

Un fédéralisme sans issue

**Par Luc Dufresne
pour le Comité de la souveraineté SSJB**

Toute l'histoire du Québec est jalonnée d'efforts pour modifier la constitution canadienne et pour contrer les intrusions d'Ottawa, afin de préserver l'identité et les intérêts québécois. Cependant, depuis les années soixante, l'intervention accrue de l'État dans la société et la complexité des enjeux auxquels il fait face ont rendu cette tâche plus nécessaire et plus difficile que jamais. Au cours des dernières décennies, à peu près toutes les formules ont été proposées pour redéfinir les rapports Québec/Canada, sans qu'on aboutisse à autre chose que la Constitution de 1982, que s'est donnée le Canada à l'encontre du Québec tout entier. Cette Constitution est telle qu'elle n'a même pas permis de reconnaître, lors des négociations du Lac Meech, ce qui est pourtant une évidence, à savoir le caractère distinct du Québec. Cette Constitution a fait disparaître toute possibilité de réformer de façon substantielle la situation du Québec dans la fédération canadienne. Dorénavant le Québec est, au Canada, une province comme les autres. Quant aux Québécois de langue française, ils ne sont plus, dans la conception canadienne des choses, qu'une partie d'une minorité parmi d'autres, les Canadiens français.

Une Constitution sclérosée

En 1892, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres, qui agissait alors comme tribunal de dernier ressort pour le Canada, affirmait : « *Le but de l'Acte [de 1867] était non pas de fusionner les provinces en une seule ni de mettre les gouvernements provinciaux en état de subordination par rapport à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et auquel serait confié d'une façon exclusive l'administration des affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son autonomie.[...] Le gouvernement du Dominion devait recevoir les pouvoirs, biens et revenus nécessaires à l'exercice complet de ses attributions constitutionnelles, et les provinces conserver le résidu pour les besoins de l'administration provinciale. Toutefois, pour ce qui est des matières que l'article 92 réserve spécialement à législation provinciale, la province reste libre de contrôle fédéral et sa souveraineté est la même qu'avant l'adoption de la loi.* »¹

On ne saurait exprimer plus clairement la vision que les Québécois et leur gouvernement se sont toujours faite de ce qui était la « confédération » canadienne, mais qui est devenue, au fil du temps et des pratiques, une « fédération »² dans laquelle le gouvernement fédéral a occupé de plus en plus de place, non seulement dans le cadre des juridictions qui lui sont explicitement reconnues par la Constitution, mais également dans des domaines qui n'y étaient pas prévus et même dans des sphères de juridiction provinciale comme la santé et l'éducation. Ce processus a été rendu possible par un ensemble de facteurs. Ainsi à l'occasion des deux conflits mondiaux, le gouvernement fédéral a élargi son assiette fiscale pour faire face aux exigences de la guerre et, à la fin des hostilités, il a conservé ces sources de revenu pour financer de nouveaux programmes à portée « nationale », comme l'assurance-chômage par exemple. Il s'est appuyé sur les compétences qui lui étaient reconnues pour occuper des domaines nouveaux. C'est ainsi qu'en invoquant ses compétences en matière de transport interprovincial, il s'est accaparé la juridiction des communications. À d'autres moments, il a justifié ses interventions dans des champs de compétence provinciale par les rapports étroits qu'ils entretenaient avec ses propres responsabilités. Ainsi, c'est sous prétexte de s'acquitter de ses responsabilités en matière de régulation économique, qu'il s'est immiscé dans les domaines de la main d'œuvre et du développement régional.

Ottawa a également invoqué de façon constante son « pouvoir de dépenser » pour intervenir dans des secteurs de juridiction provinciale comme la santé et l'éducation et, dès lors qu'il y consacrait des sommes, il pouvait réclamer le droit de contrôler l'usage qui en était fait. Il faut dire que dans toutes ces manœuvres le gouvernement fédéral a pu compter sur la Cour suprême, qui les a régulièrement entérinées au nom de l'intérêt « national ». C'est pour cette raison que Maurice Duplessis disait que : « La Cour suprême est comme la tour de Pise, elle penche toujours sur le même bord ».

Dans les provinces canadiennes, sauf au Québec, on a toujours été sensible à l'argument de « l'intérêt national » et à l'exigence « d'unité canadienne », de telle sorte que les résistances de ces provinces à l'extension des pouvoirs fédéraux n'ont jamais été, au mieux, qu'épisodiques. Par contre, au Québec, cette évolution du fédéralisme heurtait de plein front la vision du « pacte entre deux nations » qu'on se faisait de la Constitution de 1867. C'est pourquoi tous les premiers ministres du Québec, en particulier depuis la seconde guerre mondiale, se sont élevés contre les initiatives fédérales mentionnées précédemment et ont réclamé, soit qu'on respecte la lettre de la Constitution soit qu'on la modifie de façon à ce que soient préservées les garanties qui avaient été données aux Canadiens français lors de la mise sur pieds de la Confédération canadienne.

Des débats stériles

Depuis des décennies, on a assisté à la publication d'innombrables rapports et à de multiples rondes de négociations constitutionnelles visant à trouver une formule qui permettrait de concilier l'évolution du fédéralisme avec les aspirations québécoises. Mais le rapatriement de la Constitution en 1982 sans l'accord du Québec et les résultats du référendum sur l'accord de Charlottetown en 1992 ont montré qu'on se trouvait en face de deux positions irréconciliables. Pour une majorité de Canadiens, le Québec est une province comme les autres et il n'y a pas de raison de lui reconnaître un « statut particulier ». Même les deux référendums de 1980 et de 1995 n'ont pas modifié les choses. Au contraire, dans les deux cas ils ont été suivis d'offensives du gouvernement fédéral visant à accentuer l'emprise du gouvernement central et à créer un état de fait irréversible.

Le Québec se retrouve ainsi devant une situation intenable. Il est régulièrement placé devant le dilemme suivant : adhérer à des programmes, comme les *Bourses du millénaire* ou le financement des soins de santé, par exemple, et avaliser ainsi l'évolution du fédéralisme canadien vers un État unitaire ou, encore, refuser d'y adhérer et priver ses citoyens de sommes ou de services pour lesquels ils paient des taxes et des impôts.

Aujourd'hui, les fédéralistes eux-mêmes ne semblent plus croire en la possibilité de réformer le fédéralisme dans le sens des aspirations québécoises. En effet, en même temps que se poursuit de façon accélérée l'évolution du système canadien sur la voie à laquelle les Québécois se sont toujours opposés, Ottawa et les autres provinces ne parlent plus de réforme constitutionnelle mais uniquement des mesures susceptibles d'empêcher le Québec d'accéder à la souveraineté.

¹ *Liquidators of the Maritime Bank of Canada c. Receiver-General of New Brunswick* [1892] A.C. 437, p. 441-442, traduction tirée de : CANADA, SÉNAT, *Rapport sur l'Acte de l'Amérique britannique du Nord* (« rapport O'Connor »), 1939, annexe 3, p.34-35

² La distinction entre « confédération » et « fédération » n'est pas anodine et ne tient pas qu'à la sémantique. Une confédération est une association d'États indépendants partageant certaines institutions sur une base permanente. Le gouvernement central n'a que très peu de pouvoirs; ces derniers lui sont délégués par les États se groupant sur une base confédérale. Quant au fédéralisme, c'est un système

politique basé sur une division des pouvoirs entre les États régionaux et l'État central d'un même pays. Chaque ordre de gouvernement détient ses responsabilités propres qui ne lui sont pas déléguées par l'un ou l'autre ordre, mais déterminées au départ dans la Constitution du pays. La Cour suprême tranche les différends entre les ordres de gouvernement.
