

DISCOURS PRÉSIDENTIEL

Le rapatriement du Québec

RENÉ DUROCHER

1987

Résumé

La question constitutionnelle est une question d'actualité fort complexe; elle constitue une dimension fondamentale de l'histoire de notre pays. Cette question paraît toujours importante depuis le gâchis constitutionnel de 1981-1982. Le refus des gouvernements péquiste et libéral de participer à cette entente est une bombe à retardement. C'est notre devoir comme historiens d'expliquer ce sujet difficile à nos étudiants et, si nous le pouvons, à un plus large public.

Parmi les diverses positions des provinces, celle du Québec est distinctive par sa continuité historique. Sauf sur la question du veto, l'accord du Lac Meech tentera de satisfaire aux demandes du Québec. Ceci donne satisfaction au gouvernement de la province en reconnaissant le Québec comme société distincte à l'intérieur du Canada et en stipulant que la Constitution doit être interprétée en tenant compte de ce caractère distinct du Québec. C'est vraiment le minimum que peut accepter le Québec.

L'accord du Lac Meech et celui du 3 juin, en permettant de réintégrer le Québec dans la vie constitutionnelle du pays, constitue une étape majeure, voire un moment historique, dans l'évolution du fédéralisme canadien.

* * * * *

The constitutional question is a complex contemporary problem, especially so since repatriation. It possesses a critical historical dimension, which it is our duty as historians to illuminate for our students and, if opportunity arises, for the public.

The refusal of successive PQ and Liberal governments to join in repatriation posed a serious problem to Canada. The author traces the recent history of these events and focuses on the historical continuity in Quebec's position. The Meech Lake accord will satisfy traditional Quebec demands, except on the question of constitutional veto, while dealing with many of the concerns of other provinces. At the same time it recognizes Quebec as a distinct society within Canada and stipulates that the constitution be interpreted taking into account this distinctive character. Quebec could accept no less.

The Meech lake accord and the agreement of 3 June brought Quebec back into the constitutional mainstream and thus they constitute a major step, indeed a historic moment, in the evolution of Canadian federalism.

Comme tous mes prédécesseurs, j'ai hésité sur le choix du sujet que j'aborderais dans ce discours. Pour le meilleur ou pour le pire, j'ai choisi de traiter d'une question très controversée et qui, pour comble, est une question d'actualité qui défraie la manchette des journaux depuis plus d'un mois, c'est-à-dire la question constitutionnelle.

J'ai eu envie de demander qu'on verrouille les portes de la salle car la question constitutionnelle est réputée être particulièrement ennuyante. Il est facile, trop facile, d'ironiser sur la Constitution. Récemment au Québec il y eut une dizaine de jours de débats parlementaires télévisés sur les Accords du Lac Meech et, comme l'a fait remarquer Don Macpherson de la *Montréal Gazette*, ce n'était pas une menace pour les cotes d'écoute des autres chaînes de télévision.

Trève de plaisanterie, la question constitutionnelle est complexe et elle constitue une dimension importante de l'histoire de notre pays. On ne peut comprendre la Constitution du pays sans connaître son histoire, tout comme on ne peut comprendre l'histoire du Canada sans étudier son évolution constitutionnelle. Pour plusieurs d'entre nous qui enseignons l'histoire canadienne, c'est notre devoir d'expliquer ce sujet difficile à nos étudiants et, si nous le pouvons, à un plus large public. La question constitutionnelle que j'étudie depuis près de vingt ans me paraît toujours importante, surtout à ce moment où le gouvernement fédéral et dix gouvernements provinciaux tentent de réparer le gâchis constitutionnel de 1981-1982. Quelles que soient nos opinions sur la loi constitutionnelle de 1982, il n'en reste pas moins incontestable que le gouvernement péquiste puis le gouvernement libéral ont refusé d'entériner cet accord. Ce refus est une bombe à retardement - je ne suis pas prophète et je ne sais quand cette bombe éclatera ou même si elle éclatera - mais c'est une situation très malsaine. Il faut une forte dose d'irresponsabilité pour ne pas tenter de sortir de l'impasse qui, tôt ou tard, directement ou indirectement, menacera l'équilibre et le fonctionnement du fédéralisme canadien.

Depuis l'accord du Lac Meech le débat s'est surtout déroulé au sein de la classe politique et parmi les juristes. Il est facile de déceler un certain malaise au sein des partis fédéraux, surtout chez les libéraux dont plusieurs ont entériné avec enthousiasme pendant des années la vision de P.E. Trudeau et l'accord constitutionnel de 1982. Les néo-démocrates, même s'ils ont appuyé Trudeau et ont toujours eu la réputation d'être centralisateurs et coupés du Québec, taisent, sauf exceptions, leurs réserves depuis qu'ils ont vu la lumière des sondages qui leur sont très favorables dans la Belle Province. Les conservateurs, sauf exceptions eux aussi, suivent leur chef qui s'est converti depuis l'époque où il faisait la lutte à Joe Clark en lui reprochant d'être trop conciliant à l'endroit du Québec et des "séparatistes." Quant aux sénateurs, il y aura peut-être quelques éclats des vieux amis de Trudeau, mais si Eugène Forsey trouve que le prix à payer pour l'entente du Lac Meech n'est pas trop élevé, il faudrait, comme dit le dicton, être plus catholique que le Pape pour s'y opposer. De toute façon, en vertu de la Loi du Canada (art. 47), le Sénat n'a qu'un veto suspensif de 100 jours.

Le débat a pris une certaine ampleur sur la scène fédérale avec l'intervention de P.E. Trudeau (lettre du 27 mai, *La Presse* et *Toronto Star*) et la réplique du Sénateur Lowell Murray (*Le Devoir*, 30 mai) qui a réfuté, point par point, de manière digne et

convaincante, la vision apocalyptique de l'ancien premier ministre. John Turner, tout comme Ed Broadbent, ont réussi à maintenir leur accord de principe au projet, du moins pour le moment.

Dans les provinces anglophones, le débat n'a pas vraiment eu lieu mais, depuis l'entente du 3 juin, il est certain qu'il aura lieu selon des modalités propres à chaque province. Divers groupes sont à s'organiser pour combattre le projet. Espérons qu'on pourra tenir en échec la démagogie, qu'on évitera de soulever des préjugés anti-Québec et qu'on ne jouera pas sur la peur des gens en leur racontant que leurs droits et libertés seront menacés, que les grandes mesures sociales seront désormais impossibles à mettre en oeuvre et même que celles qui existent déjà pourraient disparaître, que des milliers d'immigrants seront condamnés à s'établir au Québec, etc. Ce matin même, je lisais dans le *Globe and Mail* la déclaration de Ian Deans, ancien leader parlementaire des néo-démocrates et actuellement président du *Public Service Staff Relations Board*, qui laisse croire qu'on peut s'attendre au pire. M. Deans déclarait, ici même à Hamilton, que la réforme constitutionnelle entraînerait une dégradation de la fonction publique fédérale et la fin de sa croissance, ce qui aurait pour conséquence que "there will be no chance to advance women, natives, minorities and the handicapped." Comme raisonnement spécieux et démagogique, ce n'est pas mal.

Au Québec, il y a déjà eu un véritable débat d'une dizaine de jours en commission parlementaire. Les experts consultés ont réussi à convaincre le gouvernement Bourassa qu'il serait plus sage de faire reconnaître que ce qui distingue le Québec, c'est principalement sa langue et qu'il devrait s'assurer que l'article limitant le pouvoir de dépenser du fédéral ne saurait être utilisé pour limiter davantage l'autonomie du Québec. L'opposition parlementaire et extraparlementaire a été totalement incapable de soulever l'opposition de la population comme cela avait été le cas en 1965 à propos de la formule Fulton-Favreau ou, en 1971, au sujet de la Charte de Victoria. On peut présumer que la majorité de la population accepte, avec ou sans enthousiasme, l'accord du Lac Meech, et la seule chose qui pourrait revigorer l'opposition péquiste et les indépendantistes purs et durs serait l'échec de ce projet d'entente. Si P.E. Trudeau avait encore de l'influence au Québec, il aurait pu - oh paradoxe - servir la cause des indépendantistes. Même les anglophones du Québec, malgré leurs réserves sur la société distincte, préfèrent suivre le gouvernement Bourassa où ils sont solidement représentés et ils ont bien compris qu'un échec de l'accord du Lac Meech ne pourrait que favoriser une flambée de nationalisme.

On peut penser que les leaders politiques du Canada anglais ont, eux aussi, compris cette problématique car le nationalisme autonomiste du Québec est fortement enraciné dans son histoire. En effet, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, pour ne pas dire depuis la Conquête de 1760, les Québécois francophones luttent pour leur

autonomie au sein du Canada. Ce combat vital pour le Québec, comme en témoigne toute son histoire, s'est poursuivi encore plus vigoureusement dans les années 1960-1970 où il s'est durci considérablement jusqu'à menacer sérieusement l'unité du pays; on a trop tendance à l'oublier et c'est le rôle de l'historien de le rappeler à ses concitoyens.

Le mouvement terroriste qui s'est développé sous l'égide du FLQ à partir de 1963 a culminé avec la Crise d'octobre de 1970, et la remise en vigueur de la Loi des mesures de guerre témoignait d'un malaise certain et d'un danger potentiel pour le pays. Nous savons aujourd'hui que ce mouvement était marginal, mal organisé et incapable de susciter l'adhésion d'un nombre le moins significatif de Québécois. Il n'en reste pas moins que les mouvements terroristes qui ont déchiré et déchirent tant de pays commencent habituellement de cette façon.

Heureusement ceux qui prônaient des changements politiques même aussi radicaux que celui de l'indépendance du Québec avaient d'autres possibilités d'expression que le terrorisme. La démocratie canadienne et nos traditions de respect des libertés étaient assez fortes pour tolérer un débat ouvert sur la question. Le Parti québécois a pu se développer et accéder au pouvoir en 1976. Il est vrai que ce parti, sous la direction de René Lévesque, a été extrêmement respectueux des règles du jeu démocratique car, en certains milieux, il ne faut pas se le cacher, on aurait souhaité une intervention musclée du gouvernement fédéral. D'ailleurs, à l'occasion de la Crise d'octobre, on a tout fait pour associer le "séparatisme" et le "terrorisme" et la loi des mesures de guerre était peut-être plus dirigée vers les indépendantistes que vers les terroristes. On est venu très près d'un dérapage. D'aucuns, notamment à la GRC, ont cherché après 1970 à entretenir le danger par des manoeuvres répugnantes. De même, à la veille du Référendum, on a laissé courir des menaces d'intervention et il a été question de manoeuvres militaires. Finalement on s'est résigné à un combat proprement politique, même si les coups bas n'ont pas manqué. Le plus beau et le plus machiavélique de ces coups a été l'intervention de Pierre Elliott Trudeau qui a promis solennellement qu'un NON au Référendum, c'était un OUI au changement constitutionnel et au renouvellement du fédéralisme. Tous les sondages indiquaient que la majorité des Québécois souhaitaient un fédéralisme renouvelé qui reconnaisse mieux les droits du Québec. Bien entendu, cela demeurait vague, mais allait incontestablement dans le sens des revendications autonomistes exprimées par tous ses premiers ministres depuis 1960, voire depuis Honoré Mercier.

On a dit que si Pierre Elliott Trudeau avait vraiment exprimé ce qu'il pensait - comme il l'a fait à propos de l'Accord du Lac Meech - le résultat du référendum aurait pu être différent. S'il avait dit aux Québécois qu'il méprisait leur nationalisme, qu'il refuserait de reconnaître le Québec comme société distincte, que le Québec ne jouirait d'aucune compensation financière en cas de retrait d'un programme à frais partagés dans des

domaines de compétence provinciale sauf en matière d'éducation et de culture, et que la province de Québec serait une province comme les autres, le OUI aurait pu triompher. Bien sûr, Trudeau peut soutenir qu'il n'a jamais changé d'idée en matière constitutionnelle et ceux qui connaissaient bien sa pensée savaient que son renouveau irait dans le sens de ses obsessions; mais la majorité voulait lui faire confiance. En cet instant solennel on voulait croire à une espèce de conversion miraculeuse.

Quoi qu'il en soit, après le choc profond qu'a constitué le référendum de 1980 dont ne s'est jamais remis le Parti québécois, malgré sa réélection en 1981, le processus de révision constitutionnelle entrepris depuis 1960 allait connaître un dénouement dramatique avec l'accord constitutionnel du 5 novembre 1981 signé par le fédéral et les neuf provinces anglophones du pays, laissant le Québec complètement isolé et désarçonné.

La conclusion était d'autant plus cruelle que le Québec avait toutes les raisons de croire que le projet unilatéral de Trudeau ne passerait pas, étant donné l'entente du 16 avril 1981 entre le Québec et sept autres provinces. D'ailleurs, le gouvernement du Parti québécois avait payé un fort prix pour cette alliance en renonçant à son droit de veto en contrepartie d'un droit de retrait avec compensation financière en cas de modification constitutionnelle relative au partage des pouvoirs. Plusieurs - dont les libéraux provinciaux et fédéraux - reprocheront avec une sincérité toute relative aux péquistes cette concession vue comme un sacrilège.

Le gouvernement québécois a fait tout ce qu'il pouvait pour empêcher la réalisation de l'Accord qui comprenait le rapatriement, une formule d'amendement extrêmement dangereuse pour l'autonomie du Québec et une Charte des droits et libertés inquiétante sur le plan linguistique.

Malgré la réelle gravité de cette réforme et son rejet à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec, il a été impossible de soulever la population littéralement assommée politiquement par ce que d'aucuns ont appelé la double trahison des provinces anglophones et de Trudeau. Ni Londres, ni la Cour suprême ne seront d'aucun secours contre ce coup de force constitutionnel, légal mais illégitime.

Le Canada anglais n'a en rien vécu une situation dramatique comme celle du Québec. Dans l'ensemble, il est satisfait de la loi constitutionnelle de 1982 qui permet le rapatriement chargé d'une valeur hautement symbolique. De même, il accepte bien la Charte des droits et libertés. L'Ouest, en prime, peut se réjouir de l'art. 92A de l'AANB sur les ressources naturelles, et ce qui ne gâche rien, on s'est débarrassé du droit de veto du Québec. L'Ouest, en particulier, tenait mordicus à l'égalité des provinces, ce qui signifiait qu'aucune d'entre elles - ou toutes - n'aurait pas ou aurait droit de veto. On a peut-être oublié que le Québec et l'Ontario, qui représentent plus

de 50 pourcent de la population, détiennent tout de même, ensemble, un droit de veto dans la nouvelle formule d'amendement. Pis encore, le refus du Québec de participer à tout amendement constitutionnel fait de l'Ontario le seul détenteur d'un veto!

Quoi qu'il en soit, la Loi du Canada de 1982 s'applique légalement au Québec. Tout ce que celui-ci pouvait faire, c'était de maintenir son refus de signer et de participer au processus d'amendement constitutionnel tout en utilisant systématiquement "la clause nonobstant" de la Charte des droits. Après l'arrivée au pouvoir de Brian Mulroney, qui avait promis de rapatrier le Québec "dans l'honneur et l'enthousiasme," le Parti québécois a entrepris de définir les conditions qui lui permettraient d'adhérer à la Constitution. On y posait une dizaine de conditions: reconnaissance du peuple québécois, droit exclusif de légiférer en matière linguistique dans les secteurs de sa compétence, prééminence de la Charte des droits du Québec sur celle du Canada sauf pour les articles 3 à 5 (droits démocratiques qui s'appliquent au fédéral), formule d'amendement avec veto sur les changements aux institutions et compensation financière pour le reste, limitation du pouvoir fédéral de dépenser, pouvoirs élargis en matière d'immigration, de main-d'oeuvre, de développement économique et régional, pouvoir d'agréeer les juges québécois de la Cour suprême nommés par Ottawa. Finalement, une fois cette dizaine de conditions acceptées, l'engagement solennel des gouvernements de poursuivre la révision constitutionnelle!

Non sans raison, le gouvernement Mulroney a préféré attendre l'élection des libéraux de Robert Bourassa pour entreprendre des négociations. Les libéraux ont progressivement épuré leur pensée constitutionnelle en s'éloignant du "Livre beige" de Claude Ryan publié à la veille du Référendum et n'ont retenu que cinq conditions pour adhérer à la Constitution: reconnaissance du Québec comme société distincte, garanties sur l'immigration, limitation du pouvoir de dépenser du fédéral, droit de veto sur toute question constitutionnelle et finalement participation à la nomination des juges de la Cour suprême.

Si on faisait l'exégèse de toutes les demandes du Québec depuis 1960 - n'ayez crainte je ne vous ferai pas ce coup - on constaterait facilement que les libéraux s'en sont tenus au strict minimum.

Sauf sur la question du veto, l'accord du Lac Meech tentera de satisfaire aux demandes du Québec. Sur la question du veto, Bourassa était prisonnier de ses déclarations antérieures proclamant qu'il allait, lui, récupérer ce droit pour le Québec, bêtement sacrifié par les péquistes. René Lévesque avait raison de penser qu'une formule de compensation financière était un outil beaucoup plus efficace qu'un droit de veto purement négatif et singulièrement gênant à utiliser. Surtout, Bourassa mésestimait l'importance qu'attachaient au principe d'égalité constitutionnelle de toutes les provinces certaines d'entre elles. Il a dû céder sur ce point et c'est pourquoi,

dans l'accord du Lac Meech. il est prévu un droit de veto sur les modifications aux institutions fédérales et à la création de nouvelles provinces, mais ceci vaut non seulement pour le Québec mais pour chacune des provinces. De même, on a élargi le champ d'application de la compensation financière et il est ouvert à chaque province. Bien sûr, cela crée un élément de rigidité dans la Constitution mais c'était, à mon avis, la seule façon de concilier les vues du Québec et des autres provinces. De toute façon, un régime fédéral, c'est toujours plus complexe et plus rigide qu'un régime unitaire. Le Canada n'a pas le choix et il ne peut être, à cause de son histoire et de sa géographie, qu'un régime largement fédéral dans l'esprit et la lettre de sa constitution malgré tous les John A Macdonald, les Pierre Elliott Trudeau et un certain nombre de Canadiens qui ravaleraient volontiers les gouvernements provinciaux au rang de gouvernements municipaux ou qui, en tout cas, semblent incapables d'accepter que dans un système fédéral, il y a partage des pouvoirs entre deux niveaux de gouvernement et que chacun est souverain dans son domaine de compétence.

Parmi les autres conditions posées par le Québec, il y avait la limitation du pouvoir de dépenser du fédéral. Depuis fort longtemps, le fédéral intervient dans les domaines de compétence provinciale grâce à son pouvoir de dépenser. Cela a donné lieu à des luttes épiques et continuera à susciter des confrontations car le Québec doit conserver les pouvoirs que lui attribue la Constitution. Le compromis proposé au Lac Meech amène le Québec à reconnaître qu'Ottawa peut intervenir dans des domaines de compétence provinciale, ce qu'il n'avait jamais accepté en principe auparavant. Cependant, du même souffle on accorde au Québec - et à toute autre province - le droit de se retirer d'un programme à frais partagés dans un domaine *exclusivement provincial*, avec compensation financière. Toutefois, le gouvernement qui se retire devra mettre sur pied un ou des programmes qui respectent les objectifs du programme fédéral. Autant Parizeau que Trudeau, pour des raisons tout à fait opposées, dénoncent cet article. À mon avis, cet article est un progrès qui consacre la formule d'"opting out." Mais il ne règle pas entièrement le problème qui est d'ailleurs insoluble constitutionnellement. Cette question ne peut se régler que politiquement, au cas par cas, et ce sont en définitive les Canadiens qui, élection après élection, obligeront les gouvernements à intervenir ou à ne pas intervenir selon telle ou telle modalité. Néanmoins, cet article enlève au fédéralisme canadien son caractère uniformisateur accompagné de mesures punitives. C'est une étape souhaitable, comme l'a été en 1957 l'acceptation du principe de la péréquation qui cessait de punir une province qui refusait de signer un accord fiscal avec Ottawa.

Une troisième condition portait sur l'immigration. Ici encore, le compromis retenu est respectueux de la tradition constitutionnelle puisque dès 1867, l'AANB reconnaissait que l'immigration est un pouvoir concurrent avec prédominance assurée au fédéral. L'évolution démographique récente du Québec l'oblige à accorder une importance

primordiale à l'immigration et à l'intégration des immigrants à la société québécoise. Le fédéral conserve sa prééminence, mais il accepte d'accommoder le Québec dans le sens d'ailleurs de ce qui avait déjà été entrepris avec l'entente Cullen-Couture en 1978. L'entente vaut pour toutes les provinces qui voudraient s'en prévaloir. Pourquoi pas?

Le Québec demandait aussi d'être consulté sur la nomination des juges à la Cour suprême. Cela lui est accordé d'emblée et vaudra aussi pour la nomination des sénateurs. Pierre Elliott Trudeau, dans le style excessif qu'on lui connaît, voit dans cet article une catastrophe. Le gouvernement fédéral aurait sacrifié son contrôle du pouvoir judiciaire et son contrôle de la Chambre haute, c'est-à-dire la moitié du pouvoir législatif! Je pense, au contraire, que cette procédure renforcera la légitimité de la Cour suprême et au Sénat comme porte-parole des provinces et du fédéral.

Finalement, l'accord du Lac Meech donne satisfaction au gouvernement du Québec en reconnaissant le Québec comme société distincte à l'intérieur du Canada et en stipulant que la Constitution doit être interprétée en tenant compte de ce caractère distinct du Québec. Pour certains, cela ouvre la porte au séparatisme. Ce serait le triomphe de la souveraineté-association ou tout au moins du statut particulier du Québec, ou encore c'est le feu vert pour brimer les droits des anglophones du Québec et que sais-je encore?

Pour d'autres, au contraire, cette clause est insignifiante, surtout qu'elle ne mentionne même pas que le français est le trait le plus distinctif de cette société. Cela est une évidence, mais à mon avis, même si ce n'est pas mentionné, cela ne changera pas grand chose dans l'interprétation des tribunaux. Quoi qu'il en soit, en interprétant cet article sur la société distincte, les tribunaux devront tenir compte de la Charte, de plusieurs aspects fondamentaux qui sont spécifiés dans la constitution et réitérés dans l'accord du 3 juin:

- 1) La dualité culturelle du pays (art. 1 de l'accord du Lac Meech)
- 2) Le caractère multiculturel du pays (art. 27 de la loi du Canada 1982)
- 3) Les droits des peuples autochtones (art. 35 de la loi du Canada 1982)

Depuis 1960 le Canada anglais a rejeté le concept de deux nations et d'un statut particulier élargi et renouvelé pour le Québec qu'avaient mis de l'avant la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme et la Commission sur l'unité canadienne. On a accepté l'égalité du français et de l'anglais comme langues officielles du Canada, le multiculturalisme et les droits scolaires des minorités. Tout cela est dans la Constitution même si dans les faits il reste beaucoup de chemin à parcourir pour que ce soit véritablement réalisé dans la vie du pays. Si, à la limite, on a cherché à concilier les droits des Canadiens français et les droits des Canadiens anglais, cela, contrairement à ce que prétendait Trudeau, ne réglait pas le cas du Québec. À défaut d'un statut particulier qui est devenu tabou, on a reconnu au Québec un caractère de

société distincte et une identité distincte. On a bien pris soin d'encadrer cette reconnaissance par d'autres caractères fondamentaux du pays. C'est vraiment le minimum que peut accepter le Québec.

Je note aussi que dans l'accord du 3 juin, non seulement le Québec a obtenu satisfaction sur plusieurs points mais que c'est aussi le cas de plusieurs autres provinces, et cela pourrait diminuer le sentiment d'aliénation de l'Ouest et des Maritimes.

Espérons que cet Accord équilibré et modéré qui permet de revenir à un véritable fédéralisme respectueux des provinces sera entériné. Le gouvernement fédéral conserve tous ses pouvoirs même s'il a accepté certaines procédures qui l'obligent à les utiliser en concertation avec les provinces.

La Constitution permet de freiner ou d'accélérer, ou de baliser certains développements, mais en définitive, ce sont les Canadiens qui orienteront la vie du pays. La Constitution n'est pas immuable, elle continuera d'évoluer. L'accord du Lac Meech et celui du 3 juin, en permettant de réintégrer le Québec dans la vie constitutionnelle du pays, constituent une étape majeure, voire un moment historique, dans l'évolution du fédéralisme canadien.