

---

# ***Pour un fédéralisme à géométrie variable***

---

par Errol P. Mendes

*Sous la pression du consensus qui se dégage au Québec, du moins parmi les francophones, en faveur d'une forme ou une autre de souveraineté, il faudra bientôt remanier le pacte confédératif. À ceux qui, au Québec et ailleurs, croient que le Québec a sa place dans la confédération canadienne, incombe la rude tâche de concevoir un cadre constitutionnel qui permette au Québec de se distancer du Canada pour le moment tout en créant des institutions qui l'incitent à s'en rapprocher. Le Canada anglais ne s'intéressera à ces réformes que dans la mesure où elles répondent aussi aux aspirations des grandes régions qui le composent. Dans l'article qui suit, l'auteur fait état des principes politiques qui doivent désormais sous-tendre les institutions et les mécanismes fédéraux.*

**P**our que la confédération puisse renaître de ses cendres, il faudra qu'elle réponde à la fois aux aspirations du Québec et à celles des autres régions. Avec cet objectif en vue, je propose une nouvelle forme de fédéralisme ainsi que les moyens de le réaliser.

Premièrement, le gouvernement fédéral dresserait la liste des pouvoirs qu'il estime devoir exercer si l'on veut que le pays, même largement décentralisé, reste une entité politique capable d'établir des normes dans certains domaines clés. Il y a bien la liste de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais elle ne correspond plus à notre réalité politique. Pourraient être considérés comme intrinsèquement fédéraux les pouvoirs qui ont servi à donner au pays son identité propre.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral reconnaîtrait à toutes les provinces ce que j'appelle la « faculté de la souveraineté », c'est-à-dire la faculté de rapatrier tout ou partie des pouvoirs intrinsèquement fédéraux. Toutes les provinces

seraient alors sur un pied d'égalité. Le rapatriement se déciderait par référendum. Le gouvernement fédéral diminuerait ses paiements de transfert en proportion des pouvoirs rapatriés tout en cédant les points d'impôt correspondants. C'est d'ailleurs ce que réclament déjà les gouvernements des provinces de l'Ouest dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire bien que je soupçonne que leurs administrés voteraient contre dans un référendum.

Troisièmement, les sièges de la Chambre des communes seraient attribués aux provinces proportionnellement aux pouvoirs qu'elles décident de rapatrier. Les référendums sur le rapatriement des pouvoirs se feraient sur la base des circonscriptions fédérales. Celles qui votent le plus en faveur du rapatriement perdraient leur député fédéral jusqu'à ce qu'elles en décident autrement.

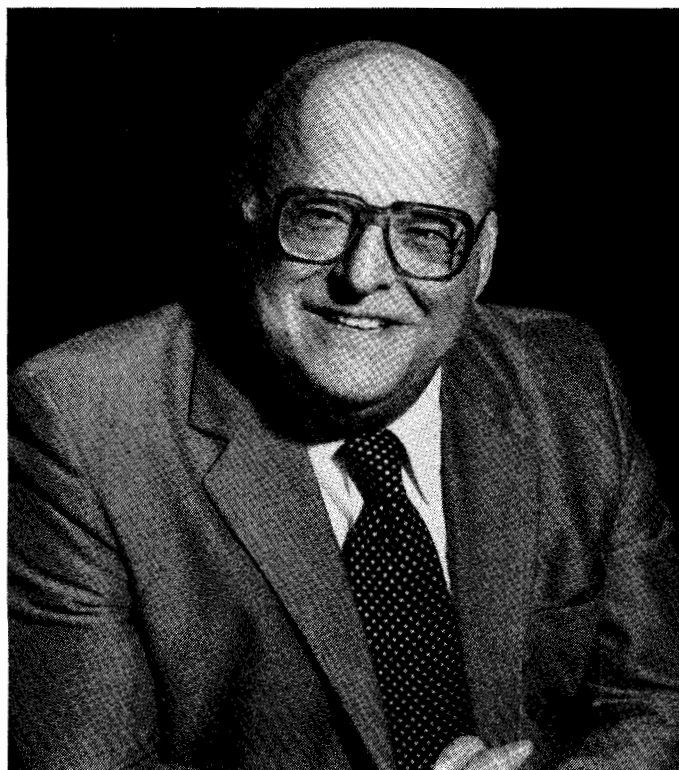
Si la province opte pour la séparation complète, elle rembourserait sa part de la dette fédérale peu à peu en continuant de payer des impôts au gouvernement fédéral. Si les pouvoirs qu'elle rapatrie sont de peu d'envergure, le fédéral lui céderait les points d'impôt correspondants moyennant une réduction proportionnelle de ses paiements de transfert. De cette manière, les provinces hésiteront à opter pour la souveraineté complète ou à rapatrier des pouvoirs dont elles n'ont pas absolument besoin pour protéger leurs intérêts vitaux.

---

*Errol P. Mendes est professeur de droit constitutionnel à l'Université de Western Ontario. Cet article est une version abrégée de la présentation qu'il a faite devant le Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution le 19 février 1991 et devant le comité ontarien sur la Confédération le 20 février 1991.*

Quatrièmement, le Sénat serait aboli et remplacé par un Conseil de l'Union économique canadienne. Toutes les provinces, y compris le Québec, y auraient le même nombre de représentants élus par leur assemblée. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest y seraient également représentés de même que les premières nations. Le Conseil aurait un veto suspensif sur tous les projets de loi. Dans l'éventualité où trois quarts des représentants d'une ou l'autre des six régions voteraient contre un projet de loi, il faudrait constituer une commission mixte des Communes et du Conseil. Les membres du Conseil seraient alors habilités à voter seulement sur les projets de loi qui relèvent de pouvoirs que leur province n'a pas rapatriés. Aux fins du veto suspensif, les six régions seraient :

1. Le Canada du Pacifique (Colombie-Britannique)
2. Le Canada de l'Ouest (Alberta, Saskatchewan et Manitoba)
3. L'Ontario
4. Le Québec
5. Le Canada de l'Atlantique (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard)
6. Le Canada du Nord (Yukon et Territoires du Nord-Ouest)



Quant aux projets de loi d'intérêt vital pour les premières nations, il faudrait qu'ils soient approuvés par au moins trois quarts de leurs représentants. C'est le Conseil qui désignerait ces projets sur une motion approuvée par les trois quarts des représentants des premières nations.

***Les provinces pourraient toujours décider par référendum de restituer au gouvernement fédéral les pouvoirs qu'elles ont rapatriés et réintégrer ainsi la confédération en recouvrant la totalité de leur représentation aux Communes et de leurs paiements de transferts.***

Le Conseil serait également appelé à proposer aux Communes des moyens de supprimer les obstacles à la libre circulation des biens, des services et des capitaux au sein de l'Union économique canadienne; des éléments de politique de développement industriel et économique régional; et des mesures de développement industriel national visant à améliorer la compétitivité du Canada sur les marchés mondiaux. Le Conseil se doterait d'un secrétariat qui porterait le titre de Commission économique canadienne.



**Le sénateur Gerald Beaudoin (à gauche) et le député Jim Edwards président le comité mixte qui a reçu le mandat de se prononcer sur la nécessité d'une nouvelle formule de modification.**

Voilà, en gros, ce que j'entends par un fédéralisme canadien à géométrie variable. Il permet au Québec d'accéder à la souveraineté tout en l'incitant à réintégrer le Canada et à participer aux superstructures d'une confédération renouvelée. Il offre, en outre, l'avantage d'intégrer toutes les régions de même que les premières nations dans un cadre de coopération économique et politique en fonction de leur intérêt bien compris.

### Les moyens et la fin

Passons maintenant aux moyens de réaliser cette nouvelle forme de fédéralisme. Il faudrait, dans un premier temps, adopter un nouveau processus de réforme constitutionnelle.

L'échec de l'Accord du lac Meech a rendu inopérante l'actuelle procédure de modification. Il nous est impossible de procéder à des réformes essentielles à la santé politique et même économique du pays tant que le Québec ne sera pas disposé à revenir à la table de négociation. Pensons à la réforme du Sénat, aux revendications des premières nations en matière d'autonomie gouvernementale et de droits territoriaux, aux conflits entre les droits collectifs de la majorité francophone du Québec et les droits individuels que confère à tous les Québécois la *Charte canadienne des droits et libertés*, aux difficultés auxquelles donne lieu le partage des pouvoirs dans les secteurs clés des finances et des télécommunications, au transfert des compétences en matière d'immigration, de réfugiés et de formation de la main-d'œuvre, à l'élimination des obstacles au mouvement interprovincial des biens, des services et des capitaux, à l'harmonisation des politiques d'approvisionnement des pouvoirs publics et, plus généralement, à la nécessité de doter le pays d'un cadre constitutionnel qui lui permette de mieux soutenir la concurrence à l'échelle mondiale. À cette dernière question se rattache le lien à établir éventuellement entre l'endettement du gouvernement fédéral, l'égalité des provinces au chapitre des paiements de transfert et la dévolution des pouvoirs fédéraux au Québec et aux autres provinces.

En l'absence d'une procédure de réforme constitutionnelle qui fonctionne, toutes les provinces et notamment le Québec chercheront à défendre leurs intérêts dans les domaines cités en concluant avec le gouvernement fédéral des accords administratifs de partage des pouvoirs. Le Québec a déjà amorcé ce processus en ce qui a trait à la sélection et à l'établissement des immigrants. Une autre province a déjà fait savoir qu'elle demanderait tous les pouvoirs qu'obtient le Québec. Des attitudes semblables mènent inéluctablement à la lente désintégration de la fédération canadienne dans sa réalité comme dans son esprit.

Les problèmes qu'il faut régler sont justement ceux qui sont à l'origine du vide constitutionnel actuel. Même si, du fait qu'elles nécessitent l'approbation du Parlement et de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, les réformes

visées par les articles 38 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* sont techniquement possibles sans le consentement du Québec, elles ne le sont pas politiquement. Quant aux réformes touchant la composition de la Cour suprême et les procédures de modification elles-mêmes, il est inutile d'y songer sans la participation du Québec puisque, en vertu de l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, elles nécessitent le consentement unanime. Sans compter que nombreux sont ceux qui reprochent aux deux dernières séries de négociations constitutionnelles leur caractère secret et exclusif.

***Nous devons être prêts politiquement et intellectuellement à intervenir énergiquement soit pour conjurer la crise qui menace soit pour en atténuer à tout le moins les conséquences pour l'ensemble du pays.***

Le Comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat a pour tâche peu enviable de proposer un nouvel ensemble de formules et de procédures de modification qui soient acceptables pour le Québec et pour le reste du pays. Il y a lieu de douter qu'une nouvelle procédure de modification soit possible dans les circonstances actuelles. Peut-être faudrait-il voir si, en théorie, il en existe une qui soit à ce point séduisante que toutes les provinces accepteraient de la mettre à l'essai. Dans de récentes déclarations, le ministre des Affaires intergouvernementales du Québec n'a pas exclu la possibilité que les autres provinces et le gouvernement fédéral s'entendent sur une procédure de modification que le Québec pourrait étudier tout en restant à l'écart des négociations constitutionnelles et qu'ils décident ensuite de l'accepter ou de la rejeter, ce qui reviendrait à accorder ou à refuser le consentement unanime.

Je crois, pour ma part, qu'on peut concevoir une nouvelle procédure de modification qui serait acceptable tant pour le Québec que pour le reste du pays. En voici les grandes lignes.

Je ne crois pas qu'on puisse obtenir le consentement unanime pour modifier la *Loi constitutionnelle de 1982* en ce qui concerne les réformes qui, aux termes de l'article 41, nécessitent le consentement unanime et celles qui, aux termes des articles 38 et 42, peuvent être adoptées en vertu de la formule dite « 7/50 ».

Nous devons donc nous accommoder de ces dispositions. Je ne crois pas non plus, malheureusement, qu'on puisse obtenir le consentement unanime pour raccourcir le délai de trois ans prévu au paragraphe 39(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour la mise en oeuvre des modifications adoptées en vertu de la formule « 7/50 ».

Il convient de souligner que les changements apportés au processus de modification devront avoir pour objet de

---

promouvoir la participation du public sur la base du principe que, mis à part les libertés et les droits fondamentaux, le voeu de la majorité, surtout quand elle est massive, doit l'emporter dans une démocratie. Pour qu'un système de gouvernement se maintienne, il est essentiel que ses dirigeants, qui ont pour tâche de constitutionnaliser les valeurs fondamentales de la société, tiennent leurs engagements. Il s'agit donc de trouver une procédure de mise en oeuvre qui améliore les procédures actuelles de réforme constitutionnelle sans les modifier.

C'est pourquoi je propose d'ajouter à l'article 39 de la *Loi constitutionnelle de 1982* les dispositions suivantes :

- Lorsque les premiers ministres concluent un accord politique relatif à des réformes visées par les articles 38, 41 et 42, ils seraient liés personnellement par leur signature. Ils seraient donc, eux et leur gouvernement, légalement tenus de ne rien faire pour annuler leur signature ou s'y soustraire.
- Si, pendant le délai de mise en oeuvre de trois ans, un nouveau gouvernement est élu qui souhaite annuler la mise en oeuvre de l'accord politique ou révoquer sa

ratification législative, il doit soumettre la mesure à un référendum.

- Le nouveau gouvernement ne pourra annuler la mise en oeuvre de l'accord politique ou sa ratification législative que si au moins 50 p. 100 de l'électorat votent en faveur de la mesure.
- Si, dans les cas qui nécessitent le consentement unanime, 50 p. 100 des électeurs votent en faveur de la mesure, mais que ce vote est contraire à la volonté d'au moins 80 p. 100 des autres assemblées provinciales et du parlement fédéral, les réformes entreraient en vigueur partout sauf dans les provinces dissidentes.

Cette proposition ne suffira pas à elle seule pour rallier le Québec. Toutefois, si on la négocie en même temps qu'on remanie la constitution de manière que les provinces puissent rapatrier des pouvoirs intrinsèquement fédéraux sous réserve des conséquences financières qui en découlent et éventuellement se séparer complètement du Canada, je crois qu'on aurait là un moyen de sortir de l'actuel cul-de-sac constitutionnel.■