

*Constructive and Co-operative Federalism?*  
*A Series of Commentaries on the Council of the Federation*

*Institute for  
Research on  
Public Policy*

*Institut de  
recherche  
en politiques  
publiques*

*Réponse à deux critiques*  
**Conseil de la fédération et droit à la différence du Québec**  
**André Burelle**

Dans mon article sur le Conseil de la fédération publié par l'IRPP, j'ai écrit que « M. Charest fait preuve d'une ouverture louable mais imprudente, voire téméraire en n'exigeant aucune garantie politique qu'on lui accordera l'équivalent de l'Accord de Meech en échange du renforcement partenarial de la fédération qu'il a mis sur la table à Charlottetown. » Et j'ai ajouté que « sans cette garantie minimum de la part du ROC, les Québécois refuseront de s'ouvrir au partenariat interprovincial et fédéral-provincial » dont le Conseil de la fédération proposé par M. Charest constitue la clé de voûte. Comme ce jugement tiré de son contexte a suscité de vifs échanges à l'Assemblée nationale, je crois qu'il mérite une explication.

Dans mon vocabulaire, le reste du Canada (le ROC), surtout lorsqu'on se place dans une perspective inter-provinciale, ce n'est pas Ottawa. Ce sont les autres provinces et les territoires. Ottawa ne peut parler au nom du ROC, pas plus qu'il ne peut parler au nom du Québec, en matière de négociation constitutionnelle ou administrative.

M. Bourassa l'avait parfaitement compris lorsqu'il exigea, lors de sa « vérification des préalables » à la négociation de l'Accord du lac Meech :

1) que des représentants du Québec fassent une tournée de toutes les capitales provinciales, pour expliquer eux-mêmes, en l'absence expresse de tout observateur fédéral, les cinq conditions que son gouvernement posait à la ratification par l'Assemblée nationale de la *Loi constitutionnelle de 1982* ; et

2) que les premiers ministres des provinces endossent officiellement et à l'unanimité dans la *Déclaration d'Edmonton*, publiée le 12 août 1986 à l'occasion de leur conférence annuelle, le principe d'une « ronde Québec », sur la base des cinq propositions du Québec, suivie d'une « ronde Canada » pour examiner « les sujets intéressant les autres provinces », dont la réforme du Sénat et l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser.

Ce n'est qu'après s'être assuré de cet appui politique solennel du ROC à une négociation menée en deux étapes que Québec décida de poursuivre les discussions avec Ottawa.

Cela dit, ce n'est pas le gouvernement fédéral mais bien deux provinces du ROC qui ont renié leur parole et signé l'arrêt de mort de l'Accord du lac Meech. D'où l'importance de ficeler encore plus solidement les « préalables » d'une négociation sur un Conseil de la fédération où le Québec consentirait, par le biais d'une entente administrative lui créant une obligation de résultat, à une cogestion partenariale de l'union canadienne.

À ce que je sache, Québec n'a pas exigé l'équivalent de la *Déclaration d'Edmonton* avant d'engager les discussions actuelles sur l'établissement d'un Conseil de la fédération inter-provincial, et possiblement fédéral-provincial, capable d'assurer une gestion partenariale et responsable de l'union canadienne. C'est cette absence de toute condition préalable à la négociation avec les autres provinces que j'ai qualifiée « d'imprudente, voire de téméraire » dans mon texte sur le Conseil de la fédération.

On a parfaitement le droit d'être en désaccord avec ce jugement. Mais encore faut-il s'entendre sur l'objet de ce désaccord.

### **Deuxième clarification**

Pour sortir le débat du ciel des idées abstraites, j'ai pris le risque de fournir, à titre d'exemples, deux formules de vote à la majorité qualifiée qui pourraient être mises sur la table par les premiers ministres des provinces et des territoires : une première, strictement inter-provinciale, dans les domaines de compétence exclusive des provinces et une seconde, fédérale-provinciale, dans les domaines de compétence partagée. Certains m'ont reproché de faire du Québec « une province comme les autres » dans ces deux formules où il serait susceptible d'être mis en minorité.

À ceux-là, j'aimerais rappeler que la négociation des règles de codécision pratiquées par un éventuel Conseil de la fédération était, dans les propositions de l'équipe de recherche que je dirigeais à Montréal, un outil de reconnaissance « pratique » du droit à la différence nationale du Québec et des peuples Autochtones, en même temps que du droit à la différence régionale des diverses provinces, dans la gestion concrète de l'union canadienne.

Pour satisfaire au principe fédéral de non-subordination, notre projet prévoyait que la détermination de ces règles se ferait à l'unanimité, chaque partenaire devant demeurer libre de conserver la pleine maîtrise de ses pouvoirs souverains ou de consentir à une codécision à la majorité qualifiée lorsque le bien commun l'exigeait et qu'un veto ne paraissait pas indispensable à la sauvegarde de son droit à la différence nationale ou régionale.

Notre hypothèse, comme je l'ai rappelé dans *Le mal canadien* (p. 171), était qu'au départ toutes les décisions seraient prises à l'unanimité et que progressivement, les craintes s'estompant et les exigences de l'interdépendance se faisant plus pressantes, les partenaires de la fédération s'ouvriraient à la majorité qualifiée pour gérer l'exercice complémentaire de leurs pouvoirs souverains, tant au niveau interprovincial que fédéral-provincial, un peu comme cela s'est passé en Europe.

Ce raisonnement vaut toujours, et j'estime que le Québec doit éviter de baisser sa garde et s'en tenir à la codécision unanime en toute matière de compétence exclusive, voire dans les domaines de compétence partagée, tant et aussi longtemps que le ROC n'aura pas reconnu constitutionnellement son droit à la différence nationale. Qui plus est, cette stratégie devrait, à mon avis, être confirmée publiquement pour rassurer les Québécois, donner l'heure juste aux autres Canadiens et garder en réserve la concertation à la majorité qualifiée comme contrepartie à l'obtention des garanties constitutionnelles équivalentes à celles de Meech, réclamées dans le Rapport Pelletier.

Cela dit, pour lever à terme les blocages créés par une exigence d'unanimité mur-à-mur, il faut dès maintenant identifier les domaines où le droit à la différence du Québec et des autres partenaires de la fédération exige le maintien d'un droit de veto souverain et ceux où une codécision à la majorité qualifiée devient nécessaire pour concilier le droit à la différence des États membres et les exigences du bien commun pan-canadien et international.

Sur ce plan, la codécision supra-nationale pratiquée au sein de l'Union européenne a beaucoup à nous apprendre, à condition de donner aux mentalités du temps et de bonnes raisons d'évoluer. En ce sens, les surplus budgétaires engrangés ces dernières années par le gouvernement fédéral, joints à sa vieille habitude d'envahir les champs de compétence provinciale pour y imposer ses vues, rendent prématurée, à mon avis, la participation d'Ottawa au Conseil de la fédération esquissé à Charlottetown. Avant de faire entrer le loup dans la bergerie, les provinces seraient bien avisées de réaffirmer d'abord leur souveraineté et de démontrer aux yeux de tous leur capacité de s'auto-discipliner dans le respect de leur droit à la différence. C'est à ce prix seulement qu'elles pourront récupérer d'Ottawa, sans menacer l'intégrité des programmes sociaux pan-canadiens, la part des ressources fiscales qui leur revient de droit pour exercer les pouvoirs souverains qu'elles détiennent en vertu de la Constitution.