

Nationalisme et fédéralisme au Canada : le débat sur la dualité

André Lecours

André Lecours : Doctorant à l'Université de Carleton

Parmi les États industrialisés et démocratiques dont les structures institutionnelles sont menacées par l'action de mouvements nationalistes, le Canada est probablement celui dont le futur paraît le plus incertain. À deux reprises, en 1980 et en 1995, le gouvernement du Québec formé par le parti québécois (PQ) a demandé à la population de la province de se prononcer, par voie de référendum, sur une question portant sur l'avenir politique du Québec. Dans les deux cas, le PQ cherchait à obtenir le mandat de négocier avec le gouvernement fédéral les modalités de la sécession du Québec ainsi qu'une forme d'association ou de "partenariat" avec le Canada qui serait défini plus tard. Bien que la réponse fut négative dans les deux cas, les problèmes constitutionnels canadiens ne sont toujours pas réglés. En fait, il n'est pas impossible qu'une troisième consultation populaire portant sur une question similaire soit menée au cours des prochaines années.

Le but de cet article est double. Dans un premier temps, il s'agit d'exposer les défis présentés par le mouvement nationaliste québécois à la fédération canadienne et d'identifier les réponses qui lui sont offertes par le gouvernement fédéral. Au cœur de ces défis est l'articulation d'une vision bi-nationale ou bi-communautaire du Canada qui fait du Québec, en tant que centre de la culture française au pays, un partenaire égal "au reste du Canada" et non pas une province parmi d'autres. Si cette vision a été poussée à l'extrême par le PQ qui l'utilise pour justifier son programme sécessionniste, elle est largement partagée, et en fait a été développée, par le parti libéral du Québec (PLQ). Les défis du nationalisme québécois ne proviennent donc pas seulement du parti dont l'objectif est de réaliser la souveraineté du Québec, mais aussi du parti qui cherche à accroître l'autonomie de la province au sein de la fédération canadienne. En fait, il est souvent plus facile pour le gouvernement fédéral de se positionner face à un adversaire déclaré comme le PQ, que de traiter avec le PLQ qui constitue un partenaire à la fois fidèle et ambigu. Dans un deuxième temps, cet article vise à expliquer les difficultés inhérentes à un renouvellement du fédéralisme canadien qui irait dans le sens des revendications du Québec. Il est important de noter que cette analyse ne constitue pas un jugement de valeur sur le bien-fondé de ces revendications¹. La périlleuse entreprise de juger du caractère juste ou justifié du nationalisme québécois est laissée aux spécialistes de la philosophie politique. Cet article tente plutôt d'identifier les causes du présent blocage constitutionnel canadien. Il soutient que ces causes résident à la fois dans l'existence de deux visions différentes de la fédération canadienne et dans la nature d'un paysage politique qui s'est grandement complexifié suite à l'apparition de nouveaux acteurs voulant que leurs propres exigences soient satisfaites.

1. Naissance du nationalisme québécois et première revendications autonomistes

Le nationalisme québécois est un phénomène récent. La continuité historique que certains y attribuent en situant ses origines à l'arrivée des colons français au 17^e siècle est douteuse². En effet, même si la société de religion catholique et de langue française qui se forma au cours de ce

siècle développa sa propre identité canadienne (une identité différente de celles de la Métropole et des colonies de la Nouvelle-Angleterre), elle ne lia pas cette identité à une quelconque destinée politique. La prise de contrôle des colonies françaises en Amérique par les Britanniques en 1759 provoqua très peu de réactions au sein de la société canadienne³. Les Canadiens acceptaient d'être gouvernés par les Britanniques, surtout après que ces derniers eurent reconnu officiellement, par l'Acte de Québec de 1774, leur religion, leurs lois et leurs institutions.

S'il est vrai qu'un mouvement nationaliste émergea au sein de cette société, il fut de courte durée. En réponse aux pressions des Loyalistes qui se sont dirigés vers le Nord suite à la révolution américaine, la Couronne britannique, par l'Acte Constitutionnel de 1791, divise sa colonie en un Haut-Canada (coïncidant avec le territoire sur lequel les Loyalistes se sont installés) et un Bas-Canada (pour la société canadienne) tout en conférant à chacune des régions une assemblée représentative. Dans l'assemblée du Bas-Canada, la minorité anglophone, composée principalement de marchands, réclamait que des changements soient apportés à la société traditionnelle canadienne afin de la rendre plus propice au commerce. La petite bourgeoisie canadienne réagit à ces demandes de changement en formant un parti nationaliste, le parti canadien (qui deviendra éventuellement le parti patriote), mené par Louis-Joseph Papineau. Ce parti, qui combinait libéralisme politique et conservatisme social, lutta, tout d'abord pour une réforme des institutions parlementaires qui donnerait plus de pouvoir à la majorité francophone, et ensuite pour une république canadienne-française⁴. Le mouvement patriote connut une fin abrupte lorsque la rébellion qu'il lança en 1837-38 fut écrasée par les troupes britanniques. L'Église catholique profita de cette défaite pour prendre un contrôle sans précédent sur la société canadienne-française⁵. Elle promut une identité définie par la religion catholique, une économie agraire et des valeurs traditionnelles (importance de la famille, méfiance du capitalisme, etc.). Afin de protéger cette identité, l'Église prêchait une doctrine dite de "la survivance" consistant à isoler la société canadienne-française d'un environnement anglo-saxon capitaliste. La création de la fédération canadienne en 1867 reçut l'appui des autorités ecclésiastiques car elle donnait à cette société des institutions politiques pouvant être utilisées pour protéger ses structures sociales. L'élargissement de la fédération au cours des quelques années suivantes eut pour conséquence de modifier l'ancrage territorial de la société canadienne-française car des Catholiques-Francophones s'étaient installés sur plusieurs des territoires qui devenaient des provinces canadiennes. Malgré le fait que plusieurs auteurs parlent d'un nationalisme canadien-français pour désigner la période 1840-1960 au Québec, il est généralement admis que ce "nationalisme" était très peu politique⁶. En fait, l'Église décourageait la participation politique et il n'y a jamais eu au Québec pendant cette période un sérieux désir d'accroître l'autonomie de la province. De plus, si un projet d'affranchir la "nation" canadienne-française de la population anglo-protestante était né entre 1840 et 1960, il aurait rencontré un problème territorial. Étant entendu que le nationalisme est un phénomène par essence politique, il serait plus juste de parler d'une identité ou d'une solidarité canadienne-française que d'un nationalisme canadien-français⁷.

Malgré l'industrialisation et l'urbanisation que connut la province de Québec au cours de la première moitié du 20^e siècle, l'Église y conserva, avec la complicité de l'État, toute son autorité. L'élection du PLQ mené par Jean Lesage en 1960 marque le début de grands changements politiques, sociaux et économiques au Québec. Cette décennie est celle de la révolution tranquille. Elle voit une nouvelle classe moyenne investir l'État et s'en servir pour miner le pouvoir de l'Église catholique en lui retirant ses privilèges dans les domaines de l'éducation et de la santé et pour tenter d'améliorer la position socio-économique des Francophones résultant d'un siècle de

conservatisme social et politique. C'est dans ces circonstances qu'est né le nationalisme québécois dont le moteur est initialement, comme l'indique le slogan du gouvernement Lesage *Maîtres chez nous*, la correction des inégalités sociales et économiques entre les communautés linguistiques. Cette période marque aussi une restructuration des relations entre le Québec et le gouvernement fédéral car la puissance de l'État québécois qu'exigeaient les projets de modernisation du gouvernement Lesage ne pouvait venir qu'au détriment du rôle du gouvernement fédéral dans les affaires de la province. De plus, l'idée (nouvelle) que l'État du Québec est le principal représentant des Canadiens-français, nonobstant le fait qu'une partie d'entre eux ne vivent pas au Québec, engendra l'argument que le Québec devrait avoir un statut particulier au sein de la fédération canadienne⁸. Bien que cet argument rendit certains politiciens fédéraux inconfortables, il ne fut généralement pas mal reçu par les autorités fédérales. Le premier ministre et chef du parti libéral du Canada (PLQ) Lester Pearson voyait dans le concept de dualité entre deux "peuples" la réponse au nationalisme québécois⁹. Il créa d'ailleurs en 1963 la Commission royale sur le Bilinguisme et le Biculturalisme dont l'objectif était de recommander les mesures à prendre pour développer la fédération canadienne sur les bases de cette dualité.

Le nationalisme québécois est donc né d'une volonté de moderniser la province et d'améliorer la situation socio-économique des Francophones. Ces grands changements nécessitaient, aux yeux du PLQ, que le Québec bénéficie d'une autonomie accrue au sein du Canada. Ces revendications autonomistes s'inscrivaient dans une perspective de reconstruction du fédéralisme canadien sur les bases de la dualité des peuples fondateurs. Bien que tout d'abord perplexe devant les développements de la révolution tranquille, le gouvernement de Lester Pearson se montra sympathique aux revendications du Québec et proposa d'y adapter la fédération canadienne.

2. La montée du PQ et l'émergence d'une nouvelle stratégie fédérale

Si les années 1960 voit émerger au Québec un nationalisme autonomiste, la prochaine décennie est marquée par la montée d'un nationalisme sécessionniste. Quelques membres du PLQ, menés par René Lévesque, poussent la logique de la dualité jusqu'au bout et soutiennent que le Québec doit atteindre un niveau d'autonomie se comparant à celui d'un État souverain pour compléter sa modernisation et améliorer le statut socio-économique de sa population francophone. En 1967, Lévesque et quelques collègues fondent le Mouvement souveraineté-association (MSA) puis, en 1968, le PQ dont le but est de réaliser la souveraineté du Québec.

L'ascension du PQ fut fulgurante. Adoptant un discours résolument nationaliste, le PQ fut en mesure de faire disparaître l'Union Nationale (UN), un parti à l'idéologie conservatrice qui avait dominé la vie politique québécoise au cours des années 1940 et 1950 mais qui s'est trouvé dépassé par les changements issus de la révolution tranquille. De ce fait, le PQ s'insérait dans un système de partis où il devenait la deuxième formation politique en importance derrière le PLQ. Sa victoire aux élections de 1976 lui donnait la chance de mettre son programme en vigueur et de tenir un référendum sur la souveraineté du Québec.

Sur la scène fédérale, la présence du libéral Pierre Trudeau au poste de premier ministre signifie que le gouvernement ne tentera plus de satisfaire le nationalisme québécois en utilisant le concept de dualité. Pour Trudeau et ses collègues, l'objectif était de transcender ce nationalisme en insistant sur les droits individuels. Trudeau croyait aussi que le nationalisme québécois pouvait être dépassé en renforçant la présence francophone dans les institutions fédérales et en faisant du

Canada une communauté politique juste pour tous ces citoyens¹⁰. La victoire du PQ aux élections de 1976 ébranla Trudeau au point de le faire douter de sa stratégie d'unité nationale¹¹. Au cours de la campagne référendaire de 1980, il promit de travailler au renouvellement du fédéralisme canadien.

À la suite de ce référendum qui vit 60% des Québécois refuser de donner au gouvernement du PQ la permission de négocier une entente de souveraineté-association avec le Canada¹², le gouvernement de Pierre Trudeau entreprit une réforme du fédéralisme canadien qui ignorait le concept de dualité privilégié par le Québec depuis la révolution tranquille. Le projet de Trudeau était de rapatrier la constitution canadienne, qui était toujours à Londres, en lui ajoutant une charte des droits et libertés et une formule d'amendement. Après s'être fait indiqué par la Cours suprême qu'un rapatriement unilatéral (sans l'approbation des provinces) ne serait pas illégal (la constitution n'ayant pas de formule d'amendement) mais serait moralement peu justifiable, Trudeau amorça des négociations avec les provinces pour obtenir leur consentement. Il réussit à convaincre neuf des dix provinces. Seul le Québec s'opposa jusqu'au bout au rapatriement. Le gouvernement du Québec, toujours formé par le PQ, refusa de donner son appui au projet car il craignait que la charte ne serve à centraliser le système fédéral en plaçant un pouvoir important dans les mains des juges. De plus, il s'opposait à la formule d'amendement qui ne reconnaissait pas de droit de veto au Québec. La constitution canadienne fut donc rapatriée et modifiée avec le consentement du gouvernement fédéral et de neuf provinces.

La décennie 1970 voit l'émergence au Québec d'un nationalisme qui radicalise l'agenda du nationalisme de la révolution tranquille. De ce fait, le nationalisme en vient à définir presque entièrement le paysage politique québécois car si le PQ est clairement un parti nationaliste sécessionniste, le PLQ cherche toujours à accroître l'autonomie du Québec au sein de la fédération canadienne en articulant le concept de dualité. Ce concept est mal reçu par les autorités fédérales depuis que Pierre Trudeau a remplacé Lester Pearson au poste de premier ministre. Malgré quelques hésitations suite à la victoire du PQ aux élections de 1976, la stratégie du gouvernement fédéral sous Trudeau fut de dépasser le nationalisme québécois plutôt que d'en satisfaire les demandes. L'Acte Constitutionnel de 1982, avec sa charte des droits et libertés individuels et sa formule d'amendement, reflète bien cette stratégie. Le PLQ, dont la volonté de travailler dans le cadre de la fédération canadienne est doublée d'un attachement au concept de dualité, en fut le plus grand perdant.

3. L'accord du Lac Meech : l'échec d'une première tentative de réconciliation nationale

Le conservateur Brian Mulroney fut élu premier ministre du Canada en 1984 sous le thème de la "réconciliation nationale". La substance de ce slogan était de faire au gouvernement du Québec une offre qui lui permettrait d'approuver formellement la constitution canadienne. Le retour au pouvoir, en 1985, du PLQ mené par Robert Bourassa donne au gouvernement fédéral un interlocuteur valable¹³. Les négociations qui suivirent aboutissent, en 1987, à l'accord du Lac Meech. Cet accord conférait notamment au Québec un droit de veto sur tout changement constitutionnel et le reconnaissait comme société distincte au sein du Canada¹⁴, deux clauses reflétant une perspective dualiste chère au Québec. L'accord du Lac Meech devait être ratifié par le parlement fédéral et par les parlements des dix provinces dans un délai de trois ans afin d'être intégré à la constitution. Cette ratification n'eut jamais lieu alors que deux gouvernements provinciaux, ceux du Manitoba

et du Nouveau-Brunswick, furent défaits avant que les parlements ne ratifient l'entente, puis remplacés par d'autres qui entretenaient des doutes à son sujet¹⁵.

Il est important de cerner les causes profondes de l'échec du Lac Meech car elles revêtent une importance particulière pour les présents problèmes constitutionnels canadiens. La clause la plus controversée de cet accord était celle de la société distincte. En effet, c'est la forte opposition à cette clause dans plusieurs des provinces (excluant le Québec) qui causa la déconfiture de l'accord. Une virulente sortie de l'ex-premier ministre Pierre Trudeau joua un rôle-clé dans la mobilisation de l'opinion publique contre cette clause. Pour Trudeau et tout ceux qui s'y opposaient, le problème était qu'elle introduisait le concept de dualité dans la constitution canadienne aux dépens de l'idéal d'une nation canadienne bilingue composée de dix provinces égales. L'opposition d'une grande partie de la population du Canada hors Québec¹⁶ à cette clause et l'important appui dont elle bénéficiait au Québec indique que la vision Trudeauiste du Canada a été moins bien assimilée au Québec que dans le reste du pays. Cette dichotomie est une deuxième indication (après les succès électoraux du PQ) que la stratégie visant à transcender le nationalisme Québécois en lui opposant une conception du Canada reposant sur des droits linguistiques individuels et l'égalité des provinces n'a pas connu le succès prévu. La clause de la société distincte fut aussi contestée par des groupes qui craignaient qu'elle n'enfreignent sur les droits fondamentaux de ses membres. Le mouvement féministe canadien, par exemple, craignait qu'elle ne neutralise la protection légale dont jouissent les femmes du Québec en vertu de la charte des droits et libertés¹⁷.

Si les éléments dualistes du Lac Meech ont fortement contribué à sa mort en défiant une vision du Canada partagée par une majorité de la population à l'extérieur du Québec, un autre de ses problèmes était, aux yeux de plusieurs, qu'il répondait exclusivement aux préoccupations du Québec. Ainsi, d'autres groupes et régions en profitèrent pour rappeler au gouvernement fédéral qu'eux aussi avaient des revendications. C'est notamment le cas des Autochtones qui, surtout depuis le début des années 1970, réclamaient que leur statut au sein de la fédération canadienne soit revu¹⁸. Après avoir demandé et obtenu que leurs droits ancestraux et issus des traités soient reconnus et protégés par l'Acte Constitutionnel de 1982, les Autochtones du Canada ont vu échouer une série de conférences constitutionnelles tenues entre 1983 et 1987 dont le but était de définir plus exactement ces droits. L'accord du Lac Meech était impopulaire au sein des leaders autochtones, non pas en raison de ce qu'il contenait, mais plutôt à cause de ce qu'il omettait. Les leaders autochtones soutenaient qu'après plusieurs siècles d'injustice, leur cause devrait avoir priorité¹⁹. Les deux enjeux centraux de la question autochtone, l'autonomie gouvernementale et les droits sur les terres, n'ont jamais été au programme des discussions menant à l'entente du Lac Meech. L'insatisfaction des communautés autochtones face à l'accord a été clairement exprimée lorsqu'un député autochtone de la province du Manitoba, Elijah Harper, put invoquer certaines règles parlementaires pour empêcher que l'assemblée ne procède à temps au vote sur la ratification.

Le processus de négociation et de prise de décision qui a mené à l'accord du Lac Meech est un autre facteur qui explique son impopularité. Alors que les signataires de l'accord travaillaient à sa ratification et que la controverse augmentait, plusieurs de ses détracteurs soulignèrent le fait que la population n'avait jamais été consulté sur son contenu et présentaient le Lac Meech comme un coup de force imposé par une élite politique suite à des négociations secrètes. Il est intéressant de noter que bien que l'Acte Constitutionnel de 1982 ait vu le jour dans des circonstances similaires, aucune objection sérieuse n'a été soulevée²⁰. Dans le cas du Lac Meech, le long délai entre la signature de l'accord et la ratification a permis la mobilisation de ses adversaires et sa contestation

sur différents fronts.

L'échec de l'accord du Lac Meech a considérablement modifié la scène politique canadienne. Tout d'abord, le mouvement nationaliste québécois, qui paraissait bien faible entre 1984 et 1987, est plus fort que jamais en 1990. Le PQ, qui avait pris le virage autonomiste sous René Lévesque puis sous Pierre-Marc Johnson, est redevenu clairement sécessionniste à partir de 1987 sous le leadership de Jacques Parizeau. Le PQ présente l'échec du Lac Meech comme la preuve que le Canada ne peut satisfaire même les demandes les plus modestes du Québec et soutient que, dans ces conditions, la souveraineté est le seul choix politique sensé. Cet argument est aussi celui du bloc québécois (BQ). L'échec de Meech a mené le ministre conservateur Lucien Bouchard à former ce nouveau parti sécessionniste siégeant au parlement fédéral. Dès sa création, le BQ devient un allié inconditionnel du PQ dans sa lutte pour l'indépendance. Un développement plus significatif encore est la radicalisation du discours du parti libéral. Si le premier ministre Robert Bourassa est toujours fermement convaincu que le Québec doit demeurer au sein de la fédération canadienne, tel n'est pas le cas pour plusieurs membres de son parti dont l'influence se traduira par une re-formulation de la position officielle du PLQ sur les questions constitutionnelles et par la mise sur pied d'une commission d'enquête sur l'avenir politique du Québec. La nouvelle position constitutionnelle du PLQ telle que décrite par le rapport Allaire (1991) laisse peu de pouvoir au gouvernement fédéral et donne au Québec un statut particulier au sein du Canada en donnant à la charte québécoise des droits de la personne préséance sur la charte canadienne des droits et libertés²¹. Pour ce qui est de la commission Bélanger-Campeau, elle conclut que le gouvernement du Québec devait choisir entre deux options politiques, réaliser la souveraineté du Québec ou renouveler profondément le fédéralisme canadien. Cette commission recommanda qu'un référendum sur l'avenir du Québec se tienne avant le mois d'octobre 1992.

L'échec de l'accord du Lac Meech lègue aussi une nouvelle réalité politique au Canada. Le débat sur la dualité est au cœur de cette nouvelle réalité²². En fait, le nœud des problèmes constitutionnels canadiens est le produit d'un conflit entre les demandes du PLQ pour l'attribution pour le Québec d'un statut particulier et la résistance à ces demandes de la part de plusieurs des gouvernements des autres provinces et de plusieurs acteurs de la scène politique fédérale. Ce conflit est lui-même le résultat de deux conceptions différentes du Canada. La première, celle du PLQ, voit la fédération en terme d'union entre deux peuples, dont l'un est concentré au Québec. La deuxième, celle qui domine au Canada hors Québec, est celle d'une fédération composée de dix provinces égales. Dans l'ère post-Lac Meech, le défi est de réconcilier ces deux visions au sein d'un même amendement constitutionnel.

La volonté du PLQ de voir sa vision dualiste du Canada reflétée dans la constitution canadienne a eu certains effets prévisibles car elle laissait à l'écart plusieurs groupes et régions. Les Autochtones, adoptant la même logique que le Québec, soutinrent qu'il n'y avait pas deux peuples fondateurs mais bien trois et que tout changement constitutionnel devait tenir compte de leur présence. Les provinces de l'Ouest se lancèrent aussi dans le bal des revendications en réclamant une réforme des institutions représentatives, notamment le Sénat²³. Cette demande est le résultat, chez ces provinces, d'un sentiment d'aliénation face au gouvernement fédéral. En effet, alors que le Québec voit le principal clivage de la fédération canadienne être celui entre le Québec et le reste du Canada, les provinces de l'Ouest considèrent celui entre le Canada central (Québec et Ontario) et les autres provinces plus fondamental car il est défini en termes de pouvoir réel et non en termes linguistiques, culturels ou historiques. Suite à la mort du Lac Meech, la politique constitutionnelle canadienne se peut plus se limiter à tenter de répondre aux exigences du Québec. Elle doit aussi

s'attarder aux revendications différentes et parfois contradictoires d'autres groupes et régions, notamment les Autochtones et les provinces de l'Ouest.

Finalement, l'échec du Lac Meech semble avoir marqué la fin des négociations constitutionnelles à portes closes entre premiers ministres. La montée de l'opinion publique contre l'accord entre 1987 et 1990 s'est accompagnée d'une dé-légitimation du processus qui lui avait donné naissance. La nouvelle réalité politique entourant les négociations constitutionnelles inclut donc une meilleure communication entre les élites politiques et la population (probablement par le biais d'un référendum) et un élargissement des acteurs participants à ces négociations au profit, notamment, des communautés autochtones.

4. La mort de l'entente de Charlottetown et l'impasse du second référendum

L'accord de Charlottetown de 1992 représente la réponse du gouvernement fédéral et des provinces aux développements politiques qui survinrent au Québec, et en particulier au sein du PLQ, suite à l'échec du Lac Meech. Le référendum qu'avait exigé la commission Bélanger-Campeau pouvait donc porter sur un renouvellement du fédéralisme comme le souhaitait le premier ministre du Québec Robert Bourassa.

L'accord de Charlottetown reflète parfaitement la nouvelle réalité politique qui émergea suite à l'échec du Lac Meech. Il contient tout d'abord une "clause Canada" qui doit aider les juges dans leur interprétation de la constitution canadienne. D'un côté, cette clause affirme le caractère distinct du Québec et proclame les droits des Autochtones d'assurer l'intégrité de leurs sociétés. De l'autre, elle confirme le principe de l'égalité des provinces. La clause Canada est très clairement un compromis entre trois visions du pays : une première, qui insiste sur la dualité linguistique et historique entre le Québec et les autres provinces, une seconde, qui conceptualise cette dualité sur les bases de la distinction entre Autochtones et descendants d'Européens ou qui l'étend pour qu'elle représente trois peuples fondateurs, et une troisième, qui s'attache à l'égalité des provinces.

Charlottetown tente de satisfaire, en plus du Québec, deux groupes d'acteurs, les communautés autochtones et les provinces de l'Ouest, dont les revendications étaient devenues, depuis Meech, incontournables. Ainsi, l'accord reconnaît le droit des Autochtones à se gouverner eux-mêmes et prévoit, afin qu'ils puissent exercer ce droit, la création d'un troisième niveau de gouvernement au Canada. Il prévoit aussi, à l'insistance des provinces de l'Ouest, une réforme du Sénat par laquelle chaque province nommerait ou ferait élire un nombre égal de sénateurs qui opéreraient dans une chambre au pouvoir considérablement accru.

Afin d'éviter que l'accord de Charlottetown ne souffre d'un manque de légitimité semblable à celui qui avait affecté l'accord du Lac Meech, les premiers ministres ont apporté des changements aux participants à la négociation et à la procédure de ratification. Dans le but de rallier les communautés autochtones à l'accord, les premiers ministres ont choisi d'inclure des représentants des quatre principales organisations autochtones à la table des négociations²⁴. En ce qui a trait à la ratification, il fut décidé que des référendums seraient tenus dans chacune des provinces.

Malgré tous les efforts qui furent déployés pour satisfaire les demandes de différents groupes et régions, l'accord de Charlottetown fut défait alors que 55% de la population canadienne et six des dix provinces le rejetèrent. Il semble que ce soit la nature même de l'accord qui ait causé sa perte

car en tentant de donner un peu à plusieurs, il réussit à aliéner une majorité²⁵. Analysé sous cet angle, il est peu surprenant qu'on retrouve parmi les adversaires de Charlottetown deux partis politiques, le PQ et Reform, dont la vision du Canada est diamétralement opposée. La rhétorique du PQ lors de la campagne référendaire consistait à soutenir que l'accord constituait un affront pour le Québec car la référence à son caractère distinct était obscurcie par d'autres articles de la clause Canada, notamment la référence à l'égalité des provinces. Charlottetown était, selon les leaders du PQ, beaucoup trop peu pour le Québec. Une majorité de la population québécoise a trouvé cet argument séduisant puisque 57% d'entre elle a voté contre l'accord²⁶. Reform, un parti fédéral qui tend à articuler les intérêts de l'Ouest du pays, s'opposait à l'accord car il octroyait un statut particulier à une province. L'attachement des Réformistes au principe de l'égalité des provinces est si fort qu'ils dénoncèrent un accord qui prévoyait une réforme du Sénat du type qu'ils prêchaient depuis plusieurs années. Pour Reform, Charlottetown introduisait une asymétrie indésirable dans le fédéralisme canadien. L'influence qu'exerce ce parti dans l'Ouest s'est clairement fait sentir lors des référendums alors que chacune des quatre provinces a clairement rejeté l'accord²⁷.

D'autres groupes dont l'opposition à Charlottetown était moins prévisible ont aussi contribué à sa défaite. Les femmes autochtones se sont mobilisées pour le dénoncer car elles craignaient les conséquences qu'aurait pour leurs droits l'établissement d'un gouvernement autochtone. Ce mouvement contribue à expliquer le rejet par les communautés autochtones d'un accord qui reconnaissait de façon tangible leur droit à l'autonomie²⁸. Les organisations féministes canadiennes se sont aussi opposées à l'accord, non seulement par solidarité avec les femmes autochtones, mais aussi parce qu'elles jugeaient que la réforme des institutions fédérales devrait inclure des garanties que les femmes et les groupes défavorisés bénéficieraient d'une meilleure représentation au sein de ces institutions²⁹.

Cette courte analyse des réactions à l'accord de Charlottetown met à jour l'essence des problèmes constitutionnels canadiens. D'un côté, il semble politiquement impossible de s'attaquer à un enjeu à la fois (la reconnaissance du caractère distinct du Québec, l'autonomie autochtone, la réforme du Sénat, etc. . .). De l'autre, la complexité inhérente à un accord global l'expose aux critiques de multiples acteurs. Le sort de Charlottetown laisse donc l'élite politique canadienne avec un sérieux casse-tête.

L'échec de l'accord de Charlottetown a eu des conséquences presque fatales pour la fédération canadienne. Profitant de l'insatisfaction des Québécois face à la débâcle constitutionnelle, le PQ fait élire assez de députés (54) aux élections fédérales de 1993 pour former l'opposition officielle. Au Québec, le PQ, qui promet de tenir un second référendum sur la souveraineté à la suite d'une victoire électorale gagne les élections provinciales de 1994. Au référendum de 1995, 50,6 % des Québécois disent non à la question qui propose de faire du Québec un État souverain tout en offrant au Canada une forme de "partenariat"³⁰.

5. De la déclaration de Calgary au plan B : nouvelles vicissitudes constitutionnelles

Le référendum de 1995 a débouché sur une impasse constitutionnelle car ni le gouvernement du Québec ni le gouvernement fédéral n'est intéressé à se lancer dans une nouvelle ronde de négociations. Pour le PQ, dont l'objectif demeure toujours de réaliser la souveraineté du Québec, il n'est évidemment pas question de travailler à la "réconciliation nationale". Pour le gouvernement fédéral, formé depuis 1993 par le PLC du premier ministre Jean Chrétien, le dossier constitutionnel

est un panier de crabes qu'il est plus prudent d'éviter.

L'initiative de relancer les discussions constitutionnelles est venue des provinces (à l'exception du Québec). Ces discussions ont abouti, à l'automne 1997, à la déclaration de Calgary qui, un peu comme Charlottetown, affirme, dans un mélange de dualité et de symétrie, le caractère unique de la société québécoise tout en proclamant l'égalité des provinces³¹. Les premiers ministres des provinces ont rédigé cette déclaration en espérant qu'elle puisse servir de cadre de référence à une future entente constitutionnelle. La déclaration de Calgary fut par contre ridiculisée par le PQ et ignoré par le gouvernement fédéral.

Malgré sa volonté d'éviter les discussions constitutionnelles, le gouvernement fédéral n'est pas demeuré totalement inactif suite à la victoire peu décisive des forces fédéralistes au référendum de 1995. Jugeant que les efforts du gouvernement conservateur pour satisfaire les demandes autonomistes du PLQ avait eu l'effet pervers de renforcer le nationalisme plus radical du PQ, il a plutôt opté pour une nouvelle stratégie, un plan "B", qui met l'accent sur les difficultés inhérentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Ce plan "B" s'est traduit par une demande, au début de l'année 1998, à la Cour suprême du Canada de juger de la légalité de la sécession du Québec sur le plan du droit canadien et du droit international. La réponse de la Cour, qui est venue au mois d'août de la même année, confirmait ce que tout juriste et politologue savait déjà : il n'y a rien dans le droit canadien ou dans le droit international qui permette la sécession du Québec. Par contre, la Cour reconnaît que cette sécession n'est pas impossible et qu'elle serait même légitime si une majorité suffisante de Québécois, répondant à une question claire, la réclamait. La Cour affirme aussi que si ces conditions étaient réunies le gouvernement fédéral aurait une responsabilité constitutionnelle de négocier les modalités de la sécession³².

Le gouvernement fédéral espère que le jugement de la Cour suprême, en montrant qu'une sécession ne pourrait se réaliser qu'à l'extérieur du cadre juridique canadien et qu'elle entraînerait une situation des plus incertaines, dissuadera les Québécois d'appuyer le PQ dans son projet. Il est évidemment encore trop tôt pour juger si cette stratégie dite du plan "B" portera fruit. Son efficacité pourrait, du moins à long terme, être limitée par l'absence d'une volonté de s'engager dans de nouveaux pourparlers constitutionnels. Cette réticence provient non seulement du fait que le PQ forme le gouvernement du Québec mais aussi de l'opposition du premier ministre Jean Chrétien à la vision dualiste du Canada qu'entretiennent les partis politiques au Québec. L'élection d'un gouvernement du PLQ représenterait un moment crucial pour le gouvernement fédéral et pour la fédération canadienne³³.

Conclusion

Cet article a présenté les défis que le nationalisme québécois a posé au fédéralisme canadien et les réponses que les autorités fédérales ont offertes aux revendications du Québec depuis les années 1960. Son argument central est que les relations entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral ont été fortement marquées par l'enjeu de la dualité. Alors que les élites de la révolution tranquille développaient une vision bi-communautaire ou même bi-nationale de la fédération canadienne dans laquelle le Québec était, en vertu de sa majorité francophone, un des *deux* partenaires, le gouvernement libéral de Pierre Trudeau leur opposait une conception du Canada centrée sur les droits individuels et l'égalité des *dix* provinces. L'émergence du PQ dans la décennie 1970 annonce la radicalisation du nationalisme autonomiste de la révolution tranquille en un nationalisme sécessionniste et signale aussi l'insuccès de la politique fédérale.

L'arrivée au pouvoir du PQ entraîne une dynamique étrange entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. En effet, même si un gouvernement du PQ est potentiellement beaucoup plus lourd de conséquences qu'un gouvernement du PLQ pour les structures de la fédération canadienne, il est plus facile pour le gouvernement fédéral de se positionner face au PQ car il n'a pas à s'engager dans des discussions sur la nature de la fédération canadienne. Il peut simplement opposer la vision d'un Québec se développant au sein du Canada à celui d'un Québec souverain.

Dans les années 1980, le gouvernement fédéral, sous la gouverne du conservateur Brian Mulroney, décide de mettre l'enjeu de la dualité au centre du renouvellement du fédéralisme canadien. Ses deux tentatives, Meech et Charlottetown, se soldent par des échecs et laissent la fédération canadienne dans une situation périlleuse. En effet, si l'insuccès de l'accord du Lac Meech révèle l'impopularité qu'a la vision dualiste du Canada à l'extérieur du Québec et le refus d'autres groupes et régions d'accepter que seules les demandes du Québec soient rencontrées, l'échec de Charlottetown montre la vulnérabilité d'une entente qui essaie de satisfaire plusieurs parties. L'échec de Meech et Charlottetown a aussi eu pour effet de catapulte le PQ au pouvoir à Québec et de faire de même pour PLC à Ottawa. Cette structure est évidemment peu propice à la résolution des problèmes constitutionnels canadiens, surtout parce que le PQ n'est pas intéressé à renouveler la fédération canadienne, mais aussi parce que le PLC ne semble pas avoir la volonté de le faire.

En plus de léguer des conditions structurelles qui causent un sérieux blocage entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, ces débats ont exposé les multiples dilemmes qui marquent la politique constitutionnelle canadienne en cette fin de siècle. Suite à l'émergence du nationalisme québécois et à son emprise sur les deux grands partis politiques, les pressions exercées sur le fédéralisme canadien pour qu'il adopte une dimension dualiste fait parti de la réalité politique. Par contre, même si les revendications du Québec représentent le cœur des problèmes constitutionnels canadiens, elles ne peuvent être l'unique enjeu d'un renouvellement du fédéralisme. Les Autochtones, les provinces de l'Ouest et d'autres acteurs politiques voudront, eux aussi, que leurs demandes soient satisfaites, ce qui rendra les discussions fort complexes et une potentielle entente des plus fragiles.

Notes

¹ Voir, par exemple, Carens (Joseph H.) (éd.), *Is Québec Nationalism Just ?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1995.

² Les origines du nationalisme au Québec est un sujet controversé. Certains historiens postulent, explicitement ou implicitement, l'existence d'une nation canadienne-française dès le 17^{ème} siècle. Voir Brunet (Michel), «La conquête anglaise et la déchéance de la bourgeoisie canadienne (1760-1793)», dans *La présence anglaise et les Canadiens- Études sur l'histoire et la pensée des deux Canadas*, Montréal, Beauchemin, 1964, p. 49-112. Pour une position différente, voir Ouellet (Fernand), «Le Nationalisme canadien-français: De ses origines à l'insurrection de 1837» dans *Constitutionalism and Nationalism in Lower Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p. 1-16.

³ Les conséquences de la Conquête pour la société canadienne est une autre question qui a fait l'objet de nombreux débats entre historiens. Pour deux positions contradictoires, voir, encore une fois, les travaux de Michel Brunet et Fernand Ouellet.

⁴ Ouellet (Fernand), *op. cit.*, p. 15-16.

⁵ McRoberts (Kenneth), *Québec-Social Change and Political Crisis*, Toronto, McClelland and Stewart Inc., 1993, p. 53-54. L'arrivée de colons britanniques à la fin du 18^e siècle et au 19^e siècle

mène à un changement d'identité pour la société canadienne qui devient canadienne-française. Les deux termes sont utilisés pour référer à la même collectivité entre 1760 et 1867 car il est difficile de savoir exactement à quel moment la transition s'effectue.

6 Voir par exemple Balthazar (Louis), «Les nombreux visages du nationalisme au Québec», in Gagnon (Alain-G.), *Québec: État et société*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1994, p. 26-29.

7 Cet article n'a pas pour but de discuter de la nature du nationalisme. Pour une définition du phénomène se rapprochant de celle utilisée ici, voir Breuilly (John), *Nationalism and the State*, New York, St Martin's Press, 1982.

8 Pour des déclarations des premiers ministres Lesage (1960-66), Johnson (1966-68) et Bertrand (1968-70) sur la nécessité d'un statut particulier, voir McRoberts (Kenneth), *Misconceiving Canada - The Struggle for National Unity*, Toronto, Oxford University Press, 1997, p. 34-35.

9 *Ibidem*, p. 39-41. Les deux autres partis fédéraux, le parti conservateur (PC) et le nouveau parti démocratique (NPD) étaient aussi plutôt favorables à cette solution, *ibidem*, p. 45-53.

10 En termes plus concrets, transcender le nationalisme québécois passait par l'aménagement du bilinguisme institutionnel. La Loi sur les Langues Officielles de 1969 représente le cœur de cette réforme.

11 Des documents récemment obtenus en vertu de la loi canadienne de l'accès à l'information révèlent que Trudeau a déclaré, lors d'une rencontre avec ses principaux conseillers tenue le 17 mars 1977, avoir fait une erreur dans sa politique envers le Québec. Trudeau fait aussi allusion à la possibilité de recourir à une politique différente, celle qui a été utilisée par le PLC sous Lester Pearson. Voir «Trudeau' secret confession», *Ottawa Citizen*, 9 août 1998, A1-A2. Dans un discours à la Chambre du commerce de Québec en janvier 1977, il s'était déclaré ouvert à la possibilité d'inclure des droits collectifs dans la constitution canadienne, notamment le droit des régions d'exister. McRoberts (Kenneth), *Misconceiving Canada*, *op. cit.*, p. 149 et p. 315, note 41.

12 Si le résultat du premier référendum avait été positif, un deuxième référendum aurait été tenu pour ratifier le résultat des négociations.

13 Il est important de noter que le discours de la 'réconciliation nationale' du parti conservateur avait été accueilli de façon positive par René Lévesque qui avait déclaré, à la surprise de plusieurs, être prêt à négocier un renouvellement du fédéralisme avec le gouvernement fédéral. Il appelle ces négociations 'le beau risque'. Plusieurs membres du PQ, dont Jacques Parizeau, réagissent mal à cette nouvelle position et quittent le parti.

14 L'accord du Lac Meech donnait aussi au Québec des pouvoirs accrus en matière d'immigration en plus de lui garantir un rôle consultatif dans la nomination des trois juges provenant du Québec. Il régula aussi le pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence provinciaux.

15 Bien que l'accord avait été ratifié par la législature de Terre-Neuve, l'élection d'un nouveau gouvernement dans cette province entraîna sa révocation.

16 L'expression 'Canada hors Québec' est quelque peu boiteuse mais est probablement la plus précise lorsqu'il s'agit de désigner la collectivité des Canadiens ne vivant pas au Québec.

17 Cette inquiétude n'était pas partagée par les féministes québécoises. Voir McRoberts (Kenneth), *Misconceiving Canada*, *op. cit.*, p. 200.

18 Les Autochtones du Canada sont généralement divisés en trois groupes: Indiens, Inuits et Métis. Cette division fut constitutionnalisée en 1982. Le premier groupe est le plus important en terme de population et de poids politique. Il est aussi le plus diversifié car il regroupe plusieurs dizaines de communautés politiquement, culturellement et géographiquement distinctes.

19 Le statut des Autochtones du Canada au cours du vingtième siècle s'approche de celui d'un peuple colonisé. La Loi sur les Indiens de 1876 imposa toute une série de restrictions sur les droits et libertés des Autochtones tout en tentant de les intégrer de force à la société canadienne.

Le résultat fut d'importantes dislocations culturelles et sociales et un niveau de vie qui, tel que mesuré par différents indicateurs économiques et de développement (taux d'alphabétisation, de mortalité, etc...) est nettement inférieur à la moyenne canadienne. Voir Frideres (James S.), *Native Peoples in Canada-Contemporary Conflicts*, Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc., 1988; Dupuis (Renée), *La Question indienne au Canada*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1991.

20 Le gouvernement du Québec n'a pas signé la proposition d'amendement constitutionnel car il n'approuvait pas son contenu. Il a par la suite déclaré l'Acte illégitime car il lui manquait sa signature. Cependant, aucun des acteurs politiques n'avaient réclamé une consultation populaire sur la modification constitutionnelle.

21 Gagnon (Alain-G.), «Québec-Canada: circonvolutions constitutionnelles» dans Gagnon (Alain-G.), *op. cit.*, p. 95.

22 La question de la dualité et de sa place dans la constitution est un débat qui remonte à la révolution tranquille. En ce sens, elle n'est pas complètement une 'nouvelle réalité'. Par contre, c'est à la suite de l'échec du Lac Meech et de la controverse entourant la clause de la société distincte qu'elle devient un enjeu incontournable de la politique canadienne.

23 Le Sénat canadien est un organe dont les membres sont nommés par le gouvernement fédéral et dont le pouvoir est presque nul. Les provinces de l'Ouest aimeraient plutôt qu'il soit élu, efficace et qu'il représente chacune des provinces également. C'est la formule dite du "Triple E Senate".

24 Ces organisations sont l'Assemblée des Premières Nations, Inuit Tapirisat du Canada, le Conseil des Autochtones du Canada et le Conseil National Métis.

PDF généré automatiquement le 2020-06-24 12:00:56

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=281>