La réforme constitutionnelle : l'approche de la Colombie-Britannique

par Glen Clark, et Chris Harris

Le Canada traverse sans doute actuellement la pire crise constitutionnelle de son histoire. Les circonstances entourant l'échec de l'Accord du lac Meech remettent sérieusement en question la façon d'aborder la réforme constitutionnelle. Ce court article vise à définir la démarche que devrait adopter la Colombie-Britannique lors de la « prochaine ronde » de négociations à cet égard.

Abstraction faite des nombreux malentendus sur l'objet et le fond de l'Accord du lac Meech, l'échec des négociations résulte en grande partie des problèmes liés au processus même de la réforme constitutionnelle, plutôt que de l'opposition à tel ou tel article de l'accord. S'il y a une leçon à tirer de l'échec du Lac Meech, c'est que la démarche entreprise a été perçue comme illégitime par l'opinion publique. Le fait que la procédure de modification soit énoncée à la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne constitue pas une garantie suffisante pour ceux qui estiment que la méthode est fondamentalement mauvaise. La difficile tâche qui nous attend consiste à répondre aux besoins du renouveau constitutionnel à l'intérieur des structures de l'actuelle formule d'amendement, tout en essayant d'obtenir la participation du public au processus. Voilà un défi de taille.

Toute nouvelle tentative de réforme constitutionnelle devra nécessairement tenir compte de quatre aspects liés à l'expérience du Lac Meech, à savoir : 1) bon nombre des problèmes qui se sont posés étaient imputables aux demandes pratiquement inconciliables faites en public par les dirigeants politiques provinciaux avant l'accord initial du Lac Meech ; 2) il y avait souvent incompatibilité entre les objectifs poursuivis par divers chefs politiques et les objectifs de leurs commettants ; 3) le recours exclusif au fédéralisme exécutif pour parvenir à des compromis a été perçu comme une démarche illégitime par de nombreux citoyens ; et 4) dorénavant, le public revendique un droit de participation réelle dans les futures négociations.

La Colombie-Britannique peut tirer certaines leçons de cette expérience. La province ne s'est jamais montrée vraiment intéressée au « processus » d'élaboration des positions constitutionnelles. En outre, depuis qu'elle fait partie de la Confédération, elle a toujours manifesté un antagonisme marqué dans ses rapports avec le gouvernement fédéral en matière constitutionnelle.

Cette attitude servait un double objectif. Elle a d'abord permis à la province d'aller chercher des compétences aux dépens du gouvernement fédéral, mais elle a aussi constitué un moyen commode de détourner l'attention du public des problèmes intérieurs.

Historiquement, comme le faisait déjà remarquer R. M. Burns il y a près de vingt ans, « la Colombie-Britannique a suivi une démarche remarquablement constante en ce qui a trait aux questions fédérales et à ses rapports avec le gouvernement fédéral[1] ». Dès le début, des tensions ont marqué les rapports entre les dirigeants provinciaux et fédéraux. Durant ses dix premières années d'existence en tant que province, la Colombie-Britannique a recherché « la concrétisation des conditions de l'union[2] ». Plus tard, en particulier sous le gouvernement de M. Duff Pattullo, Victoria a revendiqué « de meilleures conditions[3] ». Plus récemment, la province a fait valoir qu'elle ne recevait pas sa juste part.

Norman Ruff a fait remarquer qu'en dépit des modulations du discours, les gouvernements provinciaux successifs ont repris « les mêmes arguments concernant la place de la

Glen Clark est député provincial de la Colombie-Britannique et Chris Harris est professeur de sciences politiques à l'Université Simon Fraser, à Burnaby (Colombie-Britannique).

province dans la Confédération[4] » et ont su utiliser ces arguments « à des fins électorales[5] ».

En ce qui a trait aux questions constitutionnelles en particulier, les premiers ministres de la Colombie-Britannique ont essayé de faire virer la corde populiste. Il importe de souligner que leurs prises de position ont en grande partie été pensées par des politiciens et des bureaucrates, sans véritable consultation du public.

Dans un cas bien connu, le premier ministre W.A.C. Bennett avait prôné la suppression des frontières entre toutes les autres provinces de l'Ouest, de même que celles des provinces atlantiques, de manière que le Canada ne compte plus que cinq provinces[6]. Les provinces du Canada « réorganisé » auraient eu, indépendamment de leur population respective, des pouvoirs égaux dans un Sénat réformé de même qu'au chapitre des amendements constitutionnels.

En 1976, le premier ministre W.R. Bennett a lui aussi proposé de refondre la Confédération en cinq provinces. Selon lui, il fallait opter pour un pays à cinq régions où la Colombie-Britannique constituerait une région distincte des autres provinces de l'Ouest et aurait un statut égal au Québec et à l'Ontario, en ce qui a trait à la formule d'amendement constitutionnel[7]. Il revendiquait également une représentation formelle de sa province au sein d'organismes fédéraux comme la Cour suprême, le conseil d'administration de la Banque du Canada et la direction d'un certain nombre de sociétés de la Couronne[8]. Bien que la Colombie-Britannique ait finalement mis de côté ces revendications, elles démontrent une fois de plus que la province mettait d'abord ses interventions au service de ses revendications particulières.

L'actuel gouvernement de la Colombie-Britannique est resté fidèle à la ligne de conduite adoptée par ses prédécesseurs. Malgré l'attitude relativement coopérative qu'il a manifestée pendant les négociations du Lac Meech, il est revenu à sa démarche d'opposition traditionnelle. La province réclame actuellement un réaménagement profond des pouvoirs financiers du gouvernement fédéral en faveur des provinces, et le retrait du fédéral des programmes à financement conjoint. Elle exige également que le gouvernement fédéral mette de « l'ordre dans ses affaires » et elle rejette uniformément toute initiative du gouvernement fédéral visant à hausser ses revenus ou à influer sur l'ampleur des paiements de transfert aux provinces[9]. Encore une fois, la prise de position du gouvernement n'a été précédée d'aucune consultation publique. De plus, avec le renvoi récent à un « Comité du Cabinet sur la Confédération » le soin de définir la position constitutionnelle de la Colombie-Britannique, le gouvernement ne semble manifester aucune intention de consulter le public sur la question.

La « chasse aux fédéraux » constitue sans aucun doute depuis longtemps un des passe-temps favoris des premiers ministres de la Colombie-Britannique, et plusieurs gouvernements y ont même eu recours pour assurer leur réélection. Malheureusement, à ce point tournant de l'histoire constitutionnelle du Canada, une telle approche est, au mieux, inutile, et elle risque de se révéler très destructrice.

À l'heure actuelle, ni les dirigeants politiques ni les citoyens dans leur ensemble ne semblent s'entendre sur ce que devrait être le Canada dans l'avenir. L'absence manifeste de consensus à l'intérieur du « Canada anglais » et entre le Québec et les autres provinces complique encore davantage la situation.

Par ailleurs le problème est exacerbé par la nécessité d'oeuvrer dans les limites de l'actuelle formule d'amendement (liée aux impératifs du fédéralisme exécutif), tout en amenant le public à participer au processus. Ces réalités appellent une nouvelle manière d'aborder la prochaine « ronde de négociations ». En ne tirant pas profit des leçons du Lac Meech, nous risquerions de compromettre l'issue du processus de réforme constitutionnelle, voire l'avenir du Canada.

Avant d'aborder le prochain cycle de négociations, le gouvernement devra renoncer à définir sa position constitutionnelle sans consultation publique et en fonction des programmes politiques des premiers ministres de l'heure. Le gouvernement devra éviter de négocier à huis clos l'appui à ses propres revendications.

Il importera donc de définir les modalités de participation du public au processus de réforme constitutionnelle, car les problèmes qui se sont posés pendant les négociations de l'Accord du lac Meech s'expliquent en partie par le faible appui du public aux positions adoptées par les dirigeants politiques. Ces derniers ne devront pas pour autant choisir entre « diriger » ou « suivre » aveuglément. Il faudra plutôt créer une dynamique créatrice qui concilie l'une et l'autre tendance. De nombreux citoyens souhaitent participer à l'élaboration des solutions de rechange, et il faut leur en donner la possibilité. Nous estimons que la province devrait fonder sa démarche sur un certain nombre de principes.

Premièrement, le gouvernement devrait prendre toutes les dispositions voulues pour adopter une ligne de conduite réfléchie, et éviter toute prise de position rigide qui fasse indûment obstacle à une réforme constitutionnelle créative. Le fait de dire, par exemple, que chaque province doit avoir tout ce que le Québec obtient limite indûment les possibilités de réforme constitutionnelle créative. Une approche aussi rigide ne tient pas compte du fait qu'un fédéralisme canadien fondé sur une constitution souple pourrait fort bien comporter une certaine part d'asymétrie. Une telle attitude, adoptée initialement par les premiers ministres Vander Zalm et Getty avant l'Accord du Lac Meech, pourrait sans doute expliquer en partie qu'on n'ait pas réussi à trouver une formule d'amendement qui permette au Québec d'obtenir le droit de veto constitutionnel qu'il revendiquait en matière de réforme des institutions fédérales, sans engendrer par ailleurs une rigidité inutile du processus qui rende à peu près impossible toute réforme ultérieure de la constitution. La Colombie-Britannique devrait donc éviter de se retrancher au

départ dans des positions non négociables. Le gouvernement de cette province devrait décider d'avance qu'il contribuera à la recherche de solutions, au lieu d'aggraver des problèmes qui s'avèrent déjà presque insolubles.

Deuxièmement, bien qu'une solution de la question constitutionnelle soit inévitablement liée au fédéralisme exécutif (et à la « négociation »), l'expérience du Lac Meech impose certaines leçons. Nous devrions avoir compris que si les dirigeants politiques ne parviennent pas à s'assurer le soutien du public après les négociations qu'ils auront menées, tout accord négocié risque de se désagréger. Il s'ensuit que le public devrait pouvoir participer au débat général sur la réforme constitutionnelle *avant* que ne commencent les négociations officielles. Mais le gouvernement devrait faire comprendre au public qu'il y a des limites à ce qu'il peut obtenir à la « table de négociation ».

La participation du public au processus de réforme pourrait notamment être assurée par l'intermédiaire d'un organisme provincial qui aurait pour tâche de recueillir l'opinion des citoyens. Un tel organisme, par exemple un comité législatif spécial ou une commission nommée par le gouvernement provincial, aurait un rôle d'éducation à jouer auprès du public. Quelle que soit l'option retenue, l'organisme devrait compter des représentants des principaux partis politiques à l'Assemblée législative de la province et avoir un caractère tout à fait non partisan. Il devrait également faire appel aux services de spécialistes pour l'éclairer sur les problèmes de la réforme constitutionnelle au Canada.

Cette proposition n'est évidemment pas nouvelle. Divers organismes consultatifs concernant la question constitutionnelle ont déjà été créés par le gouvernement fédéral et par le Québec, l'Ontario, le Manitoba, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick. Nous estimons que la Colombie-Britannique aurait avantage à faire de même.

La création d'un organisme consultatif chargé de recueillir l'opinion du public aurait tout simplement pour objet d'accroître la compréhension du public et de contribuer à la réalisation d'un consensus. On ne saurait non plus trop insister sur la nécessité d'éviter tout esprit partisan. La définition de la position de la Colombie-Britannique et le sort ultime de tout accord conclu entre les gouvernements du Canada ne doivent pas dépendre de la popularité du premier ministre en place. Aussi incombe-t-il aux dirigeants politiques des deux côtés de l'Assemblée législative d'inciter leur parti respectif à collaborer à la recherche d'une solution. En somme, il faut viser à dégager un consensus.

L'échec de l'Accord du lac Meech – et ce qui est perçu comme l'échec du processus d'amendement lui-même – nous posent de redoutables défis. La mésentente et la méfiance qui ont caractérisé le débat du Lac Meech auraient pu en grande partie être évitées si les dirigeants politiques s'étaient rendu compte suffisamment tôt que les ententes à l'amiable conclues par l'élite n'avaient plus leur raison d'être à « l'époque de la Charte ». Il importe au plus haut point que les gouvernements fondent leurs nouvelles approches sur une consultation générale, afin qu'on puisse s'en remettre à eux pour la prise de décisions presque irrévocables concernant le destin de la nation. Cela vaut particulièrement pour la Colombie-Britannique, en raison du caractère populiste de sa culture politique et de son système de valeurs. Les citoyens de la province devraient au moins avoir la possibilité de se faire entendre et de faire valoir leur point de vue. Il s'agit là d'une exigence minimale dans une démocratie.

Notes

1. R. M. Burns, « British Columbia and the Canadian Federation, » dans *One Country or Two*, publié par R. M. Burns, (Montréal, 1971), p. 253.

2. R.J. Nelles, *The Objectives of British Columbia Elites with Regard to Constitutional Reform*. Thèse de maîtrise non publiée, Université de Victoria, 1985, p. 62.

3. *Ibid.*

4. Norman J. Ruff, « British Columbia and Canadian Federalism », dans *The Reins of Power: Governing British Columbia*, publié par J. Terence Morley *et al.*, Vancouver, 1983, p. 290.

5. *Ibid.*, p. 291.

6. Province de Colombie-Britannique, *Proposals of the Province of British Columbia on the Constitution of Canada*, Victoria, Colombie-Britannique, 1968, p.13.

7. Province de Colombie-Britannique, *What is British Columbia's Position on the Constitution of Canada?*, Victoria, Colombie-Britannique, 1976.

8. *Ibid.*

9. Province de Colombie-Britannique, *Towards a Solution: Refinancing Confederation*, Brochure publiée par le gouvernement de la Colombie-Britannique d'après les commentaires faits par le ministre provincial des Finances, 1er août 1990.

Quelques pionnières de la politique canadienne

1917	Louise McKinney	Première femme à être élue membre d'un organe législatif canadien (Alberta)
1921	Agnes MacPhail	Première femme à être élue membre de la Chambre des communes
1930	Cairine Reay Wilson	Première femme dans l'histoire du Canada à devenir sénateur et à être nommée présidente d'un comité permanent du Sénat (immigration et emploi)
1949	Nancy Hodges	Première femme à devenir Orateur dans l'histoire du Commonwealth (Colombie-Britannique)
1950	Ellen Fairclough	Première femme à être nommée ministre du Cabinet
1953	Margaret Aitken	Première femme à être élue présidente d'un comité permanent de la Chambre des communes (Comité permanent du Règlement)
1953	Marie Ann Shipley	Première femme dans l'histoire du Parlement du Canada à avoir proposé une Adresse en réponse au discours du Trône
1958	Jean Casselman Wadds	Première femme à être nommée secrétaire parlementaire (ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)
1972	Muriel Fergusson	Première femme à devenir Orateur du Sénat
1972	Jeanne Sauvé	Première femme du Québec à devenir ministre du Cabinet
1974	Coline Campbell	Première femme de la Nouvelle-Écosse à siéger à la Chambre des communes
1975	Grace McCarthy	Première femme à devenir vice-premier ministre (Colombie-Britannique)
1980, 1983	Jeanne Sauvé	Première femme à devenir Orateur de la chambre des communes avant de devenir par la suite première femme Gouverneur général
1984	Anne Claire Cools	Première femme noire à devenir sénateur au Canada
1984	Sheila Copps	Première députée dans l'histoire du Canada à donner naissance en cours de mandat
1986	Sharon Carstairs	Première femme à devenir chef de l'opposition officielle (Manitoba)
1988	Ethel Blondin	Première autochtone à devenir député
1989	Audrey McLaughlin	Première femme à diriger un parti politique fédéral en Amérique du Nord
1989	Margaret Joe	Première autochtone à devenir ministre de la Justice au Canada (Yukon)
1990	Kim Campbell	Première femme à être nommée ministre de la Justice et Procureur général du Canada

interparlementaires comme la conférence de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), à laquelle j'ai pris part l'an dernier à la Barbade.

La conférence comme telle était très agréable, mais j'ai été quelque peu déconcertée par cette première expérience internationale. Pour la première fois de ma vie, il m'a été donné de voir ce que c'était que d'appartenir à une minorité faisant partie d'une minorité faisant partie d'une autre minorité.

J'étais une blanche au sein d'une organisation à prédominance noire. J'étais une femme au sein d'une organisation composée presque exclusivement d'hommes ; et les quelques femmes qui se trouvaient là étaient pour la plupart