

LA RÉFORME DE LA CONSTITUTION AU CANADA. Par André Tremblay. Montréal, Thémis, 1995. Pp. 519 (60,00 \$).

C'est toujours un vif plaisir de lire un ouvrage de droit constitutionnel, surtout quand l'auteur est de la trempe de cet universitaire distingué de la Faculté de droit de Montréal. En effet, M. Tremblay a non seulement beaucoup réfléchi sur la Constitution au cours des 30 dernières années, mais a aussi délaissé temporairement la quiétude des salles de cours pour plonger au coeur de l'action politique. Au cours de la période allant des péripéties du Lac Meech au naufrage spectaculaire de Charlottetown, il est devenu l'un des conseillers du gouvernement Bourassa pour les affaires constitutionnelles. Si l'Accord de Charlottetown a vite perdu toute crédibilité au Québec, c'est probablement en très bonne partie grâce à ce haut conseiller qui, dans le cadre d'une conversation privée ne devant jamais être étalée au grand public, avait livré son cri du coeur devant les inepties constitutionnelles du gouvernement de l'époque. On en connaît la suite : l'Accord de Charlottetown fut largement désapprouvé par la population et le conseiller spécial eut tout le loisir par la suite de travailler à la rédaction d'une oeuvre originale sur la quadrature du cercle, c'est-à-dire sur la réforme constitutionnelle au Canada. Paru en librairie bien avant le référendum québécois de 1995, l'ouvrage se termine par la constatation que la route vers la souveraineté, quoique logique et possible, est prématurée ; l'auteur estime en effet qu'une troisième voie est toujours concevable. Les résultats du dernier référendum lui ont donné tout à fait raison sur le caractère précipité de la démarche souverainiste ; il reste à voir de quelle manière les négociations de l'avant-dernière chance pourront être enclenchées et menées à terme avant que les Québécois et Québécoises ne se donnent enfin un pays à la mesure de leurs ressources, de leur culture et de leur génie. L'auteur admet d'ailleurs que le cadre politico-légal du processus de la réforme constitutionnelle « ne favorise pas les initiatives de modification constitutionnelle »¹ et que « le système actuel se présente comme un système de concessions et de neutralisations réciproques »².

L'ouvrage est divisé en deux parties d'intérêt inégal. La première, qui est subdivisée en trois sections, comprend 188 pages et fait une vaste synthèse de l'évolution cahoteuse du droit et des projets de réforme en matière constitutionnelle. On y parle non seulement du processus, c'est-à-dire de la manière dont la Constitution est et devrait être modifiée, mais aussi du contenu et de la direction dans laquelle devrait évoluer la Constitution. La seconde partie compte 330 pages. Elle réunit tous les principaux documents qui, depuis la formule Fulton de 1961 jusqu'à l'avant-projet de loi de 1994 sur la souveraineté du Québec, ont marqué les 35 dernières années. Ce livre sera donc essentiel pour tous ceux et celles que le Canada passionne encore, car en plus d'expliquer le passé, il identifie et localise les nombreux récifs de cette mer tumultueuse sur lesquels viennent s'échouer les plus belles entreprises, y compris celle de l'ineffable sénateur Beaudoin. Avant d'inventer la poudre à canon pour la dixième fois, les fabricants patentés des plates-formes électorales et les autres adeptes de la pensée magique auraient le plus grand intérêt à méditer sur le livre de notre collègue car ils y trouveront beaucoup plus de questions difficiles à résoudre que de solutions toutes prêtes à appliquer. Il sera naturellement aussi utile à tous nos étudiants et étudiantes des

¹ À la p. 91.

² À la p. 90.

Facultés de droit, indépendantistes ou pas, s'ils veulent comprendre la nature des misères constitutionnelles de ce grand et beau pays.

L'amateur d'histoires inédites sur le Conseil des ministres, soit du Québec ou d'Ottawa, risque bien de rester sur sa faim. Dès l'avant-propos, l'auteur nous prévient qu'il ne s'agit pas d'un recueil d'anecdotes, mais d'un compte-rendu scientifique de l'histoire constitutionnelle des 35 dernières années. Pourtant, la démarche scientifique n'est pas incompatible avec l'anecdote qui justement, peut parfois révéler davantage sur des situations ou des personnalités données que 25 pages écrites dans le style des jugements de la Cour suprême. Nous ne saurions que trop encourager notre collègue à écrire précisément la véritable petite histoire de ces années de réformes ratées (1987-1992), celles précisément dont il a été le témoin privilégié ; une telle histoire, qui ne pourrait jamais aspirer au rang élevé de la théorie pure du droit, aurait, néanmoins, contribué d'une manière significative à la compréhension exacte de l'une des plus grandes tragi-comédies de toute l'histoire constitutionnelle canadienne.

Cependant, on voudra bien le comprendre pour cette discrétion exemplaire qui dénote d'abord un très grand sens de la discipline, mais qui relève davantage, à mon avis, de l'auto-censure personnelle que de la déontologie. Le respect pour des politiciens ou des grands commis de l'État qui sont encore à l'avant-scène ou qui se sont tout simplement retirés de la vie politique active, explique probablement cette langue de bois. Par contre, l'expérience acquise en fréquentant les politiciens lui aura permis de dépasser le champ nécessairement étroit du droit pour englober la dimension politique qui, au fil de son discours, jette un éclairage particulièrement original sur des analyses parfois assez sèches. L'introduction paraît être le fruit de ses observations personnelles sur le terrain ; il y dessine en effet les facteurs politiques qui expliquent les difficultés de toute réforme au Canada. On regrette que l'auteur ne se soit pas donné la peine d'expliquer davantage le « facteur Canada ». C'est qu'à mon humble avis les Québécois, dans leur immense majorité, ne comprennent pas toujours les dynamiques qui sont à l'oeuvre dans le Canada hors Québec et voient plutôt ce dernier soit avec un sentimentalisme qui n'a rien à voir avec la réalité, soit en le présentant sous une entité démoniaque pour mieux refaire l'unité dans leurs propres rangs.

En lisant attentivement l'ouvrage, on arrive néanmoins à lire son opinion, laquelle est toujours exprimée avec un laconisme tellement déroutant qu'on se demande si l'éditeur n'y est pas pour quelque chose, ayant peut-être imposé à son auteur des limites impossibles à rencontrer. Que dit l'auteur ? Un certain nombre de choses en très peu de mots, des affirmations cent fois entendues qui font généralement un assez large consensus au Québec : de simples réaménagements ne sont pas une réponse valable aux besoins de changements ; le Canada de 1867 aurait été un État unitaire si le Québec n'avait pas tenu à protéger ses caractéristiques propres ; le rapatriement de 1982 a diminué les pouvoirs du Québec ; toute réforme éventuelle est impossible sans le règlement préalable de l'absence de signature du Québec lors de l'accord du 5 novembre 1981 (appelée aussi nuit des longs couteaux) ; toute réforme relève quasiment de la quadrature du cercle (avis aux jeunes libéraux) ; certaines décisions devraient être assumées par des élus et non par des juges ; la Cour suprême s'est trompée en 1982 en niant l'existence du droit de veto du Québec (ceci dit en toute déférence pour la plus haute cour du pays) ; il n'y a pas eu d'erreur historique faite par le Québec à Victoria en 1971 ; la réforme de 1982 a de nombreuses lacunes, dont l'absence de veto pour le Québec et l'absence de reconnaissance de la spécificité du

Québec ; la formule d'amendement de 1982 est très difficile à réaliser en pratique et on l'a compliquée davantage par la participation des groupes autochtones et la pratique du référendum ; la plupart, sinon la totalité des nombreuses revendications du Québec n'ont eu aucune suite et sont restées lettre morte ; la reconnaissance de la société distincte dans l'accord dit du Lac Meech avait une dimension davantage symbolique que juridique (pourquoi tout ce bruit à l'époque pour une coquille vide ?) ; après l'échec de Meech, les propositions fédérales relèvent d'un fédéralisme efficace, dominateur, uniformisateur et centralisateur ; le Rapport Beaudoin-Dobbie était insatisfaisant pour le Québec et passait à côté de l'essentiel sur la question du pouvoir de dépenser ; l'Accord de Charlottetown est marqué par le « facteur canadien » mais il ne répond pas aux exigences traditionnelles du Québec et est décevant ; l'égalité de représentation des provinces au Sénat accrédite dans l'opinion publique l'idée d'une minorisation progressive du Québec dans les institutions fédérales ; on ne voit pas comment il serait facile de résoudre à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien actuel le problème de l'aménagement des rapports Québec/Canada.

Somme toute, on serait porté à croire que cet ancien conseiller constitutionnel du gouvernement Bourassa est devenu indépendantiste, tellement son discours ressemble à la critique usuelle des membres du Parti québécois quand ils font, avec un malin plaisir, le procès du fédéralisme canadien ; l'est-il ? Nenni ! Vu la probabilité d'une défaite du « oui » lors du prochain référendum, (l'ouvrage, rappelons-le, a été écrit avant le référendum d'octobre 1995), l'auteur se dit prêt à explorer des avenues de dernière chance, « une troisième voie permettant au Québec de réaliser ses aspirations autonomistes sans compromettre l'union économique canadienne »³. M. Bourassa lui-même, dans ses plus grands moments d'éloquence, n'aurait pu dire mieux. À propos de la souveraineté du Québec, l'auteur revient avec de vieux clichés : « les conséquences de la souveraineté seraient négatives à court terme mais l'étendue des dommages reste impossible à évaluer »⁴ et nous renvoie aux travaux des savantes commissions de l'Assemblée nationale du temps de M. Bourassa, dont les brillants experts avaient évalué entre 1,5 à 4,0 % la baisse du PIB. M. Tremblay estime que la question de la souveraineté doit être décidée démocratiquement par le peuple du Québec, analyse assez juste d'ailleurs, mais il soulève en même temps la question de la légalité de la démarche, ce qui nous ramène naturellement à l'amendement constitutionnel. Il assimile la stratégie référendaire de l'automne 1995 à la stratégie du « couteau sur la gorge »⁵. Ceci nous amène à déduire qu'on peut être un excellent juriste et se laisser aller à des comparaisons douteuses. On aurait aimé une réflexion plus poussée sur cette question qui risque d'opposer d'une manière dramatique la légitimité du choix éventuel de l'électorat québécois dont il semble bien reconnaître le droit à l'autodétermination, à la stricte légalité constitutionnelle sur laquelle la minorité perdante, appuyée par la majorité du Canada hors Québec, peut vouloir s'appuyer pour tenter de bloquer tout projet d'indépendance. Puisque cette question était au coeur des débats politiques bien avant le référendum, on s'interroge sur l'absence d'un développement en profondeur sur ces graves questions, mais on conviendra qu'il ne s'agit plus là de réforme constitutionnelle proprement dite mais de la sécession du Québec de la fédération

³ À la p. 188.

⁴ À la p. 182.

⁵ À la p. 186.

canadienne.

Enfin, un livre essentiel à lire et surtout à méditer pour tous les jeunes qui veulent amorcer leur carrière politique dans les cols abrupts de la troisième voie, de la vraie dernière des vraies dernières chances et la terminer dans les filets de l'impuissance. À recommander aussi pour tous ceux et celles qui essaient de comprendre pourquoi le Canada constitutionnel est si malade.

J. Maurice Arbour*

* Professeur, Faculté de droit, Université Laval.