
Terre-Neuve et le processus constitutionnel

par Christopher Dunn

Les propositions constitutionnelles présentées récemment par le premier ministre de Terre-Neuve comporte quatre éléments distincts, considérés comme un ensemble indissociable. Voici les quatre éléments de cet ensemble.

- Adhésion à la formule générale de modification et abandon de l'échéance de trois ans et du consentement unanime;
- Abrogation de l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982* relatif à l'apport de modifications sans le consentement du Sénat, lequel consentement serait remplacé par la nécessité d'obtenir une double majorité au Sénat pour apporter des modifications touchant la culture, la langue et le droit civil. L'une des majorités serait le Québec et l'autre, l'ensemble des autres provinces.
- Le recours à un référendum à la suite d'une résolution approuvée conformément à la formule générale de modification ou approuvée par les deux Chambres fédérales et cinq ou même sept assemblées législatives sur dix et représentant cinquante pour cent de la population. Le gouverneur général serait tenu de faire une proclamation après une approbation obtenue par référendum. Les référendums ne pourront avoir lieu qu'en cas de modification majeure, d'incertitude au sujet de l'opinion de la population, de l'incapacité d'agir des assemblées législatives, ou «lorsque les circonstances politiques, économiques ou sociales le justifient».
- Le recours à une convention constitutionnelle (assemblée constituante). Le premier ministre Wells se montre très souple quant à l'organisation de cette assemblée; il est prêt à accepter une solution de compromis pour ce qui est des questions de représentation et de sélection. La moitié des représentants seraient choisis proportionnellement à la population et l'autre moitié serait divisée égale-

ment entre les provinces. Quant au mode de sélection, il se ferait en partie par élection et en partie par nomination. Les propositions de la convention seraient soumises aux parlements et aux assemblées législatives selon la formule générale de modification, ou elles feraient l'objet d'un référendum. Les conventions constitutionnelles ne seraient utilisées que lorsque aucun consensus ne se dégage sur la façon d'aborder les questions constitutionnelles et lorsque les assemblées législatives ne peuvent participer aux discussions en raison de leur désaccord sur la structure des propositions.

Plusieurs de ces propositions sont intéressantes. Les politiciens seraient en général plus libres de s'intéresser aux «véritables» problèmes, tels que l'économie, l'environnement et les questions sociales. Elles permettent la représentation d'une vaste gamme d'intérêts et une participation élargie du public, contrairement au processus malheureux relatif à l'Accord du lac Meech. Elles ne modifient que très peu le processus décrit dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, que les Canadiens connaissent bien. Elles prétendent accorder beaucoup de valeur à l'intégration nationale et comportent des similitudes avec le processus qui a conduit à la *Loi constitutionnelle de 1867*, donnant ainsi l'impression d'une continuité historique. Enfin, ce processus s'est révélé relativement efficace là où il fut utilisé, notamment au moment de la rédaction de la constitution de ses États-Unis et de la Constitution de Bonn. Je soutiens pourtant que ce n'est pas une bonne idée dans le contexte actuel.

Avant d'entreprendre la critique des propositions de Terre-Neuve, je veux traiter du sens du processus. Les experts constitutionnels s'inquiètent actuellement du processus. Nous essayons actuellement d'établir un ensemble de règles s'appliquant au processus de reformulation de notre constitution, afin de déterminer qui aura le droit de s'exprimer, quand et comment. Nous sommes censés décider du contenu plus tard. Tout cela semble tellement clair et linéaire. Il existe toutefois une multitude de facteurs sous-jacents qui n'ont pas encore été établis clairement, notamment les rapports entre le processus et les résultats (c'est-à-dire le contenu).

Voici donc certains des facteurs sur lesquels les réformateurs de notre processus constitutionnel doivent se pencher :

Le présent article est une version révisée d'un document rédigé en vue d'une conférence sur la constitution, parrainée par l'Institute for Social and Economic Research, et tenue en mai 1991, à l'université Memorial de Terre-Neuve.

• *Les valeurs philosophiques* : Il faudrait s'entendre sur les valeurs fondamentales que le processus devrait chercher à mettre en valeur. C'est une tâche simple quoique difficile. Il pourrait s'agir entre autres des valeurs suivantes : l'unité, le débat, la représentation, l'équilibre, la compétence technique, la continuité constitutionnelle. Pourtant, on ne semble pas accorder la prééminence à une discussion sur les valeurs.

• *La souveraineté* : Il faut préciser la nature de la souveraineté et le niveau où elle se situe. Cet élément semble absent du débat actuel. Nous travaillons depuis longtemps à partir de l'hypothèse que le parlement est souverain, principe lié à celui de la souveraineté indirecte du peuple. Les discussions actuelles sont vagues en ce qui concerne l'équilibre à trouver entre ces deux pôles.

• *Le gouvernement responsable* : La notion de gouvernement responsable est liée aux facteurs précédents. On peut en donner une définition large ou étroite. On pourrait probablement arriver à en donner une définition large qui réponde aux buts des réformateurs les plus populistes. Il n'existe actuellement aucun consensus à ce sujet.

• *Le processus, facteur déterminant des résultats* : Les observateurs les plus astucieux du processus constitutionnel tiennent compte de ce facteur. Le Québec, par exemple, insiste pour engager des discussions de nation à nation, accompagnées du maintien des procédures de modifications actuelles parce qu'il veut être certain des résultats. Les partisans de l'inclusion d'un plus grand populisme dans le processus constitutionnel supposent que ce populisme attirera la sympathie envers un gouvernement central fort. Nous devons avoir une idée générale des résultats attendus avant de commencer à discuter du processus.

• *Le processus, facteur déterminant de l'ampleur du changement* : Certains processus, par exemple le fédéralisme exécutif ou législatif, ont davantage tendance à produire des propositions entraînant des changements moins profonds que les assemblées constituantes. Nous devons avoir une idée de l'ampleur du changement que nous souhaitons.

Voici mes observations sur ces facteurs. Je soutiens que la principale valeur à laquelle nous devons maintenant nous intéresser est l'unité nationale. À la suite de Meech, les gens devraient mieux savoir à quel niveau se situe la souveraineté, en particulier à l'étape de la consultation. La population a peut-être aussi un rôle à jouer en ce qui concerne l'amorce du processus. Quant à la notion de gouvernement responsable, il faudrait en assurer la protection au cours du processus actuel. Le gouvernement par l'exécutif et des assemblées législatives sans cesse plus puissantes se sont avérés des éléments durables et précieux du système canadien. Il faudrait les maintenir et les renforcer en ces temps difficiles. Nous pourrions même être étonnés de leur vigueur. Ne confions pas la négociation des détails de la constitution à des profanes. Quant au processus et aux résultats, mettons en place un processus axé sur le principal problème : le Québec. Il s'agit véritablement d'une ronde de

négociations portant sur le Québec. Le tout finira probablement par quelque chose ressemblant à une séparation, un nouveau type de division des pouvoirs entre le Québec et le «reste du Canada». Évitions de créer une situation encore plus confuse en amorçant un grand nombre de changements constitutionnels. Je soutiens qu'il vaut mieux les aborder à tour de rôle. Il faudrait cependant que les prochaines réformes constitutionnelles fassent une place de choix à des mesures destinées à réduire l'aliénation de la population en général et des autochtones du Canada en particulier.

Les propositions de Terre-Neuve n'exposent pas clairement bon nombre de ces questions sous-jacentes. Il faut donc préciser ce que sous-entendent les propositions de Terre-Neuve et les examiner d'un oeil critique.

Le premier ministre Wells insiste pour dire que la principale raison pour laquelle il opte pour l'assemblée constituante est qu'elle favorise le débat (le «dialogue»). Cela est toutefois peu probable; le Québec s'est prononcé contre l'idée d'une assemblée constituante. Il a choisi l'approche qu'il préfère et l'a exposée dans le rapport Bélanger-Campeau : des comités de l'Assemblée nationale chargés de rédiger un référendum et de mener des négociations avec le reste du Canada et, à la toute fin, un référendum sur la souveraineté (ou un fédéralisme renouvelé). Un processus en deux étapes semble inévitable si le Québec maintient cette position, ce qui semble très probable. Paradoxalement, un tel processus pourrait s'avérer moins déstabilisateur que les précédents, au cours desquels le Québec a perdu la face en présentant des scénarios à l'approbation du Canada anglais pour les voir rejetés par la suite.

M. Wells parle souvent de la participation de la population au processus constitutionnel. Toutefois, il n'a donné à la population de sa propre province aucune occasion d'exposer ses idées devant un comité législatif ou devant une commission constitutionnelle de Terre-Neuve. Dans cette province, la solution du problème constitutionnel ne relève que d'une seule personne. La notion de souveraineté populaire et celle d'un gouvernement responsable vaguement défini sont donc traitées sans ménagement. M. Wells soutient que ces comités ou conventions provinciaux sont souvent (1) trop «provincialistes» et (2) peu susceptibles de susciter un débat national. Les «comités» des provinces à l'occasion des discussions du lac Meech ont montré que cette première affirmation était fautive. Quant à la seconde, j'ai l'intention de démontrer plus tard comment ces comités pourraient en fait être des éléments essentiels d'un débat national.

M. Wells comprend que le processus conditionne les résultats. L'allocution qu'il a prononcée à l'université de Calgary en janvier 1991 sous-entendait qu'il croyait que le «reste du Canada» à l'extérieur du Québec accepterait uniquement un fédéralisme symétrique («des compétences égales pour toutes les provinces») et un gouvernement fédéral fort. Cependant, une assemblée constituante n'est peut-être pas

le meilleur moyen d'obtenir cela. Ce type d'assemblée risque en effet d'embrouiller l'ordre du jour constitutionnel.

L'ensemble des propositions de Terre-Neuve comporte des inconvénients importants. L'un d'eux est que les assemblées constituantes ont tendance à fonctionner au mieux lorsqu'il existe déjà un certain consensus sur la nature des changements constitutionnels et politiques nécessaires. Ce n'est évidemment pas le cas au Canada. Un autre inconvénient est qu'une assemblée constituante n'est pas nécessairement une garantie contre l'impasse constitutionnelle; sur ce point, M. Wells écarte à dessein tout doute possible. Le mode de sélection des représentants à la convention et les rapports entre la convention et d'autres éléments du processus constitutionnel pourraient bien causer de profonds désaccords.

L'ensemble des propositions de Terre-Neuve pose également d'autres difficultés. Pour les personnes qui sont irritées par le processus constitutionnel canadien apparemment interminable, les longues discussions d'une convention constitutionnelle pourraient être tout aussi exaspérantes. Des conventions constitutionnelles élitistes pourraient s'avérer une expérience tout aussi aliénante que ce qui a été appelé «le processus Meech». Une convention constitutionnelle est complexe par sa nature intrinsèque : cela ne serait pas facile à expliquer à la population ni même aux représentants à la convention. Il serait également irréaliste de s'attendre à ce que les membres de la convention absorbent la montagne de documents qui accompagnent inévitablement ce type d'entreprise.

Par ailleurs, une convention constitutionnelle affaiblit la légitimité des corps législatifs fédéral et provinciaux. Elle sous-entend en effet que le gouvernement représentatif et responsable a subi un échec et qu'il n'est pas à la hauteur de la tâche à entreprendre. J'ai l'impression que la population ne demande pas que disparaissent ces deux piliers de notre système politique, mais qu'elle souhaite plutôt l'adoption de mesures visant à *accroître* la démocratie directe et la consultation.

Enfin, Terre-Neuve n'est peut-être pas la province la mieux placée pour prendre l'initiative quant aux nouvelles propositions constitutionnelles. Le Québec n'oubliera tout simplement pas son rôle dans la mort de l'Accord du lac Meech. M. Wells continue de présenter des demandes irréalistes, soit que le Sénat, quoique réformé, devienne le principal protecteur du statut distinct du Québec, ignorant ainsi complètement le rôle de l'État québécois.

Un certain nombre de recommandations s'imposent. Il faudrait, au départ, déterminer les crises nationales majeures auxquelles nous faisons face et agir en conséquence. Il y en a trois : la dualité en crise (français-anglais), la désaffection du processus et la crise autochtone. Il faudrait aussi aborder l'avenir de la démocratie à Terre-Neuve même.

1) *La dualité en crise* : Au point où nous en sommes, les négociations à deux partenaires semblent inévitables; il

faudrait peut-être essayer de faire de nécessité vertu. Nous devrions concevoir une version fédérale de la commission Bélanger-Campeau. Comme au Québec, les partis d'opposition pourraient y participer et collaborer au choix du mandat et des membres d'une commission ou d'un comité parlementaire spécial. Celui-ci compterait des personnages politiques et non politiques. Il serait également à conseiller d'y faire participer les provinces, qui pourraient envoyer des représentants de leurs comités constitutionnels actuels ou passés. (M. Spicer pourrait aussi être de la partie.) Pareil arrangement satisferait des besoins multiples : débat national, vitalité législative, dialogue fédéral-provincial et utilisation des consultations de la population tenues à la suite du Meech. Il permettrait au Canada anglais de dégager un certain consensus au sujet des demandes du Québec, lesquelles constituent un autre aspect des prochains pourparlers constitutionnels. La diplomatie fédérale-provinciale devrait entrer en action à l'étape des négociations. Le mécanisme d'approbation serait celui prévu par la *Loi constitutionnelle de 1982* (une approche approuvée par le Québec).

Le reste du Canada a toutefois besoin d'aide. Nous ne baignons pas dans la politique constitutionnelle comme nos compatriotes québécois. Nous avons besoin d'un fonds fédéral-provincial spécial pour tenir des conférences, faire voyager des orateurs, produire des publications et des bandes vidéo spéciales. Nous ne pouvons nous permettre de ne pas connaître le processus, l'une des principales plaintes au cours des négociations de l'Accord du lac Meech. Cet aspect formation devient tout particulièrement important à la deuxième étape du processus constitutionnel que je propose.

2) *Désaffection du processus* : La deuxième crise à laquelle nous sommes confrontés est la désaffection du processus. Les gouvernements pourraient en partie résoudre ce problème en s'engageant solennellement à effectuer de vastes consultations populaires avant d'adopter des changements constitutionnels importants.

L'inclusion de la quasi-unanimité dans la formule de modification semble être le seul moyen de tenir compte des revendications des nationalistes du Canada anglais (qui exigent l'égalité des provinces) et celles des nationalistes québécois (qui veulent un droit de veto pour le Québec). On fait habituellement trop de cas des difficultés à parvenir à un consensus. Si l'on étudie les modifications effectuées avant 1982 et que l'on tient compte des réalisations du fédéralisme exécutif en général, il est possible de constater cette tendance au consensus. De plus, la quasi-unanimité peut bien cadrer avec un élément populiste qui s'ajouterait au processus de modification, c'est-à-dire la tenue de consultations avant les négociations. Il faudrait généralement éviter les référendums constitutionnels nationaux. S'ils s'avèrent absolument nécessaires, ils ne devraient pas avoir de force exécutoire. En effet, il est évident que les référendums ayant force exécutoire

permettraient au Canada anglais de passer outre aux désirs du Québec sur des sujets controversés.

Le Parlement et les assemblées législatives devraient, en dernière analyse, supprimer l'échéance à laquelle est soumise l'approbation des modifications constitutionnelles. Elle ne sert à rien, sinon à exercer une pression excessive sur les décideurs fédéraux et provinciaux. Par contre, les citoyens devraient pouvoir prendre l'initiative ou forcer leurs dirigeants à prendre des décisions sur certains sujets de nature constitutionnelle, au moyen de pétitions comptant un nombre suffisamment élevé de signataires.

3) *La crise autochtone* : La commission royale sur les autochtones envisagera sans doute des changements importants : l'autonomie gouvernementale, un traité national ou des parlements spéciaux. Les travaux de cette commission doivent être raccordés à ceux des discussions constitutionnelles susmentionnées. La commission royale aura un rôle spécial à jouer si une séparation semble inévitable.

4) Enfin, tournons-nous vers Terre-Neuve. Le Premier ministre devrait convoquer un comité législatif et constitutionnel spécial ou une commission constitutionnelle aussitôt que possible. Terre-Neuve devrait se joindre au courant dominant des discussions constitutionnelles. Sinon, nous serons de plus en plus marginalisés, à la fois comme citoyens et comme province.

La présente critique de l'ensemble des propositions constitutionnelles de M. Wells semble peut-être par trop négative puisqu'il s'agit, en fait, d'un point de vue nouveau et attendu sur la façon d'adopter une constitution. Ce point de vue présente néanmoins des difficultés d'ordre pratique et philosophique. L'idée de démocratie y est sous-jacente, mais elle n'est pas appliquée. L'ensemble des propositions de Terre-Neuve, à mon avis, est une idée dont l'heure n'est pas venue. ♦

Note du rédacteur : Depuis la rédaction de cet article, la Chambre d'assemblée a créé un comité sur la Constitution. Le 24 septembre 1991, le gouvernement canadien a déposé ses propositions constitutionnelles dans un document intitulé «Bâtir ensemble l'avenir du Canada». Un comité parlementaire spécial du Sénat et de la Chambre a été mis sur pied pour tenir des audiences et étudier ces propositions.