était probablement que l'opération d'adhésion, elle, était réversible. Et qu'obtient-on si l'on renverse une opération d'adhésion, sinon une sécession? Donc, la logique avec laquelle les unitaristes repoussent l'idée du 50 % + 1 se retourne directement contre eux si l'on prend la peine de suivre leur raisonnement jusqu'au bout.

Voilà donc qui fait le tour de la question telle que je la perçois d'un point de vue d'historien et de politologue. Je souhaite que ma contribution alimente les discussions et enrichisse le débat à la mesure de sa modeste valeur. Je serai heureux d'y donner suite par des échanges avec les personnes qui voudront bien m'adresser leurs commentaires et leurs questions.