

Les Cahiers de droit

Entre le changement et l'indiscipline

Jean-Louis Roy



Volume 26, Number 1, 1985

La réforme des institutions fédérales canadiennes

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042646ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042646ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Roy, J.-L. (1985). Entre le changement et l'indiscipline. *Les Cahiers de droit*, 26(1), 69–77. <https://doi.org/10.7202/042646ar>

Article abstract

In this article the author presents a view on federal-provincial relations which he sees as characterized by constant change and a lack of discipline both of which have recently resulted in a degradation of the system itself.

Hence, there is a need to return to a reasonable level of predictability in federal-provincial relations which may be characterized by moderation. Roy points out that English Canada and Quebec are not mutually exclusive societies and there exists a variety of mechanisms which could contribute to common understanding.

As publisher of the daily « Le Devoir », Roy points out that his paper was staunchly opposed to the Constitutional Law of 1982. Yet, due to the majority of Quebecers who rejected the sovereignty option as well as the recent ruling on a veto prerogative for Quebec, a new outlook must be adopted.

Quebec must ask itself three questions. First, has it given sufficient consideration to the existence of its various partners ? Secondly, could Quebec be moving too fast towards its goals ? Thirdly, has Quebec capitalized on all the positive elements in its relationships ?

The author concludes by affirming that regardless of other elements, Quebec and Canada have the obligation to negotiate with their neighbors

Entre le changement et l'indiscipline

Jean-Louis Roy *

In this article the author presents a view on federal-provincial relations which he sees as characterized by constant change and a lack of discipline both of which have recently resulted in a degradation of the system itself.

Hence, there is a need to return to a reasonable level of predictability in federal-provincial relations which may be characterized by moderation. Roy points out that English Canada and Quebec are not mutually exclusive societies and there exists a variety of mechanisms which could contribute to common understanding.

As publisher of the daily « Le Devoir », Roy points out that his paper was staunchly opposed to the Constitutional Law of 1982. Yet, due to the majority of Quebecers who rejected the sovereignty option as well as the recent ruling on a veto prerogative for Quebec, a new outlook must be adopted.

Quebec must ask itself three questions. First, has it given sufficient consideration to the existence of its various partners? Secondly, could Quebec be moving too fast towards its goals? Thirdly, has Quebec capitalized on all the positive elements in its relationships?

The author concludes by affirming that regardless of other elements, Quebec and Canada have the obligation to negotiate with their neighbors.

Un trait domine l'évolution du fédéralisme canadien. Centrale et première, la notion de changement constitue son mode d'être. Mais si le mode d'être du fédéralisme est le changement, son mode d'apparaître est l'indiscipline au point qu'on ne sait plus si le premier naît de la seconde ou si l'inverse exprime plus adéquatement la vérité et la réalité. Ces deux notions, changement et indiscipline apparaissent soudées l'une à l'autre,

* Directeur du journal *Le Devoir*.

quasi interchangeables pour qui ne réduit pas l'analyse de l'état actuel des choses à un *post-mortem* qui, si rigoureux soit-il, demeure insuffisant pour faire l'avenir du Québec et celui du Canada.

Notre régime fédéral a été marqué, dès l'origine, par l'indiscipline constitutive. Forcés d'agir à l'intérieur d'une souveraineté limitée et partagée, sans instruments constitutionnels pour gérer les problèmes de croissance et ceux nés du défi du siècle qui s'achève, sans instruments juridiques pour arbitrer les conflits entre les niveaux de gouvernement, les détenteurs des pouvoirs ont été forcés d'improviser des formules rarement satisfaisantes et plus généralement d'étaler leur impuissance. Ainsi, pour ne retenir qu'un seul exemple, plus d'un demi-siècle de recherches, de débats, d'initiatives pour définir une formule d'amendements constitutionnels ont été perdus. Voilà l'indiscipline qui impose ses lourdes contraintes. Notre fédération est sans instrument. Elle est incapable d'en forger à la mesure de ses moyens et de ses besoins.

Grave pour un état unitaire, cet état de fait contredit l'essence même de l'État fédéral. Cette longue histoire de l'indiscipline du fédéralisme canadien a connu au cours du temps, du temps récent en particulier, une formidable visibilité au point de dégrader le régime lui-même dans l'esprit d'un fragment non négligeable de nos concitoyens.

Ce problème s'est aggravé ces trois dernières années suite aux décisions de la Cour suprême, décisions qui ont fait voler en éclat certaines des balises, à défaut de normes, que plusieurs tenaient pour essentielles. On pense notamment à la valeur des conventions constitutionnelles et à celle du droit de veto. Délestés de leur poids politique et de leur valeur symbolique, ces quelques repaires apparemment fiables et solidement enracinés dans l'histoire ont été anéantis. Les quelques normes disciplinaires jadis respectées par tous n'ont pas survécu à la tourmente politique et constitutionnelle récente.

D'où le besoin de restauration. Celui aussi de la recherche d'une ordonnance qui ne laisse pas sans critères et sans recours, sans références contraignantes, les relations fédérales-provinciales au Canada. La discipline recherchée devrait conduire à un niveau raisonnable de fiabilité dans les relations fédérales-provinciales. Tel est l'objectif recherché. Objectif indispensable pour le Québec dans la fédération, objectif qui ne serait pas moins essentiel pour un Québec souverain et associé.

Entre le juridisme étroit et stérile, l'esprit d'abstraction à la recherche de la formule universelle, la fascination du schéma global, entre ces absolus et le vide actuel, la confusion présente, les dédoublements coûteux, l'indice d'extrême pauvreté démocratique des rapports intergouvernementaux au Canada, l'espace est vaste pour chercher et implanter quelques formules fiables.

Certes il ne sera pas possible que ces formules digèrent toute marge d'indétermination, épongent absolument les positionnements politiques et partisans, fassent l'économie des conflits nés d'objectifs et d'idéaux non convergents. Elles n'aplaniront vraisemblablement pas l'extrême diversité du pays réel qui ne se résume pas au Canada anglais d'un côté et au Québec de l'autre. Ni le Québec, ni le Canada anglais n'existent comme communautés politiques homogènes, ni ensemble ni séparément. Ni le Québec, ni le Canada anglais n'existent comme entités portant l'une et l'autre un projet politique univoque, ni ensemble, ni séparément. D'où l'erreur d'une analyse politique qui réduit le pays à ce dualisme simplificateur et établit une classification définitive à partir de ce critère absolu. D'où l'erreur aussi d'une analyse politique de la fédération qui fait passer l'examen de tous ces problèmes par le prisme simplificateur du constitutionnel. Certes la structure constitutionnelle est centrale. Mais l'évolution de la société québécoise depuis un quart de siècle prouve assez que le développement n'y est pas totalement soumis, l'évolution des pratiques du fédéralisme qui dissimule plus de coopération qu'on ne le croit, le prouve aussi à sa manière.

Avant d'aborder la difficile question des intérêts du Québec, je me propose dans un premier temps d'examiner les objets soumis à notre réflexion, objets désignés sous le terme générique de « mécanismes des relations fédérales-provinciales ».

Au plan constitutionnel, ces objets sont des êtres de raison. Certes un grand nombre des articles de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* dissimule mal les conflits en puissance entre les ordres de gouvernement. D'autres exigent pour leur pleine maturation une juste appréciation par les législateurs fédéraux des lois provinciales. On pense notamment à l'article 93.4 de la Constitution visant le pouvoir réparateur du gouvernement canadien dans le domaine de l'enseignement, à l'article 94 a, visant le régime des pensions de vieillesse, à l'article 95 consacrant des pouvoirs concurrents dans les domaines de l'agriculture et de l'immigration.

Nulle trace cependant dans la loi de 1867, de mécanismes de relations fédérales-provinciales. La Loi constitutionnelle de 1982 souffre de la même carence. Certes, elle consacre le principe de la recherche commune, fixe des objectifs inatteignables sans une étroite relation entre les deux ordres de gouvernement. Comment interpréter autrement l'article 36, cet engagement solennel visant l'égalité des chances? Comment interpréter autrement la sixième partie de la loi définissant la procédure de modification à la Constitution et les paragraphes 2 et 3 du nouvel article 92 a, visant la compétence provinciale sur les ressources naturelles non renouvelables, et l'exportation hors des provinces? Plus près de ce que nous recherchons vainement dans la Constitution élargie, l'article 37 de la loi de 1982 créait

l'obligation de convoquer une conférence constitutionnelle pour déterminer et définir notamment les droits des peuples autochtones, droits à inscrire dans la Constitution du Canada. Mécanisme fugace, créé à l'article 37 et aboli à l'article 54 (« un an après l'entrée en vigueur de la présente loi »).

Enfin, toujours à la recherche de mécanismes de relations fédérales-provinciales, l'article 49 de la *Loi constitutionnelle de 1982* mérite mention. On y prévoit le réexamen de la procédure de modification de la loi fondamentale, suite à la convocation d'une conférence constitutionnelle, convocation impérative : « dans les 15 ans suivant l'entrée en vigueur de cette procédure ». Bref, à l'exception de cette conférence qui pourrait coïncider avec la naissance du troisième millénaire, la constitution du pays ne retient aucun mécanisme de négociations fédérales-provinciales.

Délaissant pour l'instant la haute sphère constitutionnelle où l'oxygène des mécanismes de relations fédérales-provinciales est raréfié sinon inexistant, examinons les pratiques concrètes de ces relations.

L'existence d'un vaste éventail de comités et de groupes conjoints intergouvernementaux est connue de tous. Celle aussi des centaines de réunions tenues par ces instances diverses. Une brève incursion dans l'histoire montrerait aisément les origines empiriques de ce vaste réseau interprovincial, provincial et territorial, fédéral-provincial, fédéral-provincial et territorial, provincial et caucus fédéral. Permanentes, annuelles, ministérielles, sous-ministérielles, conjointes, responsables, régionales, consultatives, tous les statuts imaginables sont utilisés pour qualifier les diverses catégories de ce circuit nerveux et sanguin du fédéralisme canadien. Mais quelle est l'ordonnance de cette vaste entreprise dont nul ne conteste la nécessité, voire la fécondité, compte tenu de l'intervention gouvernementale tentaculaire, de l'interrelation poussée des dossiers, des obligations d'harmoniser des politiques dans de nombreux domaines ?

Qui au Canada, au Canada fédéral c'est-à-dire à la table de la fédération suit cette vaste entreprise ? Qui en corrige la direction, définit, revoit et abolit les mandats ? Quel est le statut réel de ces mécanismes ? Sauf en période de blocage, quelle assemblée de nos législateurs, quel comité de nos parlements examine le programme, les coûts-bénéfices, la valeur des travaux de ces groupes ? Nous sommes en présence d'une véritable diplomatie secrète dont personne n'est vraiment comptable. Bref, de l'insuffisance des mécanismes constitutionnels des relations fédérales-provinciales, nous sommes soudain conviés à la multiplicité des mécanismes fonctionnels de relations fédérales-provinciales. La Commission de l'unité canadienne avait parfaitement bien saisi l'importance du problème en recommandant un examen poussé de cette situation étrange.

Le Devoir s'est opposé franchement, vigoureusement, et avec rigueur à la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi qu'aux événements qui l'ont annoncée et préparée. La réalité impose cependant en termes de la politique réelle, une autre attitude que le *post mortem ad infinitum* :

- (1) les Québécois majoritairement ont signifié leur refus de l'option souverainiste. Il ne semble pas qu'à brève échéance, ils modifieront ce choix fondamental.
- (2) Les Québécois majoritairement ont marqué leur préférence pour le maintien du régime fédéral. Cette majorité est cependant divisée en elle-même, entre ceux qui ont adhéré avec ferveur à la conception que ce fait le premier ministre démissionnaire du Canada du fédéralisme, formule inscrite dans la loi de 1982, et ceux qui n'ont pas abandonné, malgré les circonstances adverses, le projet de rénovation de la loi fondamentale du pays.
- (3) Le Québec est affaibli, considérablement affaibli dans l'ensemble canadien. On dira que les moyens de son affirmation n'avaient pas de fondement juridique, on ne pourra cependant nier leur efficacité historique.

Nous tirons de ces trois réalités les conclusions suivantes :

- (1) le Québec demeure partie intégrante de la fédération canadienne ;
- (2) les problèmes posés par la *Loi constitutionnelle de 1982* et par la nouvelle situation qu'elle a créée placent le pays en général et le Canada en particulier dans une phase politique nouvelle. Raymond Aaron nous a enseigné que les mêmes méthodes ne répondent pas aux besoins et aux exigences de toutes les phases du développement. Idée banale en apparence qui exige, qui présuppose une formidable remise en question.
- (3) Dans le cas du Québec, cette remise en question n'aura pas lieu si on ne consent pas à une critique exigeante. Cette autocritique devra nécessairement pousser loin l'examen des questions qui suivent :
 - (a) avons-nous conduit le dossier constitutionnel jusqu'à l'échec que l'on sait sur le modèle vigoureux et efficace de la révolution tranquille ? Dans ce dernier cas, n'ayant à négocier qu'avec nous-mêmes, nous avons atteint un très grand nombre d'objectifs d'une importance majeure. Mais du domaine intérieur au domaine extérieur, avons-nous suffisamment pris en compte l'existence de partenaires nombreux, largement étrangers à nos préoccupations ?
 - (b) Avons-nous aussi suffisamment pris en compte le facteur temps ? Nous avons mis 25 années pour ébranler le cléricisme à l'intérieur, 25 années pour situer un peu convenablement le syndicalisme au Québec. Pouvions-nous espérer ébranler le régime fédéral et recentrer

la place du Québec en son sein, obtenir un nouveau partage des compétences, la réforme des institutions fédérales en moins d'une décennie ? Sans minimiser les travaux entrepris au milieu des années soixante, ne faut-il pas admettre que nos prétentions à obtenir une ordonnance générale nouvelle ne prendront forme finalement qu'en 1980 dans le *Livre beige* du Parti libéral. Certes les idées maîtresses dont celle de la société distincte, du statut particulier, de la dualité, de l'exclusivité de certaines compétences ont vu le jour dans cette période, mais cette politique du tout ou rien, du maintenant ou jamais, de l'égalité ou de l'indépendance, pouvait-elle porter des fruits dans le court terme ?

- (c) Avons-nous manqué quelques chances d'obtenir, à défaut du tout, des pièces non négligeables de la rénovation que nous recherchions ? Avons-nous bien mesuré l'impact de certaines modifications de trajectoires dans la négociation ? Je me réfère notamment à la commission interprovinciale de 1976 dégagée aux conférences de Toronto et d'Edmonton, dont les travaux furent consignés dans une lettre célèbre du premier ministre Laugheed au nom de tous les premiers ministres provinciaux, lettre adressée au premier ministre du Canada. Jamais dans l'histoire du débat constitutionnel le Québec avait-il joui d'un tel appui à sa thèse centrale : que soient d'abord élargis les pouvoirs provinciaux, la démarche en vue du rapatriement devant suivre et non précéder cet élargissement. Un mois plus tard le Parti québécois était élu et ce front commun s'effritait.
- (d) Avons-nous suffisamment mesuré l'effet de l'élection du Parti québécois en 1976 sur la société canadienne et le fédéralisme lui-même ? La thèse de la souveraineté-association ne saurait être considérée dans l'économie du fédéralisme comme une autre démarche politique sans plus, à moins de la réduire, ce que je refuse personnellement de faire, à une simple manœuvre tactique ou stratégique sans visées politiques plus profondes.
- (e) Cette thèse elle-même qu'on la partage ou non, n'a-t-elle pas été présentée dix fois plutôt qu'une d'une manière globale, voisine quelquefois du simplisme le plus outrancier. On nous dit qu'elle sera centrale à l'occasion du prochain scrutin québécois. Mais quel progrès dans son explicitation, dans son déploiement sectoriel, a été accompli depuis 1976 ? J'estime pour ma part, compte tenu de ce qui précède, que l'intérêt du Québec, alimenté par le choix démocratique de ses citoyens, exige sa pleine implication dans les affaires de la fédération.

En clair, cela signifie notamment :

- (1) que le gouvernement du Québec cherche dans les prochains mois, avec les nouveaux détenteurs du pouvoir fédéral, à régler le contentieux né de la *Loi constitutionnelle de 1982*;
- (2) qu'à défaut de prendre des initiatives, le gouvernement du Québec ne laisse pas la chaise du Québec inoccupée à la table de la fédération. Qu'il dépasse aussi les réflexes primaires sinon les réactions futiles, au sujet du dossier constitutionnel où les intérêts du Québec sont, ou pourraient éventuellement être mis en cause.
- (3) Enfin, s'agissant de la réforme des mécanismes des relations fédérales-provinciales, mécanismes dont le Québec se sert abondamment comme en témoignent les nombreux accords qu'il a signés avec Ottawa et les comités auxquels ses représentants participent, la même exigence s'impose. Pour qui n'a pas intérêt à entretenir l'équivoque entre le mal de fonctionnement et le mal d'injustice, une correction du premier s'impose. Cette entreprise n'est pas évidente. Elle ne sera pas aisée.

Le Canada n'est pas un être de raison. Les relations entre les divers niveaux de gouvernement n'iront pas en se simplifiant mais bien en se complexifiant. Ici comme ailleurs dans le monde. Au delà des slogans, le Québec dans le Canada, province fédérée dans la fédération ou bien le Québec hors du Canada, associé avec la fédération, est et sera forcé, comme tous les États du monde, à la négociation. Évidence me direz-vous, mais n'a-t-on pas cherché au Québec ces dernières années à réduire ce fait, n'a-t-on pas simplifié à outrance la complexité des rapports entre les sociétés avancées et fédérées en invoquant l'idée absurde d'une négociation finale, d'une dernière négociation ? Aucune conjoncture, aucune modification du statut politique du Québec ne pourra le soustraire à l'obligation de la négociation avec ces partenaires et ses voisins immédiats, le soustraire à la complexité de la négociation, aux aspects fastidieux, aux exigences de compromis qu'elle implique nécessairement. Tel est aujourd'hui le sort de tous les États qui, à l'exception de quelques-uns, ont mesuré plutôt durement les limites de leur souveraineté ces dernières années.

S'agissant des mécanismes des relations fédérales-provinciales, de quelles réformes parlons-nous ? Nous disposons à cet égard d'un ensemble impressionnant de propositions.

L'article 8 de la *Charte de Victoria*, l'article 97 du projet de loi présenté au Parlement fédéral par le gouvernement en juin 1978, prévoient la convocation annuelle d'une conférence des premiers ministres. La Commission de l'unité canadienne a signifié son assentiment à une telle initiative et reconnu un

pouvoir d'initiative tant au gouvernement fédéral qu'à celui des provinces pour la convocation d'une telle conférence.

La même commission proposait la création d'un comité fédéral-provincial des questions de politiques intergouvernementales. Elle se préoccupait aussi du peu d'intérêt, sauf en période de haute tension, manifesté par les législateurs des onze gouvernements canadiens pour l'examen continu des relations fédérales-provinciales. En conséquence, elle a proposé de créer à la Chambre des communes et dans chacune des assemblées législatives des comités permanents à cet effet.

Le projet de loi fédéral de juin 1978 et le *Livre beige* du Parti libéral du Québec de 1980 comportaient l'un et l'autre des propositions d'une extrême importance pour la réforme du Sénat, rebaptisé Chambre de la fédération dans le projet fédéral et Conseil fédéral dans le projet en provenance du Québec. Dans l'un et l'autre modèle, outre la question linguistique, la question des relations fédérales-provinciales occupe une place centrale. Mais cette voie ne saurait conduire à la neutralisation des pouvoirs.

Enfin, et pour me limiter à ces quelques exemples seulement, la formule complexe contenue dans la *Charte de Victoria* visant la Cour suprême, formule renforcée dans le projet fédéral de loi de juin 1978, constitue une hypothèse plus que substantielle et qui respecte pleinement les exigences du fédéralisme en fixant un mécanisme serré où la décision de l'un doit nécessairement être complétée par la décision de l'autre.

Le rapport de la Commission de l'unité canadienne et le *Livre beige* du Parti libéral de 1980 font l'un et l'autre une large place aux procédures d'arbitrage constitutionnel et insistent sur l'urgence de créer des mécanismes de relations fédérales-provinciales, sur la nécessité d'harmoniser un grand nombre d'initiatives prises par les deux niveaux de gouvernement. Le *Livre beige* pousse la réflexion au delà des grandes institutions déjà identifiées; de l'avis de ses rédacteurs, des règles de composition dualistes et régionales adéquates dans les organismes et les sociétés d'État chargés d'exercer des pouvoirs délégués par le Parlement fédéral, de réglementer ou d'œuvrer dans les secteurs du transport, des communications, de l'énergie ou de la politique monétaire s'imposent aussi.

L'état des recherches, des hypothèses, des projets de réforme sur les mécanismes des relations fédérales-provinciales est plutôt impressionnant. Le pays dispose d'un bassin d'idées de grande valeur. On conviendra aisément que tel n'était pas le cas dans les années soixante et pour une bonne partie de la décennie suivante. Un grand nombre des propositions en attente d'un compromis comportent des mesures de protection des compétences des États fédérés, impliquent un élargissement de leur influence dans la fédération

et des éléments de reconnaissance partielle mais néanmoins réelle de la dualité. Pièces insignifiantes condamnées au silence des archives, ou élément majeur susceptible de parfaire, en partie du moins, le compromis inachevé de la fédération selon l'expression de Gil Rémillard ? J'opte d'emblée pour la seconde hypothèse. Mais je rappelle que ses chances sont subordonnées au besoin pressant de restauration de l'accord constitutionnel de 1982, restauration qui, pour le Québec, aurait la valeur d'un symbole et l'importance d'un consentement.

La création, la mise en œuvre de mécanismes de relations fédérales-provinciales ne sera ni simple ni aisée. Mais à moins d'hypothéquer lourdement l'avenir, les Québécois et les Canadiens devront se remettre à la tâche. L'avenir tient dans la résolution de l'équation suivante : comment conjuguer cette recherche d'une plus grande efficacité et l'« accountability » des relations fédérales-provinciales avec les deux réalités suivantes :

- (1) la mondialisation du commerce international, la fébrilité de tous nos partenaires qui visent tous à occuper les marchés, à développer et à exporter de nouvelles technologies, et le fait qu'aucun d'entre eux ne fera de quartier à quiconque, y compris aux Québécois ;
- (2) la complexité de notre fédération continentale, le déséquilibre dans le développement économique de ses composantes, la force du sentiment régional, la multiplicité ethnique de sa population, la diversité exceptionnelle de son histoire qui font qu'une province se souvient d'avoir été colonie française voilà plus de deux siècles et qu'une autre était encore il y a 35 ans, colonie britannique. Si on y perd son espérance d'une part, on y découvre, d'autre part, d'incompressibles nécessités.