Gérard Bergeron (1922-2002)

Politologue, département des sciences politiques, Université Laval

(1980)

“L’État du Québec sous le fédéralisme canadien.”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca

Site web: <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales/

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs.
C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de l'article de :

Gérard Bergeron

"L'État du Québec sous le fédéralisme canadien."

Un texte publié dans l'ouvrage sous la direction de Gérard Bergeron et Vincent Lemieux, *L'État du Québec en devenir*, chapitre 11, pp. 331-350. Montréal : Les Éditions du Boréal Express, 1980, 413 pp.

[Autorisation formelle accordée, le 12 avril 2005, par Mme Suzanne Patry-Bergeron, épouse de feu M. Gérard Bergeron, propriétaire des droits d'auteur des œuvres de M. Gérard Bergeron]

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 12 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 27 février 2009 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.

Gérard Bergeron (1980)

“L'État du Québec sous le fédéralisme canadien.”

Un texte publié dans l'ouvrage sous la direction de Gérard Bergeron et Vincent Lemieux, *L'État du Québec en devenir*, chapitre 11, pp. 331-350. Montréal : Les Éditions du Boréal Express, 1980, 413 pp.

Table des matières

[Introduction](#)

[Ébranlement du fédéralisme](#)

[Échec des tentatives de renouvellement](#)

[Derniers efforts de relance](#)

Gérard Bergeron

“L’État du Québec sous le fédéralisme canadien.”

Un texte publié dans l'ouvrage sous la direction de Gérard Bergeron et Vincent Lemieux, *L'État du Québec en devenir*, chapitre 11, pp. 331-350. Montréal : Les Éditions du Boréal Express, 1980, 413 pp.

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

L'histoire, très fournie, des relations entre le gouvernement québécois et le pouvoir central de l'État fédéral canadien serait d'une monotonie affligeante si elle n'avait pas été ponctuée d'épisodes dramatiques, amplifiés encore par les media du moment. On sort du reste de ces crises autant par ajournements conjoncturels forcés que par arrangements structurels et partiels ; mais la situation générale de crise latente ou de malaise généralisé a toujours tendance à se perpétuer. Depuis un quart de siècle, sous tous les régimes de gouvernement québécois ont éclaté de ces états de tensions mal résolus et allant toujours dans la même direction, une affirmation croissante de la place et du rôle de l'État québécois dans le système fédératif canadien :

- sous Duplessis, en 1954, législation provinciale de l'impôt sur le revenu des particuliers en révision radicale des arrangements fiscaux du temps de la guerre - presque un coup d'État constitutionnel.
- sous Lesage, en 1964, décision, arrachée, d'établir un Régime des rentes québécois et, en 1965, refus d'accepter la formule Fulton-Favreau de rapatriement de la Constitution.
- sous Johnson, en 1967, présentation angoissée du point de vue « Égalité ou Indépendance » à la conférence interprovinciale sur la « Confédération de

Demain », et échange vif et candide avec M. Trudeau, ministre fédéral de la justice, devant les caméras de la télévision nationale à la conférence constitutionnelle de février 1968.

- sous Bourassa, en juin 1971, rejet final de l'ensemble de la Charte constitutionnelle de Victoria, aboutissant et synthèse des travaux intenses de révision constitutionnelle des quatre années précédentes.

Mais le plus hautement « dramatique » de ces événements, et le plus lourdement chargé de quelque avenir que ce soit, fut bien la prise du pouvoir, prévisible mais non prévue, par le Parti québécois le 15 novembre 1976. Plus qu'un épisode, cette date marque un événement historique au sens fort, en ce qu'elle clôt une époque pour en recommencer une autre. Tout est, depuis lors, à reprendre puisque tout est remis en question, à commencer par le principe fédératif lui-même.

L'objet de ce chapitre, inévitablement synthétique, est de relier les éléments de continuité évolutive par laquelle les gouvernements québécois ont successivement tenté de conquérir de meilleures positions constitutionnelles dans un ensemble fédératif où ils se sentent limités et mal à l'aise, qu'ils cherchent à réformer radicalement. Il ne s'agit pas tellement, ni immédiatement tout au moins, de la dynamique *sociale* de l'État au Québec. Plutôt de la dynamique *intergouvernementale* de l'État québécois dans l'ensemble fédéral canadien. C'est une question d'environnement, ou même d'« enfermement », systémique ; un problème de malajustement réciproque d'un État fédéré dans un État fédéral ; une mise en question de conditionnements mutuels s'acceptant de moins en moins jusqu'à des risques de rupture possible. Pendant cette vingtaine d'années, une somme énorme d'énergie sociale et culturelle fut engagée dans cette lutte intergouvernementale et en dénivellement avec un pouvoir à la fois central et « extérieur », mais non « étranger ». Donc, lutte ambiguë et dissymétrique où le peuple québécois, jusqu'à la tenue du référendum, était plutôt témoin et objet qu'agent premier. Il est lui-même lieu et émetteur de cette ambiguïté - ce qui semble être son lot.

La dynamique sociale de l'État au Québec est à multiples composantes : la dimension institutionnelle-fédérative a été, depuis les débuts de la Révolution tranquille, sa

manifestation extérieure la plus frappante, estimée même menaçante par l'autorité centrale et les autres partenaires canadiens. Et sans doute qu'après le référendum québécois cette dimension reste la plus immédiatement décisive ; peut-être même la plus cruciale pour la dynamique sociale interne elle-même.

Ébranlement du fédéralisme

[Retour à la table des matières](#)

Ce qu'on appellera bientôt la *quiet revolution* fut aussi perçue comme une série d'assauts portés à la pratique du système fédéral canadien qui allait en devenir ébranlé comme jamais au cours de son histoire. Le Parti libéral du Québec, sous la direction de Jean Lesage, se présentait comme celui de l'autonomie positive contre le négativisme duplessiste du « ravoir notre butin ». Renchérissant encore sur le thème préféré de « l'autonomie positive » de son prédécesseur, Georges-Émile Lapalme, le nouveau chef libéral avait proclamé en 1959 que « sous notre gouvernement l'autonomie sera le visage de notre peuple ».

Par delà ce terme d'« autonomie » aujourd'hui bien dépassé, deux des trois notions sous lesquelles se livrent maintenant les confrontations constitutionnelles étaient déjà évoquées par le gouvernement du Québec dès la conférence fédérale-provinciale de juillet 1960 : « rapatriement » et « souveraineté » (du Québec) - la troisième, celle d'« association », allait apparaître lors de *l'Option Québec* de René Lévesque en 1967 mais pour ne plus quitter la terminologie constitutionnelle. En effet, ayant à peine formé son ministère, le premier ministre Lesage allait présenter à Ottawa, trois semaines plus tard, le point de vue constitutionnel du nouveau gouvernement. Débordant le plan immédiat de la simple récupération fiscale, qui n'était pas oubliée, il présentait des éléments d'une pensée constitutionnelle déjà articulée : proposition d'inclure dans la Constitution une Déclaration des droits de l'homme et d'établir un tribunal constitutionnel « conforme au principe du régime fédératif » ; proposition d'établir un secrétariat permanent fédéral-provincial en attendant de relancer, à la fin de cette année 1960, les conférences interprovinciales qui ne s'étaient pas tenues depuis 1926.

On n'avait jamais entendu un pareil langage de la part de la délégation québécoise aux conférences fédérales-provinciales du passé. Dans une même phrase, le projet de

« rapatriement » était même appuyé par l'évocation de la « souveraineté fédérale et provinciale ¹ ». En effet, « une souveraineté qui, sans s'exercer, se cantonne dans l'opposition, ne peut que survivre temporairement » ; et, en outre, si « la souveraineté du Québec reconnaît les besoins et les réalités de l'interdépendance, elle exclut la dépendance ». Il faut évidemment faire la part de la boursoufflure rhétorique de circonstance et peut-être étendre l'observation jusqu'à la « souveraineté culturelle » de M. Bourassa et au programme longtemps mal dessiné de la « souveraineté-association » ; mais la persistance de ce thème de la souveraineté, pour le moins ambigu en régime fédératif, prend beaucoup de signification par le rappel de ce déjà lointain usage. Ces hautes préoccupations n'étaient toutefois pas exclusives du souci plus pragmatique des gros sous, trop rares du point de vue du Québec et surtout soumis aux conditions de l'autorité centrale. Les représentants québécois prirent aussi une nette position contre les politiques générales de subventions et des programmes à frais partagés envahissant le champ des compétences provinciales. Il était clairement impliqué que les arrangements dont on devait encore s'accommoder provisoirement n'allaient pas tarder à être remis en question.

Le gouvernement du Québec ne se contente maintenant plus de revendiquer son autonomie - ou sa « souveraineté » - il l'assume. Par l'établissement de nouveaux ministères il prend en charge les champs de responsabilités, de son ressort, que « le fédéral » ne sera plus en position aussi aisée d'occuper : d'où des risques, qui allaient se concrétiser, de nouveaux conflits. Il réaffirme ses compétences en matière de richesses naturelles à la conférence d'octobre 1961 portant sur les « ressources et notre avenir » et va même jusqu'à refuser de participer à une conférence fédérale-provinciale qui, cinq mois plus tard, devait établir un réseau national d'électricité.

Le premier gouvernement Lesage prit encore l'initiative de deux grandes retrouvailles : à l'extérieur avec la mère-patrie, à l'intérieur avec les autres provinces. L'ouverture à Paris d'une Délégation générale du Québec en octobre 1961 fut l'occasion de réceptions fastueuses et montrait un désir profond de renouer avec nos origines gé-

¹ « ... que la présente conférence décide de reprendre les discussions sur le rapatriement et la formule d'amendement de la Constitution afin que soient levées les restrictions importantes à la souveraineté fédérale et provinciale qu'implique le retour à Londres.

néalogiques et culturelles en même temps que d'être présents au monde de la francophonie internationale ².

On sait aujourd'hui que la relance des conférences interprovinciales, qui devaient par la suite se réunir en régularité annuelle, n'eut pas de conséquences constitutionnelles importantes. Toutefois, elle montrait le souci du nouveau gouvernement Lesage d'affirmer dès 1960 que « les provinces ne sont plus soumises au gouvernement central. Elles ont maintenant atteint la maturité et leurs relations avec Ottawa reposent sur l'égalité. » Ce n'est pas encore l'« Égalité ou Indépendance » de M. Johnson ; mais le premier mot du slogan était lâché. D'ailleurs, les participants se gardèrent bien de se lancer dans une politique de *ganging up* contre Ottawa ; mais plusieurs premiers ministres opinèrent dans le sens de celui du Québec qu'il était naturel qu'à ces rencontres on discutât de questions fédérales -provinciales, du rapatriement et des modes d'amendement et, de façon générale, du fonctionnement du fédéralisme. On se garde bien toutefois de toute politique décisionnelle. On remit à plus tard l'idée d'un secrétariat interprovincial permanent, pour se contenter d'être « une institution permanente quoique officieuse du fédéralisme canadien ³ ». L'instigateur de la rencontre avait fait montre de beaucoup de doigté diplomatique en invitant des représentants du gouvernement d'Ottawa qui délégua un observateur qui ne dit mot. Le rôle personnel qu'y joua M. Frost, premier ministre d'Ontario et organisateur de la rencontre suivante à Charlottetown en 1962, suggérait un parallèle quelque peu exagéré avec ce qu'avait été l'axe Mercier-Mowatt de 1887. Pendant que la presse nationaliste du Québec avait plutôt tendance à grossir l'événement et ses conséquences possibles ⁴, la presse canadienne-anglaise trouvait louable l'esprit qui animait les participants ⁵. En bref, le nou-

² Pour l'ensemble des relations extérieures du Québec, voir le chapitre suivant.

³ Selon l'expression de Jean-Charles Bonenfant, « Les conférences interprovinciales », *L'Action catholique*, 11 juillet 1966.

⁴ « Une nouvelle force vient de naître. Elle ne veut pas s'opposer à celle d'Ottawa, mais elle pourra la neutraliser. » Pierre Laporte, « La glace est brisée entre les provinces », *Le Devoir*, 5 décembre 1961.

⁵ « Les chefs des provinces animés du meilleur esprit ont étudié leurs problèmes avec plus de compréhension et d'harmonie ; ils ont créé un climat d'entente qui sera d'un prix inestimable pour le meilleur partage de l'assiette fiscale et le règlement des problèmes financiers. » *The Globe and Mail*, selon une revue de presse du *Soleil* en date du 12 décembre 1960.

veau gouvernement du Québec attirait l'attention sur la dimension horizontale de l'interprovincialisme qu'on aura plutôt tendance à oublier par la suite ⁶.

C'est dans le sillage de la conférence fédérale-provinciale de juillet 1960 que fut mise au point la première partie de ce qui allait être connu plus tard sous le nom de la célèbre « formule Fulton-Favreau ». Le gouvernement du Québec avait alors proposé de reprendre la discussion sur le rapatriement et les modes d'amendement à la Constitution. Après une série de quatre conférences entre le ministre fédéral de la justice, M. Fulton, et les solliciteurs généraux des provinces émergea finalement la première mouture de la « formule Fulton » prévoyant la règle du consentement unanime des provinces pour tout amendement susceptible d'affecter les domaines de leurs compétences. Les gouvernements du Québec, puis de la Saskatchewan s'y opposèrent : le premier pour défaut du gouvernement fédéral de considérer préalablement les restrictions que comportait pour lui l'amendement de 1949 en matière de révision constitutionnelle ; le second pour cause d'un droit de veto à *tous* les gouvernements provinciaux ⁷. Complété quelques années plus tard sous le gouvernement Pearson et transformé en formule Fulton-Favreau, ce mode de rapatriement et d'amendement allait être rejeté *in extremis* par le gouvernement Lesage en 1965. Le point à retenir pour l'instant c'est que le gouvernement du Québec se montrait, dès 1960-1961, particulièrement soucieux de ne pas fermer son propre avenir constitutionnel : une constante sans failles jusqu'à aujourd'hui.

L'heure était d'ailleurs au nationalisme nouveau dans le Québec post-duplessiste. Il n'était plus question de « la province » ou de la « province de Québec », mais du « Québec » ou de « l'État du Québec », expression que popularisait Jean Lesage sur toutes les tribunes. Le Rassemblement pour l'indépendance nationale (RIN) avait été créé à Montréal en septembre 1960. Une conférence publique qui s'était tenue l'automne suivant à l'Université Laval avait eu un singulier retentissement dans l'opinion ⁸. La question de l'indépendance du Québec donnait lieu pour la première fois à

⁶ Sur le rôle possible des conférences interprovinciales dans l'œuvre de la *reconstitutionnalisation*, voir les chapitres 23 à 27 de mon livre, *Incertitudes d'un certain pays*, Québec, PUL, 1979.

⁷ Proposition plutôt d'une majorité des deux tiers avec une disposition spéciale pour le cas du Québec dont le consentement serait requis pour toute matière affectant son régime de propriété et de droit civil.

⁸ Voir *Le Canada, expérience ratée... ou réussite ?* Québec, PUL, 1961 : compte rendu de la première conférence de l'Institut des affaires canadiennes.

un débat général sur la place publique. Comme le dit un historien, « le premier mandat du gouvernement Lesage qui allait se terminer dans quelques mois avait modifié les rapports politiques du Québec avec le Canada. Il avait forcé la discussion constitutionnelle, relancé l'interprovincialisme au Canada, intégré dans l'axe de la politique canadienne la référence française ⁹. » Que la « révolution », dite « tranquille », du Québec ne l'était pas au point de vue constitutionnel, on allait s'en rendre compte bien davantage lors du second mandat du gouvernement Lesage, de 1962 à 1966.

Ces années de politique québécoise furent particulièrement chargées à tous égards. Elles furent en particulier jalonnées par quatre conflits majeurs dans les relations entre le Québec et l'autorité fédérale : il conviendra de les rappeler sommairement. En outre, des initiatives gouvernementales furent prises pour permettre l'étude d'un malaise se généralisant en crise et pour tâcher de dégager des politiques correctrices : du côté du Québec, ce fut l'adoption à l'unanimité de la Chambre, le 23 mars 1963, d'une résolution établissant un Comité parlementaire de la Constitution ; du côté d'Ottawa, ce fut la création de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme peu de temps après la prise du pouvoir (minoritaire) du Parti libéral de Pearson le 8 avril 1963. D'autre part, après plusieurs remous internes, le Parti libéral du Québec, en plein dynamisme organisationnel et gouvernemental, se scindait (le 5 juin 1964) de l'aile provinciale du Parti libéral du Canada, proportionnellement plus faible et exerçant un pouvoir minoritaire et vacillant depuis l'année précédente. Une quinzaine de mois plus tard, trois des plus connus parmi les leaders d'opinion du Québec (Jean Marchand, Gérard Pelletier et Pierre Elliott Trudeau) se joignent au Parti libéral du Canada, comme disait l'un d'eux, « pour défendre le fédéralisme ¹⁰ ». Tous ces faits sont à interpréter sur le fond des sévères affrontements qui mettaient aux prises les deux gouvernements libéraux de Québec et d'Ottawa.

Après des demandes répétées depuis trois ans pour un meilleur partage du revenu fiscal, le premier ministre du Québec en vient à recourir à la formule raide de

⁹ Jean-Louis Roy, *Le choix d'un pays : le débat constitutionnel Québec-Canada 1960-1976*, Montréal, Leméac, 1978. Ce livre présente une documentation indispensable pour le sujet qui nous occupe.

¹⁰ Pierre Elliott Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH, 1967, p. V.

l'« ultimatum ». Son discours du budget du 5 avril 1963 fixait à un an la limite pour un accord d'une formule permettant au Québec de toucher 25% de l'impôt sur le revenu des particuliers, 25% de l'impôt sur les successions. Le ton se faisait particulièrement pressant, menaçant même, lors de la conférence fédérale-provinciale de novembre de la même année : ayant mis dérisoirement en cause le « fédéralisme coopératif comme on aime parfois à le dire », le premier ministre déclarait avec force que « c'est tout le régime confédératif canadien et son fonctionnement actuel qui ont besoin d'être repensés » et que « nous serons même appelés à le transformer, car la réalité ambiante nous conduira fatalement à le remettre en question ». Et de s'en prendre à « un cadre conçu pour une situation périmée » ! Cette charge allait se buter à « un refus presque complet » de la part des autorités fédérales : « Nous avons eu l'impression qu'on n'a pas daigné nous écouter ».

C'est dans cette situation de haute tension qu'allait éclater l'affaire du Régime des rentes. Une des priorités législatives du nouveau gouvernement Pearson était un vaste plan de pension contributif et universel qui visait la sécurité du revenu de retraite et la protection de la main-d'œuvre mobile. Particulièrement sensible à tout ce qui touchait les secteurs de la sécurité sociale, le gouvernement du Québec s'opposait tout net et annonçait même qu'il allait établir son propre régime, non seulement pour occuper son propre champ de compétences, mais encore pour avoir éventuellement à sa disposition les fonds publics ainsi accumulés. Il s'ensuivit une longue polémique, parfois vive, entre les deux gouvernements. Le mot d'ordre était à la fermeté chez les négociateurs fédéraux lorsque s'ouvrit la conférence fédérale-provinciale de Québec le 31 mars 1964 : pas question de céder aux thèses du Québec sur le régime des allocations familiales ou sur le retrait des programmes à frais partagés. Le gouvernement du Québec prônait, de son côté, son propre plan d'assurance-retraite en même temps qu'une augmentation générale des ressources fiscales - à défaut de quoi il se verrait acculé au moyen de la « double taxation » dont le gouvernement central porterait l'odieux. Après deux jours d'un affrontement d'une extraordinaire tension, le génie diplomatique de Lester Pearson lui inspira finalement une solution conciliatrice : le Québec pourrait avoir son propre régime des rentes ; ses demandes en matière d'allocations familiales seraient satisfaites ; en outre, un comité serait établi pour étudier l'ensemble des problèmes que cause à différents niveaux le régime fiscal canadien. Certains analystes adoptèrent un ton alarmiste devant ce qui leur paraissait être l'inversion subite du courant fédératif. C'était en effet une victoire de taille pour le gou-

vernement du Québec qui avait, du reste, préparé un « dossier » d'une qualité exceptionnelle ¹¹. Les propagandistes fédéralistes virent dans cette solution une illustration du « fédéralisme coopératif » qui savait être aussi, à l'occasion, conciliateur - quoique un peu tard.

Sur cette lancée, les dirigeants québécois rouvrirent le contentieux des programmes à frais partagés. Le plus souvent conçus sans consultation préalable avec les provinces, ils ne pouvaient tenir compte de leurs propres priorités et conditions spéciales. C'était une très vieille histoire. En rupture avec les politiques rigides des gouvernements Saint-Laurent et Diefenbaker, le cabinet Pearson se fit plus accueillant à l'idée d'un retrait de ces programmes, moyennant compensation soit par une part plus large de l'assiette fiscale aux provinces désireuses de se retirer de tel programme, soit par un accroissement des versements de péréquation aux provinces moins fortunées. Dans l'application de cette formule d'option (*opting out*), le contrôle fédéral des standards nationaux restait entier ; mais tout au moins, le Québec, grâce à un élargissement de ses ressources fiscales, devenait en position de mieux définir les programmes correspondants qu'il s'engageait à assumer.

La pomme de discorde la plus spectaculaire des rapports entre les deux capitales québécoise et outaouaise a toujours été la question des relations extérieures du Québec dès lors que, mettant en cause des États étrangers, ces disputes étaient susceptibles de faire les manchettes internationales. À défaut d'un ministère des Affaires étrangères, le gouvernement du Québec, par ses nouveaux ministères de l'Éducation et des Affaires culturelles, en vint à mener une guérilla juridique et protocolaire contre le ministère outaouais des Affaires extérieures. Au-delà des aspects sensationnels de cette guérilla et de certains de ses épisodes risibles, ce qui était en cause n'avait rien de folklorique et n'était rien moins que le principe de « souveraineté » : au sens courant du droit international public et, à ce point de vue, très solide du gouvernement d'Ottawa ; au sens interprétatif du droit constitutionnel fédératif et, à ce point de vue, plus discutable mais non sans fondement, du gouvernement du Québec ¹².

¹¹ Estimé même supérieur en certains milieux d'Ottawa au projet fédéral. Voir Judy La Marsh, *Memoirs of a Bird in a Gilded Cage*, Toronto, McClelland and Stewart, 1968, p. 126.

¹² « Pourquoi l'État qui met un accord à exécution serait-il incapable de le négocier et de le conclure lui-même ? Une entente n'est-elle pas conclue dans le but essentiel d'être appliquée, et n'est-ce pas à ceux qui doivent la mettre en oeuvre qu'il revient d'abord d'en préciser les termes ? [...] Il n'est plus admissible [...] que l'État

Les années du second mandat du gouvernement libéral furent marquées par le faste solennel de nouvelles rencontres de Gaulle-Lesage en 1963 et 1964 à Paris, ainsi que par une série d'initiatives de coopération France-Québec spécialement dans les domaines culturel et éducatif. La Commission permanente de coopération franco-québécoise, établie à cet effet, tint sa réunion du mois de mai 1965 en sol québécois : depuis lors, ses réunions se tiennent selon une périodicité continue. Doublé de vitesse - et de ruse - par l'administration québécoise, le gouvernement d'Ottawa n'eut guère d'autre choix que de paraître beau joueur pourvu que soient respectés les signes de sa souveraineté internationale : d'abord en ratifiant les « ententes » - et non traités ou accords -franco-québécoises de février 1964 et février 1965 par un échange de notes entre l'ambassadeur de France et le ministère des Affaires extérieures ; puis, plus largement, par un accord-cadre entre les deux pays pour « chapeauter » les ententes à venir. Ces précautions, étant prises pour sauver l'honneur souverain d'Ottawa et pour ménager la liberté relative de Québec de conclure, n'allaient toutefois pas empêcher d'autres « éclats » dans les années subséquentes : mais n'anticipons pas.

Après être venu à deux cheveux d'être adopté par le gouvernement du Québec (son premier ministre pressant lui-même la procédure d'acceptation), l'accord sur la formule Fulton-Favreau de rapatriement et d'amendement constitutionnel sera « indéfiniment ¹³ » ajourné par le premier ministre du Québec dans les derniers mois de son second mandat. Cette formule était un complément et une explicitation de la formule Fulton, déjà rejetée fin 1961 et début 1962 par les gouvernements du Québec et de la Saskatchewan. Les conjonctures de 1964 et 1965 semblaient meilleures, le premier ministre Pearson et son ministre de la justice, Guy Favreau, étant particulièrement bien disposés à tenir compte des exigences du Québec. Résultat laborieusement acquis d'une conférence fédérale-provinciale et d'une conférence interprovinciale tenues en 1964, la formule nouvelle limitait le pouvoir de révision de l'État central à son propre fonctionnement selon les prescriptions de l'amendement consenti par Londres en 1949 - faisant ainsi tomber l'objection majeure soulevée par le gouvernement du Québec en 1961. En outre, elle stipulait que l'unanimité des onze gouvernements se-

fédéral puisse exercer une sorte de surveillance et de contrôle d'opportunité sur les relations internationales du Québec », soutenait Paul Gérin-Lajoie lors d'une conférence prononcée devant le corps consulaire de Montréal, le 12 avril 1966.

¹³ Ce qui voulait dire « sans limites », précisera Jean Lesage quelque temps plus tard, le 4 février 1966.

rait requise pour les secteurs dits fondamentaux ¹⁴ et que, pour les autres pouvoirs, une majorité des deux tiers des provinces comportant au moins cinquante pour cent de l'ensemble de la population canadienne. Enfin, des dispositions plus subtiles prévoyaient une « délégation du pouvoir législatif » dans les deux sens, du gouvernement central aux provinces et vice versa ¹⁵. Pour la première fois depuis 1927, une tentative de rapatriement semblait en voie de réussir.

Le gouvernement Pearson dut tôt désenchanter. Aux Communes, John Diefenbaker trouvait la formule contraire à l'esprit de la formule Fulton de 1961 ; Andrew Brewin, néo-démocrate, s'élevait contre le remplacement d'une « relique coloniale » par une « camisole de force ». Le juriste Bora Laskin, futur juge en chef de la Cour suprême, estimait que la formule était « un désastre constitutionnel complet ¹⁶ ». À l'Assemblée législative du Québec, le débat devenait fort confus par suite de la détermination du gouvernement Lesage de restreindre les pouvoirs du Conseil législatif où il risquait d'être mis en minorité par une majorité de membres nommés par les précédents gouvernements de l'Union Nationale. Le chef de l'opposition, Daniel Johnson, s'élevait avec violence contre la formule projetée allant même jusqu'à accuser de trahison le premier ministre et son collègue Paul Gérin-Lajoie. Tandis que le premier ministre soutenait que « rien n'empêche le Québec d'obtenir un statut particulier », le chef de l'Union Nationale prétendait exactement le contraire. Groupements nationalistes et associations d'étudiants faisaient entendre de vigoureuses protestations, tenaient des assemblées spéciales. Deux hommes qui allaient plus tard se trouver sur deux barricades opposées, Jacques-Yvan Morin et Claude Ryan, dénonçaient le compromis que le Québec ne pouvait décemment accepter : la question de forme, le rapatriement, devait venir après celles de la redéfinition du statut du Québec et de la protection des minorités.

Jean Lesage, avec passion, argumentait à contre-courant : le rapatriement est préalable à la révision constitutionnelle ; la formule proposée « conserve au Québec un pouvoir d'amendement unilatéral sur sa propre Constitution » et aussi « le Québec a un droit de veto non seulement sur sa propre évolution constitutionnelle mais aussi sur celle du Canada tout entier ». Deux de ses ministres parmi les plus nationalistes,

¹⁴ L'usage de l'anglais ou du français, le pouvoir de légiférer des législatures, droits et privilèges garantis par la Constitution aux législatures.

¹⁵ Moyennant dans les deux cas un accord de quatre provinces.

¹⁶ Cité par Jean-Louis Roy, op. cit., p. 46.

René Lévesque et Pierre Laporte, furent appelés à la rescousse du premier ministre, mais il leur arrivèrent d'être hués par un auditoire d'étudiants à Montréal. Le fort gouvernement de la Révolution tranquille était devenu ébranlé, divisé ; l'opposition officielle marquait des points ; l'opinion publique était de plus en plus agitée. Jean Lesage dut céder. Il répondait en janvier 1966 au premier ministre Pearson qu'il lui fallait remettre à une date indéfinie la considération de cette proposition d'amendement constitutionnel. Après l'insuccès de la tentative de 1960-1961, cet échec fut ressenti avec consternation à Ottawa et dans quelques capitales. C'était une défaite du plus fort gouvernement nationaliste que nous ayons eu, paradoxalement battu à l'intérieur par une opinion qui lui était généralement acquise. Défaite personnelle aussi pour Jean Lesage auquel son ancien « patron », Lester Pearson, avait commencé à faire miroiter des chances de lui succéder à la tête du Parti libéral canadien.

Cette polémique avait soulevé toute une effervescence nationaliste sur l'avenir constitutionnel du Québec ; il ne devait pas être entravé par une nouvelle constitution complètement « canadienne ». Un homme, un parti, qui avaient tenté depuis cinq ans un débordement sur la gauche nationaliste, profitèrent de cette affaire : Daniel Johnson, l'Union nationale.

Échec des tentatives de renouvellement

[Retour à la table des matières](#)

Quand l'Union nationale prit le pouvoir en juin 1966, il était devenu courant d'évoquer la crise chronique de la Constitution canadienne. Le Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme avait, l'année précédente, présenté ce diagnostic : « Le Canada traverse actuellement, sans toujours en être conscient, la crise majeure de son histoire (...) Tout se passe comme si l'état de chose, établi en 1867 et jamais gravement remis en question depuis, était pour la première fois refusé par les Canadiens français du Québec. » Lors d'une tournée, qui n'eut rien de triomphal, dans différentes villes de l'Ouest en septembre 1965, Jean Lesage avait multiplié explications et avertissements dont cette déclaration d'intention : « Nous voulons l'égalité ¹⁷ des deux groupes qui ont fondé ce pays... » ; dont

¹⁷ Encore le thème de l'égalité...

cette sollicitation au futur jugement de l'histoire : « ... si jamais la Confédération s'écroule, ce ne sera pas parce que le Québec, patrie du Canada français, s'en sera séparé. Ce sera parce que la manière de garder le Québec au sein du Canada n'aura pas été trouvée. »

Il n'était guère possible au nouveau gouvernement de l'Union nationale d'inverser le cours de la Révolution tranquille qui, du reste, avait commencé à battre de l'aile depuis une quinzaine de mois. Encore moins de retraiter des positions fortement autonomistes du gouvernement précédent - d'autant que, par une bizarre alchimie électorale, ce nouveau gouvernement avait probablement dû son pouvoir inattendu au vote indépendantiste ¹⁸. Il y avait eu auparavant le succès remarquable des Assises de l'Union nationale en mars 1965, le premier congrès dans l'histoire de ce parti. En outre, le combat acharné qu'avait mené Daniel Johnson pour le rejet de la formule Fulton-Favreau lui avait valu une réputation de défenseur ferme et clairvoyant des droits à venir de l'État du Québec.

La doctrine constitutionnelle du nouveau premier ministre tenait dans un petit livre au titre ronflant et ambigu : *Égalité ou Indépendance*. Dans les diverses rencontres constitutionnelles qui vont suivre, les gouvernements Johnson puis Bertrand vont plutôt promouvoir un statut particulier pour le Québec et la reconnaissance de l'égalité des droits collectifs des Canadiens des deux langues. Les libéraux, qui disposèrent assez rondement du projet de *l'Option Québec* de René Lévesque à leur congrès d'octobre 1967, professèrent aussi la thèse du statut particulier dans le rapport de leur comité des affaires constitutionnelles (dit Rapport Gérin-Lajoie) pour battre décisivement l'option Lévesque. Ce rapport est toujours aux oubliettes de l'histoire.

Pour être complet, il faudrait pouvoir examiner ici des événements aussi divers que la visite du général de Gaulle dont le cri fameux fit un tour de la planète ; le départ de René Lévesque du Parti libéral dont on sait qu'il fut un « fait lourd d'avenir » ; la publication du premier volume du rapport final de la Commission dite « BB » ; les

¹⁸ Rappelons les bizarres résultats : avec presque 47% des voix le Parti libéral devait remettre le pouvoir à l'Union nationale qui en avait obtenu 41%, soit sa plus faible performance électorale depuis 1944. On a estimé à l'époque que les faibles majorités de l'Union nationale furent rendues possibles par les votes qui s'étaient portés sur les partis indépendantistes, le Rassemblement national et le Rassemblement pour l'indépendance nationale, ce dernier ayant obtenu en particulier 9,3% des voix dans la région métropolitaine.

travaux espacés, s'étalant sur cinq ans, du Comité parlementaire de la Constitution aux tâches et au statut fort imprécis ; la vaste organisation des États généraux du Canada français avec ses Assises préliminaires de 1966 et ses Assises nationales de 1967 et 1969 : tous des événements qui contribuèrent à généraliser le débat constitutionnel et à promouvoir les diverses « options » qui se présentaient au peuple québécois.

Les fêtes de la célébration du Centenaire et les fastes cosmopolites de l'Expo 67 avaient constitué une agréable diversion ludique la durée d'un bel été, entrecoupé par le coup de tonnerre du « Vive le Québec libre ! » Retour aux choses sérieuses avec la rentrée d'automne. Le vent était à la gravité et au sens des responsabilités, mâtinés d'un brin d'optimisme. D'abord les provinces se rencontreraient entre elles sans la présence du gouvernement supérieur, l'État central qui avait opportunément refusé d'y participer ¹⁹. Le premier ministre de l'Ontario, John Robarts, avait pris l'initiative de convoquer la Conférence sur la Confédération de demain (*Confederation of Tomorrow Conference*). Il était bien spécifié qu'il s'agissait de discuter de l'avenir du régime fédératif actuel. Pour n'être pas en reste, le gouvernement Pearson annonçait la convocation pour février 1968 d'une conférence fédérale-provinciale sur la Constitution dont les travaux, à différents paliers, allaient s'échelonner sur plus de trois ans, mais pour aboutir finalement au naufrage de la Charte de Victoria par suite du « Non », tardif mais définitif, du gouvernement du Québec.

Le premier ministre de l'Ontario avait clairement dégagé les objectifs de la conférence interprovinciale : 1) rôle et place du Québec dans la Confédération, des Canadiens français dans les institutions fédérales, ainsi que protection des minorités francophones hors du Québec ; 2) examen du fonctionnement du fédéralisme actuel à ses deux niveaux pour qu'il ne constitue pas une entrave à une société à dualité linguistique et à diversités régionales. Mais les positions du Québec allaient bien plus loin : dans un document déposé au début de la conférence et intitulé *Exposé préliminaire*, puis dans ses multiples interventions durant les quatre jours que dura la conférence, le premier ministre Johnson développait la conception d'un Canada à deux et l'urgence

¹⁹ C'eût été la première fois qu'une province aurait pris l'initiative de convoquer une conférence fédérale-provinciale. D'une part, le gouvernement de l'Ontario acceptait le caractère interprovincial de la conférence proposée ; de l'autre, le gouvernement central se trouvait incité à convoquer, selon les formes et dans les plus courts délais, une conférence fédérale-provinciale en matière constitutionnelle.

d'une toute nouvelle Constitution. Son économie générale tenait en une trentaine de propositions fondamentales dont la somme aboutissait à un nouveau partage des pouvoirs. Personne n'était prêt à se livrer à un travail de cette ampleur. Un premier groupe de premiers ministres prêtèrent une oreille plus attentive que leurs collègues à la présentation du point de vue québécois : ceux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse. À l'autre pôle se situaient ceux de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve, tandis que ceux du Manitoba et de l'Île du Prince-Édouard se montrèrent un peu plus compréhensifs sur certains points. Cela pour le tableau général, car, sur le détail des points soulevés, bien d'autres alignements pouvaient être relevés.

Sous le coup de ce que des journalistes avaient baptisé « l'escalade séparatiste » de l'automne 1967, Daniel Johnson fit part à ses collègues de ses craintes de Cassandre angoissée : « Les actes, ces procédés constitutionnels et aussi une certaine mentalité, ont eu pour effet de refouler le peuple français dans la province de Québec. À moins qu'on nous débarrasse de ce complexe de ghetto, il n'est aucune déclaration, aucun voeu, aucune prière, de quelque homme politique que ce soit, qui pourrait arrêter le cours des événements ²⁰. » Point de mire de la conférence, le premier ministre avait su, par sa sincérité et son charme, faire lever beaucoup des appréhensions qu'avait soulevées le slogan en trompette d'Égalité ou *Indépendance*. Il se présentait comme mandaté pour gagner, point par point, un statut d'égalité pour la nation canadienne-française et non pour faire l'indépendance. L'euphorie initiale de bonne volonté pour une circonstance unique fit place à une plus grande conscience des responsabilités à la veille d'engager la ronde des prochaines conférences constitutionnelles fédérales-provinciales. L'expérience faisait penser à une espèce de dynamique de groupe pour des chefs de gouvernement, de même niveau et sans mentor hiérarchique, avant de s'engager dans un processus décisionnel d'organisation constitutionnelle à longue portée.

Le jugement peut-être le plus profond sur les résultats plutôt fluides d'une telle rencontre fut porté par Peter Newman : « Il ne sera pas possible encore très longtemps de faire s'équivaloir le Canada avec la Confédération comme nous la connaissons maintenant ²¹. ». Les commentaires des milieux anglophones oscillèrent entre l'opti-

²⁰ *La Presse*, 29 novembre 1967.

²¹ « Search for a consensus », *The Montreal Star*, 27 octobre 1967. Quelques jours plus tôt, il avait écrit : « Il y a quelque chose d'un peu absurde dans le fait qu'après

misme très mesuré d'un John Bird qui parla d'une « conférence sur la reconfédération ²² » à l'ironie dévastatrice d'un Leslie Roberts qui la caractérisa comme « The Great Centennial Non-Event ²³ ». Mais comme jamais auparavant, un premier ministre du Québec avait pu exprimer, dans un discours télévisé à l'échelle nationale, les lignes directrices de la culture politique des Québécois selon la continuité parfaite d'un passé et les constantes impératives d'un avenir. En quelques jours, il avait effacé la méfiance qu'avaient engendrée certaines outrances verbales du chef d'opposition qu'il était hier encore. Soutenu par son unique collègue francophone, le premier ministre Robichaud du Nouveau Brunswick qui abjurait les autres participants à comprendre sa situation difficile jusqu'au pathétique, Daniel Johnson avait sonné, pour ainsi dire, le glas de l'urgence nationale : « La population canadienne-française n'attendra pas aussi longtemps qu'autrefois. Nous sommes patients, oui, mais avec les moyens de communication, ça va vite au Québec. Ceci n'est pas un ultimatum. Il n'y a pas de chantage possible avec les Canadiens anglais, comme il n'y a pas de chantage possible avec les Canadiens français. Mais nous n'attendrons pas dix ans ²⁴. »

Malgré ses éléments d'insatisfaction - pour tout le monde - la conférence sur « La Confédération de demain » avait été une préface utile aux travaux systématiques de révision constitutionnelle qui allaient être sous peu entrepris par tous les gouvernements canadiens. L'autre facteur favorable avait été la publication du rapport de la « Commission BB », dont il était difficile pour le gouvernement central d'ignorer les principes qui étaient à la base de ses recommandations. Les travaux de révision constitutionnelle allaient durer près de quatre ans, pour finir dans l'impasse du refus final par le gouvernement du Québec. Ce qu'on allait appeler la « Charte constitutionnelle à Victoria » contenait les bases de départ pour une éventuelle nouvelle constitution. Elle comprenait une grappe de propositions diverses comme on n'en avait jamais élaborées en cent ans d'histoire constitutionnelle. À l'origine le gouvernement central prônait comme étape préliminaire la seule rédaction d'une déclaration des droits fondamentaux des Canadiens. Sur l'insistance du gouvernement du Québec pour que cette question soit « étudiée dans le contexte d'un examen global de la Constitution »,

un siècle d'existence canadienne dix hommes sensés doivent se réunir pour discuter de la survie de leur pays. » (Ibid., 25 novembre 1967.)

²² *The Financial Post*, 2 décembre 1967.

²³ *The Montreal Star*, 2 décembre 1967.

²⁴ *La Presse*, 2 décembre 1967. Ces paroles prennent une résonance particulière à les relire en 1980.

et sur celle du gouvernement de la Nouvelle-Écosse pour que la question des inégalités régionales soit aussi examinée, le gouvernement central acquiesça. Un tel élargissement de l'ordre du jour allait nécessiter une organisation complexe des mécanismes de travail et la prévision d'une longue durée pour mener les travaux à terme.

L'étude des résultats des travaux et négociations à divers stades relèverait d'une histoire longue et confuse, trop chargée pour être évoquée ici. L'examen des mécanismes de travail pour la révision serait un beau cas d'analyse technique d'un type de négociations très spécial, pré ou quasi constituantes. Rappelons au moins que l'organe central était la conférence des onze premiers ministres qui se réunit sept fois de février 1968 à juin 1971, quatre fois en réunions publiques et au moins partiellement télédiffusées et trois fois en réunions de travail privées. À l'occasion, quand ils en jugeaient l'utilité, les premiers ministres discutaient en séance privée en l'absence de leurs experts et fonctionnaires. « La permanence de la révision » était assurée par le Comité permanent des fonctionnaires qui a tenu quatorze réunions et qui pouvait spécialiser son travail en sous-comités (droits fondamentaux, congrès officiels, taxe de vente et droits successoraux). En outre, sept comités ministériels furent créés pour étudier autant de domaines ²⁵ ; mais ils ne semblent pas avoir eu l'importance du Comité permanent des fonctionnaires, véritable cheville ouvrière des travaux. La mise en branle de ces mécanismes à divers paliers faisait montre d'une ferme intention d'aboutir qui persista à travers changements de gouvernement et renouvellement de personnel. On compta dix-neuf chefs de gouvernement à avoir participé à ces rencontres au sommet ; mais seulement quatre d'entre eux furent de toutes les réunions. Quatre provinces changèrent de gouvernement dans la période en cause. Pierre Elliott Trudeau, devenu premier ministre en avril 1968, présidera toutes les rencontres des premiers ministres sauf la première de janvier 1968 alors que Lester Pearson y livra une espèce de testament politique angoissé et en partie prophétique. Le gouvernement du Québec fut représenté successivement par les premiers ministres Johnson, Bertrand et Bourassa.

La Charte de Victoria était un instrument composite constitué de diverses dispositions sur lesquelles un accord de principe avait été, dans la plupart des cas, péniblement acquis. Elles portaient sur la mise à jour du texte constitutionnel, sur un amen-

²⁵ Droits fondamentaux, langues officielles, Sénat, organisation judiciaire, régime fiscal, inégalités régionales, région de la capitale régionale.

dement à l'article 94a de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (contrôle des politiques sociales), sur le retrait du droit de réserve et de désaveu, sur les droits fondamentaux (politiques et linguistiques), sur l'organisation de la Cour suprême et des cours fédérales, sur des mesures relatives aux inégalités régionales, enfin sur des procédures de consultation du gouvernement central avec les provinces relatives à toutes ces questions. Cet ensemble hétéroclite de 61 articles rangés sous 10 titres devait être traité comme un tout, un *package deal*, à l'insistance du premier ministre Trudeau. Moyennant l'approbation des onze gouvernements avant la date limite du 28 juin 1971, il serait alors possible de procéder au rapatriement de la Constitution à la suite duquel le processus révisionniste lui-même pourrait commencer. À cet égard, la Charte incorporait ce qu'on avait appelé la formule Trudeau-Turner qui différait sensiblement de l'antique formule Fulton-Favreau. La majorité qualifiée requise était cette fois-ci constituée des provinces comptant au moins 25% de la population du Canada (Ontario et Québec), au moins deux provinces de l'Atlantique, au moins deux provinces de l'Ouest devant compter pour au moins 50% de la population de cette région. C'était un affinement sur la formule Fulton-Favreau, elle-même une amélioration sur la formule Fulton.

La bataille qui allait s'ensuivre dans le Québec pour le rejet de la Charte avait un but beaucoup plus large que cette disposition portant sur le dégagement d'une majorité, qui permettait tout de même un « veto » au Québec à l'instar de l'Ontario. L'objection majeure était évidemment le droit essentiel du Québec à ne pas abdiquer son pouvoir constituant avant qu'il ne soit procédé à une nouvelle redistribution de l'ensemble des pouvoirs fédératifs. L'objectif circonscrit invoqué dans la circonstance pour refuser de ratifier la Charte fut la prétention très ferme du gouvernement du Québec à faire reconnaître l'ensemble de ses propres compétences en matière de politique sociale. Et l'insertion, en quelque sorte accidentelle ²⁶, des articles portant sur

²⁶ Voici comment Claude Morin, habitué de ce type de rencontre au titre de sous-ministre des Affaires intergouvernementales, raconte l'incident : « En effet, à un moment au cours de la conférence, la Charte ne contenait aucune disposition visant la politique sociale. Celle-ci faisait l'objet d'un texte distinct qui, de toute façon, ne convenait pas au Québec. Pendant un instant de flottement, les premiers ministres et leurs conseillers se demandèrent s'il ne valait pas mieux grouper les deux textes en un seul. Personne n'émit d'avis formel et la question demeura quelques secondes en suspens. La chose, curieusement, semblait indifférente à tous. Puis, soudainement, des membres de la délégation québécoise proposèrent qu'il n'y ait qu'un seul document. La suggestion fut tout de suite acceptée. C'est ainsi

des matières sociales dans l'ensemble du texte de la Charte permit au Québec de la rejeter en sa totalité : en somme, une espèce de Nez de Cléopâtre procédural...

La campagne d'opinion contre l'acceptation de la Charte fut plus courte (rapport au bref délai imposé) et plus intense que celle qui avait forcé Jean Lesage à remettre « indéfiniment » la considération de la formule Fulton-Favreau. S'exprimèrent avec vigueur les mêmes leaders d'opinion que naguère à l'époque de la formule Fulton-Favreau : un Jacques-Yvan Morin, un Claude Ryan, un Marcel Faribault. Un front commun d'opposition fut organisé ; des assemblées de protestations furent tenues ; des pétitions furent ouvertes. Les trois partis d'opposition furent unanimes pour réclamer le rejet. Le cabinet Bourassa était divisé mais les plus forts ministres plaidaient pour la réponse négative. D'une part, il fallait respecter cette constante sans failles des premiers ministres québécois sur l'exigence d'une nouvelle répartition des pouvoirs préalablement au rapatriement ; d'autre part, il fallait ne pas fournir des arguments aux indépendantistes en un moment où subsistait encore une certaine « nervosité » politique quelques mois après la crise d'octobre 1970. On s'en prenait en particulier à la technique brutale du *package deal*, à prendre ou à laisser, qui avait l'allure d'un ultimatum non nécessaire. N'ayant pu obtenir satisfaction sur le secteur clé des politiques sociales, les chances d'une nouvelle constitution favorables au Québec devenaient fort minces. Le passage crucial de la réponse sobre et feutrée, mais négative quand même, du premier ministre Bourassa se lisait comme suit : « Cette décision (négative) relève de la nécessité qu'il y a de convenir dans toute la mesure du possible de textes constitutionnels clairs et précis, évitant ainsi de transporter au pouvoir judiciaire une responsabilité qui appartient avant tout au pouvoir politique, c'est-à-dire aux élus du peuple. Ainsi les textes traitant de la sécurité du revenu laissent subsister une incertitude qui cadre mal avec les objectifs inhérents à toute idée de révision constitutionnelle. Si cette incertitude était éliminée, notre conclusion pourrait être différente. »

que les passages traitant de la politique sociale furent inclus dans la Charte de Victoria. Sept jours plus tard, le Québec invoquait ces passages pour refuser la Charte dont ils faisaient intégralement partie. » (*Le pouvoir québécois... en négociation*, Montréal, Boréal Express, 1972, p. 154.)

Ce que Marcel Faribault avait qualifié de « gigantesque bluff » échouait finalement ²⁷. La politique rigide du premier ministre du Canada avait été sévèrement dénoncée. L'attitude plus indécise mais prévisible ²⁸ du premier ministre Bourassa, qui avait consenti au mois de février précédent à un accord de principe mais s'était ressaisi à temps, sera finalement louée par tous pour avoir « su, au moment décisif, faire entendre la voix de son peuple et l'exprimer ²⁹ » ; mais elle sera blâmée partout au Canada anglais qui, de son point de vue tout différent et selon ses informations propres, n'y comprenait rien ! Après le rejet également *in extremis* de la formule Fulton-Favreau, ainsi s'accréditera dans beaucoup de milieux anglophones au Canada l'idée qu'on ne peut être jamais sûr qu'un premier ministre québécois puisse imposer à son Parlement et à une opinion spécialement vigilante les accords auxquels il a consenti aux tables de négociations.

Sans doute que les explications de système ont plus de validité en l'occurrence que les critiques qu'on peut faire aux hommes. Telle celle-ci. « M. Trudeau et M. Bourassa sont allés aussi loin qu'ils ont pu l'un de l'autre, et même l'un vers l'autre, contre tous les autres. Et, pourtant, ils ne se sont pas rejoints. C'est que la logique de leur fonction respective est incompatible ³⁰. » Ou cette autre : « Sont responsables de l'échec de Victoria non seulement le gouvernement du Québec mais tous les chefs de gouvernements qui se sont portés solidaires de la procédure insensée à laquelle le Québec a été le seul à avoir le courage de dire « non » (...) Lorsque le Canada anglais voudra admettre qu'il ne saurait exister d'homme-miracle capable de lui livrer le Québec sur un plateau d'argent, les vraies conversations commenceront. Elles seront alors plus fructueuses ³¹. » À sa façon et dans des conjonctures plus décisives, un premier ministre du Québec, comme agent-agi, avait illustré la réplique prophétique que Daniel Johnson avait naguère portée à Pierre Elliott Trudeau : « Même si je disparaissais

²⁷ « Il n'en tient qu'au Québec de tirer parti de sa position. » (*Le Devoir*, 26 juin 1971).

²⁸ Devant la Commission parlementaire sur la Constitution le 27 mai 1971, le premier ministre Bourassa avait déclaré : « je ne puis dire si la réserve générale du Québec exprimée en février se transformera en refus définitif. Mais il est clair que l'inquiétude exprimée par le Québec en février demeure. »

²⁹ « Le "non" d'un gouvernement et d'un peuple », Claude Ryan, *Le Devoir*, 25 juin 1971.

³⁰ « La signification d'un non », Jean-Paul Desbiens, *La Presse*, 23 juin 1971.

³¹ Claude Ryan, article cité, 25 juin 1971.

demain matin, mon successeur à la table des négociations, s'il était premier ministre du Québec, parlerait ainsi ³². »

Derniers efforts de relance

[Retour à la table des matières](#)

Quand un gouvernement au pouvoir ne sait quoi décider sur une question trop vaste et qui est susceptible de mettre en cause les bases de l'organisation étatique elle-même, il a toujours le moyen de prôner un effort d'approfondissement, qui est aussi une diversion noble en la forme d'une commission royale d'enquête de... Au Canada : les commissions Rowell-Sirois, Massey-Lévesque, Laurendeau-Dunton, etc. Au Québec : les commissions Tremblay, Parent, Gendron, Castonguay-Nepveu, etc. Quand un gouvernement se trouve en butte à une impasse ou à une incapacité d'agir, sinon de penser, et qu'il lui faut par ailleurs faire preuve de non-désintéressement, dans l'immédiat il peut trouver dans une commission parlementaire spéciale la solution du bord, moins impressionnante que la commission royale, pas plus contraignante du reste, mais toujours utile à invoquer pour la bonne conscience officielle.

C'est arrivé pour le Comité parlementaire de la Constitution du Québec qui, après cinq années d'une vie sporadique et presque clandestine, disparut en 1968 sans laisser de rapport, ni guère de traces. C'est arrivé pour le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution entre 1970 et 1972 et en 1978. En formule intermédiaire entre ces comités parlementaires et les commissions d'enquête, il est toujours loisible d'établir un groupe de travail très spécial (*task force*) qui peut faire preuve d'un large accueil à toutes espèces de propositions venant de l'extérieur et susceptibles de rafraîchir les données d'un problème qui tourne en rond. Du côté d'Ottawa, la Commission sur l'unité canadienne, dite aussi la Commission (ou groupe de travail) Pépin-Robarts fut de ce type.

En toutes ces hypothèses, le gouvernement au pouvoir s'accorde toute latitude de discriminer ce qu'il retiendra dans ce qu'on lui aura soumis. Car tout ne lui convenant pas, il choisira ce qui va dans la ligne générale de ses politiques ou qu'il peut mettre utilement en application sans trop de risques. Le résultat d'ensemble n'est jamais nul

³² Cité par Jean-Louis Roy, op. cit., p. 278.

dès lors que beaucoup de monde aura été mis au travail ou à l'écoute. On ne gagne habituellement pas du temps ; du moins, on l'occupe. Mais d'habitude, on l'occupe tellement que, lorsque les propositions et recommandations sont rendues publiques, elles sont souvent dépassées par des événements nouveaux au sujet desquels les gouvernements ont déjà pris des décisions ou arrêté des positions tout autres. Du moins des études sont faites et des témoignages sont donnés, qui ne l'auraient pas été autrement. Pour le bon renom de la démocratie de consultation, il est bon que « la place publique » semble cotangente à « l'enceinte parlementaire », qu'elles semblent communiquer entre elles.

De sa formation de constitutionnaliste, Pierre Elliott Trudeau a surtout gardé le principe qu'il faut toucher aux constitutions, le moins et le plus tard possible. Peu de temps après son entrée aux Communes, le secrétaire parlementaire du premier ministre qu'il était devenu disait ne pas comprendre cette « fascination » qu'exerçait sur des membres de la Chambre cette « notion d'un comité parlementaire mixte pour discuter ici des problèmes constitutionnels » (à l'instar du Comité parlementaire de la Constitution de Québec). Après avoir montré en une dialectique de triple exclusion ³³ l'inutilité d'un tel projet, il concluait que « cette idée est essentiellement l'idée d'une bourgeoisie montante qui veut changer les règles du jeu sans tenir compte des besoins fondamentaux ³⁴ ». Quatre ans plus tard, après avoir comme ministre de la Justice puis, plus longtemps, comme premier ministre, patronné les laborieux travaux qui allaient mener à l'échec de la Charte constitutionnelle de Victoria, il avait finalement consenti à l'établissement d'un Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution. Mais ce fut, comme tout le monde, avec un espoir très mesuré sur l'utilité éventuelle des résultats de ces travaux. On peut même présumer

³³ « Ou bien l'opposition et les indépendants n'ont pas de pensée constitutionnelle et ce comité ne peut servir qu'à leur en fournir une et donc ce comité ne donne rien de plus ; ou bien, ils ont une pensée constitutionnelle et elle s'accorde avec celle du gouvernement et alors ce comité ne donne rien non plus ; ou bien ils ont une pensée constitutionnelle qui est en contradiction avec celle du gouvernement et ce comité ne peut servir que de forum pour mettre les problèmes constitutionnels au niveau de la chicanerie politique et des dissensions politiques. » (Débats à la Chambre des communes, 21 juin 1966.)

³⁴ *Ibid.*

que ce fut, pour lui-même, avec peu de détermination à s'en inspirer comme chef du gouvernement canadien.

Ce Comité mixte, composé de 10 sénateurs et de vingt députés sous la présidence du sénateur Molgat et du député Mac Guigan, produisit son rapport au Parlement le 16 mars 1972 deux ans après sa création. C'était presque un an après le rejet par le Québec de la Charte de Victoria et le Comité n'avait pu, non plus, mettre au point un rapport préliminaire avant les rencontres décisives de février et juin. Les travaux de ce Comité se déroulaient comme en marge des grandes négociations constitutionnelles fédérales -provinciales et, quand ils produisirent leur fruit naturel en la forme d'un rapport élaboré, la question était devenue comme « gelée » par l'impasse à laquelle avaient abouti quatre années d'intenses travaux intergouvernementaux en matière constitutionnelle. Même si ce rapport ne donna lieu à aucune discussion générale au Parlement après avoir été rendu public, il convient de jeter un coup d'oeil à son contenu. Rappelons également l'ampleur du travail abattu en 145 réunions dont la moitié furent tenues dans 47 villes différentes du Canada et des auditions et des dépositions de mémoires par centaines : une assiduité remarquable et un travail intense.

En rapport aux institutions centrales (Gouverneur général, le Sénat, la Cour suprême), le Comité mixte n'innovait guère, faisait état de réformes qui étaient déjà dans l'air depuis quelque temps comme le mode de nomination des juges à la Cour suprême selon en gros la formule de Victoria. Même conservatisme d'inspiration pour le partage des pouvoirs aux deux niveaux de gouvernement sur la nécessité de « continuer à utiliser les listes exclusives des pouvoirs fédéraux et provinciaux », mais en accroissant « la liste des pouvoirs communs » (Recommandation 49). Quant à ces derniers « qui touchent surtout aux questions d'intérêt national (ils) devraient accorder la prépondérance au Parlement fédéral et ceux qui concernent d'abord les intérêts provinciaux aux Assemblées législatives provinciales » (Recommandation 50). Sur les pouvoirs de taxation, le pouvoir fédéral de dépenser, les programmes à frais partagés, les recommandations n'allaient guère plus loin que de proposer divers moyens d'empêcher certains abus possibles par le gouvernement central (Recommandations 54 à 57). Tout cela ne cassait rien. Dans un groupe, recruté dans les deux chambres législatives et constitué de membres de tous les partis politiques, l'intention était manifeste d'arriver à un consensus difficile sur les moyens de remédier à divers

malfunctionnements, comme en institutionnalisant les rapports fédéraux-provinciaux ³⁵, mais sans affaiblir l'autorité indispensable au gouvernement central.

Sur la question la plus chaude de toutes, celle de l'autodétermination du Québec, le consensus ne fut pas possible. Signe des temps, la Commission mixte ne peut éviter d'évoquer cette question au chapitre 7, mais en des termes d'une extrême précaution : « Le préambule de la Constitution devrait reconnaître (...) que l'existence de la société canadienne tient au libre consentement de ses citoyens et à leur volonté commune de vivre ensemble, et que tout différend entre eux devrait être réglé par des moyens pacifiques. » (Recommandation 6) Mais « si à un moment donné, les citoyens d'une partie du Canada se déclaraient démocratiquement en faveur d'une politique historique qui serait opposée au maintien du régime actuel, c'est par la négociation politique et non par le recours à la force militaire ou à d'autres forces coercitives qu'il faudrait régler le désaccord. » (Recommandation 7) Ce n'était pas rien, mais sans doute un maximum auquel pouvait parvenir un organisme de cette nature, de cette composition et dans ce lieu. Ces principes ne constituaient qu'un minimum pour deux membres du Comité mixte, le député (libéral) Pierre de Bané et le sénateur (conservateur) Martial Asselin qui insistèrent, dans un rapport dissident, pour que la Constitution contienne la reconnaissance expresse du droit fondamental du Québec à l'autodétermination. Les deux parlementaires demandèrent aussi la reconnaissance du principe courant de la répartition des pouvoirs dans les systèmes fédéraux : soit, à l'inverse de la Constitution canadienne, les pouvoirs exclusifs au gouvernement central et les pouvoirs résiduels aux provinces qui auraient à consentir explicitement à tout élargissement de la sphère des compétences de l'État central. Ce rapport dissident ne fut pas consigné au rapport du Comité qui en refusa le dépôt officiel au Parlement. Quoi qu'il en soit, pour la première fois de l'histoire politique canadienne, le droit du Québec à l'autodétermination avait été discuté librement et longuement dans l'enceinte du Parlement canadien. À point nommé, les susdites recommandations 6 et 7 du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution referont-elles surface ?

* * *

³⁵ En établissant un ministère des Affaires intergouvernementales et un secrétariat fédéral-provincial permanent et en instituant « la tenue d'une conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, convoquée au moins une fois par an par le premier ministre du Canada, à moins que la majorité des premiers ministres décident de ne pas la tenir. » (Recommandations 61, 62, 60.)

Pendant les deux ans d'un pouvoir minoritaire et difficile entre 1972 et 1974, le premier ministre Trudeau n'entreprit aucune initiative majeure de réforme constitutionnelle. Le rapport du Comité mixte avait été mis en veilleuse. Après sa majorité plus confortable de 1974, le premier ministre va lancer une nouvelle offensive pour le rapatriement, projet qui semble être l'un de ses deux « grands desseins », l'autre étant la reconnaissance des deux langues officielles. C'était la quatrième fois depuis 1961, la dixième depuis un demi-siècle, qu'un effort de rapatriement de la Constitution canadienne allait être tenté. En avril 1975, le premier ministre obtint un « accord de principe sur l'opportunité du rapatriement de la Constitution » selon la formule d'amendement arrêtée à la Conférence constitutionnelle de Victoria. Autrement dit, des dix titres de la Charte constitutionnelle, il n'était retenu que le neuvième portant sur la « modification de la Constitution ». Cette fois-ci les gouvernements des provinces de l'Ouest firent entendre des objections sur la clause de la majorité les affectant (soit que les deux provinces consentantes comptent pour au moins 50% de la population de la région), objections qui furent satisfaites. En outre, des gouvernements provinciaux exigèrent qu'on ajoute aux formules de rapatriement et d'amendement les clauses, sur lesquelles on s'était mis d'accord à Victoria, au sujet de la Cour suprême et des inégalités régionales. Le premier ministre du Québec réclamait pour sa part des garanties constitutionnelles au sujet de la langue et de la culture françaises.

C'est alors que le premier ministre du Canada rencontra le premier ministre du Québec le 5 mars 1976 pour connaître davantage ses intentions avant d'entreprendre une autre étape. Cette entrevue pour le moins tendue ³⁶ allait révéler que le rapatriement ne constituait pas une priorité pour le Québec et que la nature des garanties qu'exigerait son gouvernement affecterait la question de la répartition des pouvoirs, question qui devait être exclue selon la proposition fédérale. Le soir même, devant ses partisans du PLC (Québec), le premier ministre canadien, sur un ton rageur et hautement ironique, démolissait littéralement la politique du gouvernement Bourassa au sujet de la loi 22 et de ses positions constitutionnelles ³⁷.

³⁶ Pour l'ambiance de cette rencontre, voir la narration qu'en a faite Robert Bourassa dans Raymond Saint-Pierre, *Les années Bourassa*, Montréal, Héritage, 1977, p. 208-209.

³⁷ Michel Roy commentait ainsi ce discours dans *Le Devoir* du 8 mars 1976 : « Il n'était pas arrogant, comme le prétendent souvent ses adversaires. Il était simplement méprisant et dramatique. Au point que ses arguments, même fondés dans certains cas, ressemblaient davantage à des charges, bouffonnes et grossières. Ce

Une fois de plus en 1976, après 1961, 1965 et 1971, le gouvernement québécois mettait en échec un projet, littéral, de « rapatriement » de la Constitution. Dans ce discours historique, le premier ministre Trudeau répétait son intention de rapatrier unilatéralement la Constitution si besoin était : « C'est non seulement possible mais peut-être souhaitable d'agir unilatéralement. Après cent dix ans d'attente (...) il faudra bien que quelqu'un prenne son courage à deux mains et aille la chercher ! » Un mois plus tard, il décrivait aux Communes les trois options possibles du processus de rapatriement unilatéral. Pierre Elliott Trudeau semblait bien décidé à ne pas tenir compte des « thèses nébuleuses de la souveraineté culturelle » de Robert Bourassa. Puis il constitua le dossier de l'argumentation pour « la réalisation de l'indépendance constitutionnelle formelle du pays ³⁸ ».

La réponse *unanime* des provinces fut consignée dans la lettre du premier ministre Lougheed au nom de ses collègues et rendue publique le 14 octobre 1976. Les provinces remettaient en cause la substance de plusieurs accords de principe, consentis à l'époque dans la Charte de Victoria, dans les domaines de la culture et des communications, sur le pouvoir fédéral de dépenser dans les champs des compétences provinciales, sur le mode de désignation des juges à la Cour suprême. Ainsi donc, en affirmant leur refus d'un rapatriement unilatéral, les provinces grignotaient encore plusieurs des dispositions de la Charte de Victoria et soulevaient même des points nouveaux comme les politiques d'immigration, de taxation des richesses naturelles. Cette unanimité des provinces, après les réticences paralysantes du gouvernement Bourassa, fit échec final à la volonté du gouvernement Trudeau de procéder unilatéralement à la « réalisation de l'indépendance constitutionnelle formelle du pays ». À la suite du Québec, les autres provinces avaient élargi le débat qui ne pouvait plus continuer.

ne sont pas les paroles et les outrances qui dépassaient la pensée. Ce sont plutôt les sentiments, les impulsions et une profonde exaspération qui submergeaient l'esprit, éclatant comme des bombes lancées au hasard, éclaboussant cette engeance qui gouverne le Québec. »

³⁸ Soutenant en particulier « qu'aucune consultation n'a précédé huit des quatorze grandes modifications apportées à la Constitution et qu'il n'est pas rare que le gouvernement fédéral demande et obtienne du Parlement de Westminster l'adoption d'une modification à la Constitution malgré l'opposition d'une partie des provinces » car « les provinces n'ont nullement le droit d'être consultées au sujet des modifications de la Constitution adressées au Parlement de Westminster. » (Notes de référence sur le rapatriement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, Ottawa.)

Retenons la date : cela se passait à la mi-octobre 1976, car un mois plus tard... Une histoire qui commençait, il y a quinze ans, par le souci du Québec de rapatrier la Constitution canadienne et qui s'achevait par son quatrième refus à la proposition avancée est plutôt bizarre. Et le pays, où cela se déroule en deux impératifs contradictoires, a un régime constitutionnel pour le moins aussi bizarre...

Gérard BERGERON

École nationale d'administration publique.