

Note critique

Chantal Hébert, *French Kiss : le rendez-vous de Stephen Harper avec le Québec*, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 2007, 328 p.

Éric Montpetit, *Le fédéralisme d'ouverture. La recherche d'une légitimité canadienne au Québec*, Québec, Septentrion, 2007, 138 p.

Fédéralisme d'ouverture, vous avez dit?¹

Réjean Pelletier*

Le «nouveau» Parti conservateur du Canada, qui a abandonné le vocable de «progressiste», est issu de la fusion entre l'Alliance canadienne et le Parti progressiste-conservateur. Stephen Harper, qui a dirigé l'Alliance canadienne, en devint le chef officiel en mars 2004.

Un an plus tard, lors d'un congrès tenu à Montréal, le parti adopta un programme plutôt modéré (par rapport à l'ancien programme de l'Alliance) qui insistait sur le respect des compétences provinciales et sur la correction du déséquilibre fiscal, qui appuyait le bilinguisme et maintenait le *statu quo* sur l'avortement, mais qui prenait aussi la décision de continuer la bataille contre les mariages entre conjoints de même sexe et de relancer le débat sur le bouclier antimissile.

Face au gouvernement libéral minoritaire de Paul Martin éclaboussé par le scandale des commandites est élu en janvier 2006 un gouvernement conservateur minoritaire dirigé par Stephen Harper. Lors de cette élection, le Parti conservateur a réussi à faire élire 10 députés au Québec et à convaincre le quart des électeurs québécois, ce qui permettait au PC d'être un parti vraiment national.

C'est ce «rendez-vous» de Stephen Harper avec le Québec», selon le sous-titre de son ouvrage, qui a conduit Chantal Hébert à analyser plus profondément cette nouvelle donne et qui a incité Éric Montpetit à cerner davantage le «fédéralisme d'ouverture» prôné par Stephen Harper lors d'un discours prononcé à Québec en décembre 2005.

Dans *French Kiss*, Chantal Hébert analyse les diverses étapes qui ont contribué à la percée conservatrice au Québec. Un Parti libéral, désormais dirigé par Paul Martin, marqué par l'indécision ou par de mauvaises décisions et frappé par le scandale des commandites et les travaux de la Commission Gomery. Résultat : un déclin prononcé du parti dans le Québec francophone et la perte de fédéralistes déçus. Le Bloc québécois profite largement du scandale des commandites, mais ne peut se présenter comme une

¹ Ce texte est également publié dans la revue *Recherches sociographiques*, 49(1), 2008: 149-155.

* Professeur titulaire au Département de science politique de l'Université Laval.

solution de rechange au gouvernement en place. Résultat : une remontée inespérée dans les régions de Montréal et de l'Outaouais, bastions libéraux traditionnels où de nombreux fédéralistes boudent les urnes, mais pertes importantes dans la grande région de Québec au profit des conservateurs. Le NPD, qui avait délaissé le Québec après l'élection fédérale de 1988 centrée sur le libre-échange, tente de faire une percée avec son nouveau chef, Jack Layton, sans abandonner ses positions largement interventionnistes et centralisatrices. Résultat : il n'obtient que 7,5 % des suffrages au Québec.

Par-delà ce résultat décevant du NPD au Québec, ce qui compte davantage, selon l'auteure, c'est la lutte que les deux partis situés à gauche du Parti conservateur se livrent dans les autres provinces canadiennes et qui pourrait favoriser les conservateurs désormais unis. Elle en conclut que «tout comme le Parti libéral a immensément profité de la guerre de dix ans que se sont livrée conservateurs et réformistes/alliancistes, Stephen Harper a de bonnes chances d'être aujourd'hui le principal gagnant de la rivalité entre les néo-démocrates et les libéraux» (p. 155).

Ces analyses de la situation politique canadienne, basées sur une longue expérience de la vie parlementaire à Ottawa, entraînent largement notre adhésion. C'est plutôt la quatrième partie de son ouvrage, intitulée «La loi des conséquences inattendues», qui risque de susciter davantage de discussions, bien que l'on puisse être d'accord avec un grand nombre de ses observations. Que l'on en juge par les titres des chapitres de cette section : la fin des guerres linguistiques, la mort de la politique identitaire, la filière française, le géant-nain albertain, le cadeau de Lucien Bouchard au Canada, et la fin du favoritisme? Il faut préciser que plusieurs de ces chapitres traitent plutôt des conséquences de la situation internationale sur la vie politique interne. Par exemple, Chantal Hébert souligne que la survie du français en Amérique se joue désormais sur la scène internationale (p. 177) ou que les conflits génocidaires dans les Balkans et au Rwanda ont favorisé la montée d'un nationalisme inclusif et civique par opposition à un nationalisme ethnique et exclusif.

Sur le plan interne, elle souligne que l'Alberta, la province la plus aliénée sur le plan de la politique fédérale, peut mettre sur pied, grâce à sa richesse reliée au pétrole, toute une série de programmes qu'aucune autre province ne pourrait se permettre. Par ailleurs, si le Parti réformiste n'a que peu fait pour apaiser le ressentiment de l'Alberta, la présence du Bloc à Ottawa a contribué à réduire l'aliénation du Québec à l'égard du système fédéral. Le Bloc, ce cadeau de Lucien Bouchard au Canada, «a, sans le vouloir, davantage légitimé les institutions fédérales que toutes les campagnes de distribution de drapeaux mises en œuvre par Jean Chrétien» (p. 204), tout en ajoutant que le nouveau Parti conservateur pourrait marquer la fin du favoritisme fédéral au Québec.

La reconnaissance de la société distincte qui a échoué avec Meech, le refus des libéraux fédéraux de reconnaître le déséquilibre fiscal, la réforme avortée du Sénat canadien à la suite de la mort de l'Accord de Charlottetown, ce sont là, souligne l'auteure, autant de thèmes repris par les conservateurs : ils ont reconnu la nation québécoise, ont cherché à régler le déséquilibre fiscal et ont proposé des modifications au Sénat. Mais il reste d'autres chantiers importants où les conservateurs éprouvent des difficultés et devront

proposer des solutions acceptables. Tel est le cas du dossier de l'environnement et celui de la mission canadienne en Afghanistan.

En somme, les élections de 2006 ont mis fin, comme le note Chantal Hébert, à une décennie de déni politique à Ottawa et au monopole malsain du Parti libéral sur la politique fédérale. Mais pour combien de temps, s'interroge-t-elle? «La promesse d'un fédéralisme plus ouvert, conclut-elle, faite par Stephen Harper à l'hiver 2006 a ouvert au Québec des portes qui étaient jusqu'alors restées fermées à son parti. Mais le nouveau premier ministre n'a pas en main pour autant les clés de la maison» (p. 309).

Toutes ces observations de la journaliste parlementaire à Ottawa demeurent fort pertinentes, observations qui sont complétées et enrichies par les analyses d'un universitaire montréalais. Le sous-titre de l'ouvrage d'Éric Montpetit sur le fédéralisme d'ouverture, soit «La recherche d'une légitimité canadienne au Québec», traduit bien l'orientation générale que l'auteur entend donner à son propos. Cet ouvrage, bien construit, s'articule autour de cinq grandes thématiques qui en définissent le contenu.

Le point de départ repose sur l'idée de *fermeture* en référence à la vision trudeauiste du fédéralisme canadien qui a réussi à s'imposer et, de ce fait, aux contraintes que présente la cadre institutionnel canadien pour l'État québécois. Cette vision trudeauiste s'est manifestée à l'égard du nationalisme québécois et du provincialisme en général, elle s'est imposée lors du rapatriement de 1982 sans l'appui du Québec, elle a triomphé avec les échecs de Meech et de Charlottetown.

L'*espace* limité et étroit qui résulte de l'institutionnalisation de la vision de Trudeau n'est pas, selon Éric Montpetit, complètement fermé. Il y voit un espace de possibilités pour le Québec, «un espace pour réaliser les aspirations québécoises, même celles des partisans d'un Canada dualiste ou provincialiste» (p. 49). Cet espace, Éric Montpetit le voit dans la Charte canadienne et sa clause dérogatoire, dans une Cour suprême modifiable, dans un Parlement en dialogue avec les tribunaux et ce, malgré une formule d'amendement qui ne reconnaît pas de veto au Québec.

Ce qui le conduit tout naturellement à donner un contenu plus concret au fédéralisme d'ouverture. Il s'agit, en somme, de profiter de l'espace ainsi ouvert pour apaiser l'insatisfaction au Québec. De quelle façon devrait se manifester cette *ouverture*? Par un nouveau discours sur la constitution pour légitimer l'usage de la clause dérogatoire, par un changement législatif visant à donner aux élus provinciaux un rôle lors de la nomination des juges siégeant aux tribunaux supérieurs et à la Cour suprême, et par un transfert de points d'impôt en vue de réduire le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et de corriger ainsi le déséquilibre fiscal (p. 78).

Comment y arriver? Par la *conversation* autour d'idées susceptibles de rapprocher les positions constitutionnelles des Canadiens. Il s'agit donc d'entamer un dialogue sur le principe fédéral qui reconnaît l'autonomie des provinces et prévient leur subordination à l'État central, et sur la reconnaissance du caractère dualiste du Canada relié à la présence du Québec qui a ses propres «raisons communes». Certes, convient l'auteur, les

trudeauistes et les souverainistes inconditionnels sont susceptibles de ne pas voir leur intérêt dans une conversation sur le fédéralisme d'ouverture, mais cette pratique pourrait convaincre une part importante de ceux qui ont voté Oui au référendum de 1995.

Finalement, Éric Montpetit se demande si ce qu'il propose est *trop peu*. Selon lui, le fédéralisme d'ouverture, tel qu'il l'a défini, «ne prétend pas régler le problème constitutionnel canadien de manière définitive», mais a pour but «de proposer un compromis permettant d'apaiser, à court et à moyen terme, le malaise d'une bonne partie de la population québécoise vis-à-vis du fédéralisme canadien» (p. 101). En somme, il propose une voie mitoyenne entre, d'une part, la souveraineté et les difficultés qu'engendrerait la création d'un État souverain et, de l'autre, le *statu quo* et ce, en tenant compte d'un contexte de mondialisation et sans altérer le développement du modèle social québécois.

Bref, le fédéralisme d'ouverture annoncé par Stephen Harper et davantage défini par Éric Montpetit se présente comme une solution de rechange à la souveraineté et une solution de remplacement au *statu quo*, permettant aux Québécois de retrouver le goût de l'avenir dans un contexte d'ouverture.

Ces deux ouvrages se rejoignent en ce qu'ils abordent le rendez-vous de Stephen Harper avec le Québec à partir de son discours prononcé à Québec même en décembre 2005. Mais, en même temps, ils sont différents. Chantal Hébert resitue la percée des conservateurs au Québec à l'élection fédérale de 2006 dans un univers plus large qui analyse les déboires des libéraux, l'échec du NPD et le relatif succès du Bloc québécois dans un contexte de déclin des appuis à la souveraineté. Elle se veut plus provocante lorsqu'elle souligne la fin des guerres linguistiques, la mort de la politique identitaire (et pourtant!), le cadeau de Lucien Bouchard au Canada. En mettant fin au «monopole malsain» du Parti libéral sur la politique fédérale et à une décennie de déni politique à Ottawa, l'élection des conservateurs, soutient-elle, a provoqué un changement important dans la vie politique canadienne, en particulier avec la promesse d'un fédéralisme plus ouvert.

L'ouvrage d'Éric Montpetit reprend précisément là où s'est terminé celui de Chantal Hébert. Réagissant avec optimisme à cette promesse d'ouverture, Éric Montpetit tente d'établir «les pourtours d'une option susceptible d'apaiser le malaise que ressentent plusieurs Québécois à l'endroit du fédéralisme canadien» (p. 116), une sorte de voie mitoyenne entre la souveraineté et le *statu quo*. Pourtant, les propositions qu'il développe suscitent bien des interrogations et sont parsemées d'embûches.

La Charte canadienne reconnaît essentiellement des droits qui appartiennent à des *individus* et non à des collectivités ou des communautés. Les seuls droits de nature collective qui y sont reconnus le sont pour les peuples autochtones, pour les communautés culturelles par l'article 27 qui est une clause interprétative, et pour les minorités de langues officielles intraprovinciales en vertu de l'article 23 et des articles 16 à 20 de la Charte tels qu'interprétés par les tribunaux. Ces droits de nature collective sont reconnus à des individus en raison de leur appartenance à une communauté. Le Québec en est donc absent à moins de le réduire à une communauté culturelle comme les autres

en vertu de la politique du multiculturalisme. Par ailleurs, la Cour suprême a aussi reconnu au gouvernement et au parlement québécois le droit de protéger la langue française, en tenant compte cependant de certaines limites. Mais, d'une façon générale, la Charte n'a pas pour but de reconnaître des droits collectifs : elle s'applique essentiellement à des individus, non à des collectivités.

Quant à la clause dérogatoire qui s'y retrouve, elle a été utilisée systématiquement par le gouvernement Lévesque immédiatement après le rapatriement de 1982 comme marque d'opposition à ce geste et très rarement par la suite. Lorsque cette clause est utilisée, elle est souvent décriée, surtout à l'extérieur du Québec, et certains proposent même de l'abolir. Légitimer davantage l'usage de la clause dérogatoire me semble aller complètement à contre-courant de la tendance actuelle que l'on peut résumer ainsi : la conserver si elle n'est pas utilisée, sinon l'abolir.

Autre difficulté : les caractéristiques essentielles de la Cour suprême me semblent plus «constitutionnalisées» que l'auteur ne le croit en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. À l'heure actuelle, personne ne veut toucher à la constitution sous prétexte que «les fruits ne sont pas mûrs». Ce qui rend donc difficile toute modification substantielle de la Cour suprême, comme le suggère Éric Montpetit. Certes, un premier ministre fédéral pourrait s'engager à nommer un juge québécois à la Cour suprême à partir d'une liste de noms proposés par le gouvernement du Québec ou par l'Assemblée nationale. Mais un tel engagement ne serait pas enchâssé dans la constitution, ni même dans la loi fédérale sur la Cour suprême, ce qui nécessiterait plutôt un amendement. Je ne crois donc pas qu'un simple changement *législatif* soit suffisant pour donner aux élus provinciaux un rôle dans la nomination des juges à la Cour suprême et encore moins dans la nomination des juges des tribunaux supérieurs (Cour d'appel, Cour supérieure) qui est régie par l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'instauration d'un dialogue entre le Parlement et les tribunaux est fortement souhaitable. Mais le dialogue ressemble trop souvent à un monologue des tribunaux, surtout lorsqu'il s'agit de la Cour suprême. Si celle-ci déclare une loi ou une partie d'une loi non conforme à la constitution (incluant la Charte évidemment), cette loi devient caduque et donc inopérante. Souvent, la Cour suprême a défini des balises ou indiqué la voie à suivre en plus de fixer des limites de temps aux autorités politiques : elle trace ainsi la voie à suivre par les législateurs. Selon moi, il ne s'agit pas alors d'un dialogue, mais d'un monologue des juges qui agissent comme s'ils étaient non seulement les gardiens de la constitution, mais aussi les dépositaires de la Vérité.

La proposition la plus intéressante pour le Québec, qui ne nécessite pas d'amendement, ni d'interventions des tribunaux, a trait au déséquilibre fiscal. Toute réduction de ce déséquilibre fiscal entre le fédéral et les provinces (à l'exception de l'Alberta évidemment) ne peut que contribuer à réduire les interventions du fédéral dans les champs de compétences des provinces.

L'augmentation des transferts fédéraux, comme le reconnaît Éric Montpetit, ne peut être un véhicule satisfaisant pour les provinces. D'un côté, ces transferts peuvent être réduits

unilatéralement par le fédéral sans tenir compte des demandes des provinces. Les réductions importantes dans les transferts fédéraux à partir de 1995 ont eu un effet dévastateur dans toutes les provinces. De l'autre, les transferts de fonds sur la base d'un montant *per capita* – ce qui est le cas actuellement – accroît les inégalités entre les provinces riches et les provinces pauvres.

La péréquation – qui n'est pas assortie de conditions – représente une formule intéressante pour corriger le déséquilibre fiscal horizontal puisque c'est une mesure de redistribution entre les provinces riches et les provinces pauvres sous l'égide du gouvernement fédéral. Celui-ci peut cependant modifier la formule à sa guise, après consultation des provinces, ce qu'il a fait à de nombreuses reprises depuis 1957.

Avec raison, Éric Montpetit suggère que la seule façon de corriger le déséquilibre fiscal vertical entre le fédéral et les provinces est de transférer des points d'impôt vers les provinces, là où les besoins sont les plus évidents et les plus criants. Cette voie n'a pas été privilégiée par les gouvernements libéraux antérieurs qui refusaient de reconnaître un tel déséquilibre fiscal, ni par le gouvernement conservateur actuel qui préfère les baisses d'impôts au transfert de points d'impôt. Une baisse peut engendrer des dividendes politiques, un transfert est certainement moins tangible pour l'électeur. Évidemment, le gouvernement fédéral pourrait soutenir que les provinces n'ont qu'à occuper l'espace fiscal ainsi libéré. Augmenter les impôts dans une province sous prétexte que le fédéral vient de les réduire relève d'une vision politique trop «angélique» pour correspondre à la réalité politique. À ce sujet, Éric Montpetit écrit avec raison : «Dans un contexte où les baisses d'impôt sont valorisées, un gouvernement qui les augmente ne saurait éviter d'être blâmé» (p. 75).

En relation avec le fédéralisme d'ouverture, le gouvernement Harper a proposé, dans le Discours du Trône d'octobre 2007, un meilleur encadrement du pouvoir fédéral de dépenser. Ce «pouvoir» n'existe nullement dans la constitution canadienne, ni n'a été reconnu officiellement – sinon indirectement – par la Cour suprême. Bien plus, toute entente signée par les provinces visant à encadrer ce pouvoir de dépenser viendrait légitimer et reconnaître officiellement un tel pouvoir. À défaut de satisfaire aux conditions du Québec, le gouvernement québécois a refusé de signer l'entente sur l'union sociale en 1999. Ce qui n'a pas été le cas des autres provinces qui souhaitaient – tout comme le Québec – des réinvestissements majeurs du fédéral dans le domaine social. Ce qui est proposé par le gouvernement Harper à ce sujet – à défaut de précisions supplémentaires à ce stade-ci – demeure tout à fait inacceptable pour le Québec puisque sa proposition s'inscrit dans le sillage de l'union sociale, refusée par le gouvernement québécois et pratiquement tombée en désuétude à l'heure actuelle.

Au total, à l'exception d'un strapontin pour le Québec au sein de la délégation canadienne à l'Unesco et d'une reconnaissance purement symbolique de la nation québécoise par une motion du Parlement, le Québec n'a pas beaucoup recueilli les dividendes d'un fédéralisme d'ouverture prôné par Stephen Harper. Et l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser risque de piéger le Québec pour l'avenir. Quant aux propositions d'Éric Montpetit visant à donner un contenu plus concret au fédéralisme

d'ouverture, toutes intéressantes qu'elles soient, elles risquent de se heurter soit à l'obstacle des amendements constitutionnels que personne ne veut, soit à la volonté des tribunaux comme gardiens de la constitution peu habitués à dialoguer avec les élus, soit à l'opprobre des autres provinces et du fédéral peu enclins à légitimer la clause dérogatoire, soit à une politique nettement valorisée de baisse d'impôt plutôt que celle d'un transfert de points d'impôt.

Fédéralisme d'ouverture ou fédéralisme bloqué? À l'heure actuelle, on ne perçoit aucune ouverture d'ordre constitutionnel : c'est une voie complètement bloquée. Par contre, on assiste à un certain déblocage sur le plan politique, mais la porte n'est plutôt qu'entrebâillée. Et pourtant, on aime se répéter que la constitution canadienne est bien vivante et qu'elle évolue constamment...