

UNE SOLUTION "SUPER-FÉDÉRALISTE" A LA CRISE CANADIENNE: UN CANADIAN COMMONWEALTH CANADIEN

GÉRARD BERGERON*

Québec

Il y a deux façons de traiter des problèmes constitutionnels au Canada: le schéma Ottawa-centriste, le schéma Québec-centriste. Dans le premier cas, on part de la structure fédéraliste présente et qui n'accepte pas d'autre alternative que son propre renouvellement. Dans le second, on part du nationalisme québécois actuel et qui prétend imposer un réaménagement général et fondamental des rapports entre cette entité politique du Québec et l'ensemble du Canada anglophone, mais selon des formes d'organisation juridique qui sont encore à inventer.

I

Mais ne serait-il pas possible de partir de l'un et de l'autre de ces points de vue en traitant, en même temps et de façon symétrique, des schémas Ottawa-centriste et Québec-centriste? Cela nécessiterait une première supposition: qu'on puisse concevoir, par hypothèse, une forme de fédéralisme autre et supérieure à celle du fédéralisme standard—et qu'on pourrait appeler, à défaut de mieux, un "super-fédéralisme". Il est encore requis une espèce de "réfèrent sociétal" qui soit à la fois commun et transcendant aux deux focalisations de l'Ottawa-centrisme et du Québec-centrisme. On propose de voir ce "réfèrent" dans l'existence séculaire d'une vaste collectivité d'hommes occupant l'espace transcontinental au nord des Etats-Unis. D'une expression plus ramassée et évocatrice, parlons du *Canada Historique*, une communauté de plus d'une vingtaine de millions d'hommes dont le commun destin est de vivre au second étage de l'Amérique du Nord.

Ce qui précède ne prend de sens que dans la mesure où l'on accepte qu'il n'y ait pas de relation nécessaire entre la perpétuation du *Canada Historique* et le type très particulier de fédéralisme que les Canadiens connaissent depuis 1867—ce qui n'est, après tout, que le cinquième des régimes constitutionnels qu'ils ont connus depuis plus de deux siècles. Tandis que le régime fédératif est de l'ordre des moyens "organisationnels", des structures de fonctionnement, des valeurs, si l'on veut, mais instrumentales et non terminales, le *Canada Historique*, lui, est d'un échelon supérieur: soit celui qui est

* Gérard Bergeron, Faculté des Science sociales, Université Laval, Québec.

de l'ordre des fins collectives, des identités culturelles, des normes supérieures d'organisation et, surtout, des valeurs de vie fondamentales.

Ma seconde proposition de base, corollaire à la précédente, est que s'il faut sacrifier un des deux, ce ne soit pas le Canada Historique: c'est plutôt le régime constitutionnel qui doit s'ajuster, jusqu'à sa transformation complète si nécessaire, pour que continue à vivre, en plus grande plénitude, le Canada Historique. Si le Québec, depuis plus longtemps et pour des raisons plus profondes, est devenu davantage critique du régime fédératif que les autres provinces et régions, on peut maintenant enregistrer le fait que ce régime ne satisfait plus guère personne. Sans même l'existence d'un Québec de plus en plus récalcitrant ou même menaçant, le temps serait venu d'en changer. Pour relancer le Canada Historique, le temps est arrivé d'inventer quelque chose de différent du Canada Fédéral, qui a atteint ses limites de "flexibilité" après plus d'un siècle—ce qui n'est pas un si mauvais *record* de vie pour une constitution.

Mon troisième présupposé est que nous devons considérer avec réalisme que "la province qui n'est pas comme les autres" est aussi une région "pas comme les autres": et cette double négation y est plus forte que dans les autres régions ou provinces. Au Québec, la nature du régime politique (le fait d'être un Etat fédéré) l'emporte sur le fait régional et la conscience régionaliste, tandis que c'est l'inverse dans toutes les autres régions: ce qui n'implique pas que le Québec ne tienne pas à ménager tous les avantages économiques de l'inter-régionalisme. Le *Rapport* de la Commission Pepin-Robarts a posé avec insistance le problème des distinctions régionales, mais après l'autre fait fondamental de la dualité culturelle et linguistique. La poussée récente des divers régionalismes, de plus en plus combattifs pour ne pas dire nouvellement agressifs, est en train de brouiller la donnée majeure de la crise constitutionnelle et de sa solution éventuelle: "On est toujours le régional d'un autre régional."

L'embêtant avec la question du Québec, c'est qu'elle révèle un franchissement du seuil culturel en presque toutes les matières, même au plan économique des analogies régionales. Le malaise est d'ailleurs bilatéral: chez les Québécois qui se trouvent sans cesse ramenés finalement à leur *régionalité* alors qu'au fond, il s'agit de leur *nationalité*; chez les autres Canadiens, qui ne sont pas enclins à reconnaître le fait de *régionalité* jusqu'à ce point-là. A qui soutiendrait que la somme ou la divergence des régionalismes est aussi virtuellement destructrice de l'intégrité canadienne que le nationalisme québécois, une seule réponse s'impose: on s'en reparlera lorsqu'un parti indépendantiste, ayant pris le pouvoir dans

quelque capitale régionale, décidera de tenir un référendum sur la "souveraineté-association" de la dite région ou province.

II

Les conséquences de ce dualisme sont importantes sur le plan de l'analyse politique immédiate. Les plus grandes satisfactions des types provincial et régional (les deux en coïncidence au Québec) apparaissent insuffisantes à inverser le courant de la dynamique québécoise; tout au plus, parviendraient-elles à le ralentir pour un temps. Des régionalismes économiques, fussent-ils très forts, se présentent en dénivellement d'un nationalisme culturel de plus grande profondeur et dont l'homogénéité, même à travers de sévères divisions partisans, reste portée par la force attractive de "l'Etat du Québec". Beaucoup plus que par le passé, le Canada Historique est voué à épouser très nettement ce caractère dualiste—ou nous entrerons dans une autre Histoire.

Pour que se perpétue le Canada Historique il faut ne pas craindre de pousser à la limite concevable et praticable l'idée fédéraliste elle-même. Nous ne possédons même pas encore une technique d'amorce à la réforme constitutionnelle. Sans parler du folklore national du non-"rapatriement" de notre constitution, le mode de fonctionnement de nos célèbres conférences fédérales-provinciales est bien inapte à enclencher une procédure de révision constitutionnelle fondamentale. La liaison de deux paradoxes semble s'enraciner au plus profond de nos destinées collectives. Paradoxe no 1: alors que le fédéralisme est généralement présenté comme la solution idéale au problème des sociétés fortement différenciées, au Canada il semble au contraire comme chargé de maléfices, ainsi que le soutiennent avec grande conviction indépendantistes, autonomistes, régionalistes, provincialistes, décentralistes et autres rouspéteurs de même espèce. Paradoxe no 2: le Québec, auquel une opinion publique, "civilisée" et se généralisant, est en train de reconnaître le droit à l'auto-détermination, ne semble pas avoir davantage que par le passé les moyens de faire changer foncièrement ce régime, ce qui serait la première condition pour n'avoir pas à aller jusqu'à la limite de l'exercice de ce droit.

Il y aurait peut-être moyen, au moins sur le papier, d'en sortir. Comme la conjugaison des réformes fédéralistes et régionalistes, toujours à supposer qu'elles puissent se produire, ne sauraient apaiser à jamais une dynamique continue du "Québec d'abord" selon le schéma Québec-centriste, on pourrait penser à libérer la réforme fédéraliste canadienne de ce morceau encombrant et récalcitrant. Le Canada-moins-le-Québec organiserait le régime fédéraliste selon les doses de centralisme-régionalisme qui lui conviendraient au terme de discussions qui ne manqueraient pas

d'être ardues même en l'absence du Québec. Au moins on n'aurait pas à tenir compte à priori du dénivellement du nationalisme culturel québécois qui vient encore amplifier les difficultés d'une tâche déjà passablement compliquée. Le Canada anglophone se trouverait à son tour devant sa propre "minute de vérité". Mais, à l'encontre de la pensée catastrophiste de naguère encore, comme il serait encore "politiquement viable", le plus gros des partenaires recouvrerait enfin ses coudées franches.

Posons un moment l'hypothèse d'un Etat anglophone du Canada, fédéral et donc décentralisé pour satisfaire aux exigences des régionalismes dans la mesure compatible avec le principe d'unification de l'ensemble. Et à côté, en face, ou à l'intérieur, un Etat francophone du Québec, unitaire et donc centralisé, mais inévitablement environné géographiquement par l'autre Etat. Quelles seraient les liaisons entre les deux? J'attire l'attention sur le fait que je ne suis pas en train d'alimenter la dialectique fluctuante du gouvernement péquiste sur la souveraineté-association. Je me demande plutôt quel type d'organisation constitutionnelle pourrait être le moins possible en distorsion de l'image du Canada Historique réel. Et je ne vois surgir rien d'autre que l'édifice d'une organisation de type *super-fédéraliste*, ni confédéraliste à l'ancienne, ni unitariste avec décentralisation à la moderne.

Comme il fallait trouver un nom pour ce nouveau Canada Historique, enfin capable de surmonter ses contradictions pour une dynamique propulsive de l'ensemble, je l'ai baptisé du nom de "Commonwealth", qui est un vocable aussi vénérable en français qu'en anglais, au point même de ne pas requérir de traduction. Et, dans notre bonne tradition du bilinguisme d'équilibration, ce nouveau Canada historique porterait le beau nom officiel de *Canadian Commonwealth Canadien*.¹ Il serait seul doté de la compétence de souveraineté.

¹ Le terme de "Commonwealth" est d'un sens plus riche que celui de "Communauté". Et comme je l'écrivais dans (1977),⁸ *Etudes Internationales* 246: "l'appellation anglaise est acceptée en français comme intraduisible en plénitude de sens. . . . L'idée de société humaine s'y trouve, à laquelle s'ajoute celle d'une mise en commun de la richesse; l'une et l'autre idée se rejoignent dans une organisation politique d'ensemble.

Dans un pays de tradition britannique, le vocable ne détonne pas, n'a rien d'étrange: il a de la noblesse. Nous sommes déjà membres du (*British*) Commonwealth dont fait également partie le Commonwealth d'Australie. . . . Dans l'histoire des idées politiques c'est un terme qui est vénérable depuis la *respublica* de Cicéron et les philosophes britanniques (de Jean de Salisbury à Harrington), jonglant avec les idées qu'on allait appeler plus tard démocratie, responsabilité, représentation. Il ne s'agit pas d'un terme dépayant artificiel ou purement conventionnel d'auteur. Enfin, ce n'est pas une impropiété comme la 'Confédération', qui est une fédération, non plus qu'une métaphore biblique comme le *Dominion of Canada*."

III

Ce Commonwealth nouveau serait fait de l'association d'un Etat du Canada, fédéral et donc décentralisé, et d'un Etat du Québec, unitaire et donc centralisé.² La langue officielle serait l'anglais dans le premier Etat, le français dans le second: au niveau du Commonwealth, les deux langues seraient officielles et d'un statut équivalent en droit. Seul le Commonwealth aurait la pleine souveraineté au sens du droit international, avec service diplomatique, armée, douanes, monnaie, divers emblèmes pour la vie internationale. Toutes les relations avec l'extérieur seraient sous la responsabilité d'organes communs du Commonwealth.

Ces organes seraient un Conseil directorial ou gouvernemental et une Diète communale, l'assemblée du Commonwealth: le premier serait de type gouvernemental, le second de type législatif. L'autorité suprême serait symbolisée par un président du Commonwealth, élu par la Diète, sur proposition alternante de la Chambre des Communes de l'Etat du Canada et de l'Assemblée nationale de l'Etat du Québec. L'administration ou fonction publique du Commonwealth serait responsable de l'application des lois de la Diète et des arrêtés du Conseil. Une organisation de la magistrature serait responsable à son niveau supérieur des questions relatives à la constitutionnalité et à la protection des droits des minorités ethniques, linguistiques et religieuses dans les deux Etats du Canada et du Québec. Il n'y aurait pas de force policière du Commonwealth mais des organes de liaison des différentes polices des régions du Canada et de celle du Québec.

L'Etat du Canada comprendrait les neuf provinces, chacune avec son organisation politique respective, regroupées ou non, selon qu'elles en décideraient, en quatre ou cinq régions naturelles, l'Ontario actuel en constituant une. Le gouvernement central de l'Etat du Canada abandonnerait les pouvoirs maintenant dévolus au Commonwealth, ainsi que les institutions correspondant à ces pouvoirs. Pour le reste (et sous la réserve d'un éventuel regroupe-

Certains commentateurs de langue anglaise ont parfois utilisé le sigle C.C.C. pour parler du *Canadian Commonwealth Canadian*. D'une façon humoristique, Tim Creery l'a déjà qualifié de "C-3" (Report on Confederation (1977)). Quoi qu'il en soit, l'usage de C.C.C. ne serait pas plus absurde que celui de U.S.A., U.K. ou U.R.S.S., etc.

² Le passage sous cette partie III est la reproduction presque intégrale de la première proposition de ce projet sous la forme d'un article paru dans *Le Devoir* le 9 février 1977. Le texte de cet article avait été incorporé également dans ma communication "Plus de souveraineté que d'association ou l'inverse" lors du colloque Nationalisme et intégration dans le contexte canadien, organisé par le Centre d'Etudes et de Documentations européennes et qui s'est tenu à Montréal le 20 mai 1978. Pour les textes de ce colloque voir les (1978), 4 Cahiers du C.E.D.E. Mais le présent article est le premier texte à tenir compte des objections et réactions que le projet a soulevées depuis qu'il a été rendu public il y a trois ans.

ment des provinces et du statut du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest), il aurait les mêmes responsabilités que celles qu'il assume déjà. L'actuel Sénat serait aboli.

L'Etat du Québec garderait ses structures actuelles et n'aurait de lien institutionnel avec le Canada fédéral que par les organismes centraux et communs du Commonwealth. Aux termes de la charte d'association nouvelle, il jouirait de droits identiques à la somme des droits que se partageraient le gouvernement central et les gouvernements des provinces, gardant leur identité propre ou se regroupant en nouvelles entités pour certaines d'entre elles, selon qu'elles en auraient ainsi décidé en ré-aménagement de leur constitution interne. Aux termes de la charte d'association, l'Etat du Québec serait maître, également, de sa constitution interne.

La distribution des compétences se ferait selon le double principe suivant: 1) le Commonwealth détiendrait les *pouvoirs exclusifs* ou *réservés*; toutes les autres matières seraient du ressort de l'Etat du Canada (avec son gouvernement central et ses provinces fédérées), d'une part, et du ressort de l'Etat du Québec, unitaire, d'autre part; 2) l'octroi de ces pouvoirs serait déterminé selon la règle de *l'instance politique la plus apte* à exercer des responsabilités propres et à satisfaire aux besoins spécifiques des collectivités en cause.

Les organes communs du Commonwealth détermineraient la réglementation générale des politiques monétaire, douanière et fiscale, de concert avec la Banque du Commonwealth (ancienne banque du Canada) frappant la monnaie. Ils établiraient les politiques tarifaires et seraient responsables des perceptions douanières, mais n'imposeraient pas eux-mêmes de taxation sur le territoire du Commonwealth. Si les revenus douaniers étaient insuffisants pour assurer le financement des organes communs dans l'accomplissement de leur responsabilité, la charte d'association prévoirait une contribution de "X" % des revenus fiscaux réguliers que s'assurent, dans le champ de leurs compétences propres, l'Etat du Canada et l'Etat du Québec. La révision de la base de cette contribution se ferait à tous les trois ans.

Le commerce entre les deux Etats serait régi par des décisions des organes communs du Commonwealth; il en serait de même pour le commerce international. La planification économique et démographique (immigration) ne serait qu'indicative et incitative au niveau du Commonwealth. Dans la mesure où elle serait impérative et détaillée, ce sont les organes appropriés de l'Etat du Québec et de l'Etat du Canada qui auraient la responsabilité de l'adopter et de l'appliquer.

Les représentants à la Diète seraient élus sur une base régionale démographique, dans les deux Etats avec un coefficient "X" de

surreprésentation pour les collectivités faibles démographiquement (les petites provinces ou les territoires nordiques par rapport aux plus nombreuses dans l'Etat du Canada; l'Etat du Québec par rapport à l'Etat du Canada). Ainsi, pour ce dernier cas, on pourrait envisager que les députés représentant des circonscriptions de l'Etat du Québec constituent au moins 30% des membres de la Diète. La présidence de la Diète serait assumée alternativement par un membre venant de l'un ou l'autre des deux Etats. De façon générale, le Commonwealth aurait la responsabilité du maintien de l'équilibre démographique relatif entre les deux Etats du Canada et du Québec.

Le Conseil directorial serait l'émanation du jeu majoritaire des partis et coalitions à la Diète, selon le principe courant de la responsabilité ministérielle. Aucun des membres du Conseil, non plus qu'aucun groupement de députés à la Diète, ne détiendrait un veto ou pouvoir d'empêcher. C'est le jeu des majorités à la Diète qui déterminerait la composition et la présidence du Conseil. Serait désirable, toutefois, le principe de l'alternance de provenance (de l'Etat du Canada ou de l'Etat du Québec) du président du Conseil directorial.

Ce qui précède n'est qu'un schéma très général, mais ce n'est pas un cadre vide. L'imagination de qui s'appliquerait à compléter le schéma animerait ce squelette d'une vie politique réelle et multiforme.

* * *

Il importe de souligner avec insistance que ce projet part de ce qui est et, en laissant tomber beaucoup de choses, en transfère d'autres, une fois modifiées, à l'entité englobante du Commonwealth. La circulation des biens et des personnes serait aussi libre que dans le régime actuel. Il ne serait pas nécessaire de se livrer à des négociations pénibles sur les avoirs et les dettes, à changer le statut de citoyenneté, à recréer de tout nouveaux systèmes juridiques, à frapper de nouvelle monnaie, à créer d'union douanière, à établir des "corridors" à travers le Québec, etc. Les programmes communs seraient d'*opting in* plutôt que d'*opting out*. La charte d'association déterminerait les attributions de compétences: le Commonwealth établirait un organisme approprié pour régler les conflits de juridiction qui surviendraient inévitablement.

Le vice du régime actuel est qu'il fonctionne tantôt et en certaines matières comme un système à dix, tantôt et en certaines autres matières comme un système unitaire. Or le Canada réel n'est ni dix, ni un; il est à cinq ou six régions naturelles, que recoupe une dualité culturelle ethnique fondamentale. La restructuration proposée vise à rendre compte de ces diversités réelles, nullement incompressibles, alors que les divisions actuelles d'un système global,

avec les dix sous-systèmes, en rendent mal compte, et souvent, les exaspèrent.

Régions naturelles et ethnies culturelles auraient une chance de s'épanouir, après s'être retrouvées, sans gêne réciproque. La simple *particularisation* d'un statut spécial pour le Québec entraîne les autres provinces soit à s'y opposer soit à en réclamer autant, même sans besoin pour elles en une espèce de recherche inutile et confuse de "péréquation" statutaire. Les conséquences n'en sont que trop claires autant au plan de l'unité nationale qu'à celui de l'efficacité des politiques globales. Personne n'y gagne vraiment; tout le monde y perd quelque chose. Le seul revenu national garanti est celui de la mauvaise humeur.

Le Canada anglophone a besoin de plus de centralisation et d'homogénéisation de ses politiques fondamentales pour affirmer une personnalité plus nette et une résistance plus forte devant l'attraction difficilement résistible de l'américanisme culturel et du continentalisme économique. La grande majorité de sa population est à moins de cent milles de la frontière des Etats-Unis; les axes économiques sont plus naturels selon la direction sud-nord que selon la direction est-ouest. C'est la donnée majeure de l'espace nord-américain avec sa symbiose inégale. Le Québec, en toute hypothèse, y est moins vulnérable que le Canada anglophone.

La restructuration proposée ne prétend pas éliminer ou absorber par avance les oppositions nécessaires à toute vie démocratique. Elle vise plutôt à leur permettre de pouvoir mieux s'exprimer à l'intérieur des cadres organiques généraux prévus: au niveau des organes communs du Commonwealth, à l'intérieur des structures à deux paliers du Canada fédéral et à l'intérieur de celles du Québec unitaire. Pouvant mieux s'exprimer comme "oppositions" à l'intérieur de chaque système, ces forces seraient également plus aptes à remplir les fonctions de gouvernement et d'administration selon le principe du contrôle démocratique des majorités changeantes.

Les provinces anglophones ne perdraient rien de ce qu'elles possèdent déjà. Elles ne seraient pas limitées dans leur développement par les desiderata, revendications ou refus de la province qui est la plus "pas comme les autres". Elles régleraient entre elles et leur gouvernement central le type de centralisation-décentralisation qui leur convient en telles ou telles espèces. Leurs tensions, ou même leurs conflits seraient dénués de la charge émotive que les positions culturelles du Québec entraînent souvent. Leurs dirigeants seraient libérés de l'inconfort d'agir en majorité qui impose, ou qui propose en devant faire de fâcheuses "concessions", dont le bien-fondé ne leur paraît pas évident.

Le Québec gagnerait la liberté de déterminer ses priorités, ses programmes, ses standards sans autres entraves que la nécessité du maintien de l'association pour l'utilité commune. Le fait fondamental de la dualité culturelle trouverait son expression dans les divisions territoriales, alors que ce seraient celles-ci qui devraient la tolérer, avec ses aspects distinctifs, divisifs même.

Les indépendantistes québécois n'accepteront rien de moins que l'indépendance totale avec tous les attributs de la pleine souveraineté, au moins pour bon nombre d'entre eux dont il faut respecter la ferveur nationaliste. Ce n'est pas peu que d'avoir pignon sur la rue des Nations unies, de voir flotter le fleurdéliné aux mâts de la bienvenue internationale. Ce n'est pas peu, mais ce n'est pas tout; et ce n'est pas le principal, sauf pour ceux qui se distribueraient déjà les "beaux postes" à l'étranger de la diplomatie québécoise. . . .

La "québécoité" réelle a besoin de plus que de pouvoir compenser dans une symbolique de flonflons de la fête. La politique étrangère canadienne, après avoir connu ses heures de gloire sous Saint-Laurent et Pearson, bat plutôt de l'aile depuis une bonne dizaine d'années. . . . Qu'on pense un moment, à ce que serait la diplomatie d'un *Canadian Commonwealth Canadien*, avec sa double ouverture sur le mode anglophone et francophone! Jusqu'à maintenant, la *biculturalisation* de notre politique étrangère n'a été qu'un vœu pieux, un slogan creux et une demi-fraude avec des "fraudeurs" des deux côtés.

Un mot sur l'objection principale à ce type de réaménagement: il reproduit en gros la situation actuelle avec l'adjonction d'un étage supérieur: le Commonwealth. Il recrée plutôt la situation actuelle, mais il est exact qu'il part d'elle: comment partir autrement? Les questions litigieuses, éléments de disparités et de clivages, sont traitées au niveau où elles peuvent trouver un début de considération et une esquisse de solutions par lois-cadres, tout en libérant, aux niveaux inférieurs, les autorités compétentes des entraves leur interdisant d'agir "en attendant" ou à l'essai. D'ailleurs, ces questions mieux définies et plus circonstanciées, seront moins nombreuses et feront l'objet d'étude permanente. Elles n'émergeront plus avec la soudaineté de pommes de discorde toujours nouvelles alimentant l'actualité et dont les *media* d'information sont friands.

IV

La précédente description d'un nouveau Commonwealth Canadien constitue ce que nous appelons dans nos sciences un modèle ou un *construit intellectuel*, par lequel il est possible de rendre pensable une réorganisation radicale de l'ordre constitutionnel canadien. Hors du schéma Ottawa-centriste d'un fédéralisme éventuellement ou partiellement renouvelé (où le schéma Québec-centriste n'y trouve

pas son compte), et hors du schéma Québec-centriste selon la forme encore imprécise de quelque Souveraineté-Association (qui ne serait possible que par rupture, par la voie d'indépendance, d'avec le schéma Ottawa-centriste), il s'agissait d'imaginer une construction dualiste où Ottawa-centrisme et Québec-centrisme se posent symétriquement en liaison essentielle plutôt que ne se distinguent ou ne s'opposent systématiquement. Il n'y aurait pas d'objection à présenter ce modèle comme une espèce de "super-fédéralisme" à cause de l'adjonction d'un troisième niveau à ceux du fédéralisme standard.

Le *Canadian Commonwealth Canadien* fournirait un cadre constitutionnel pour reconstruire ce qui existe sans détruire, ni endommager quoi que ce soit. Il viserait à perpétuer plutôt qu'à prolonger l'expérience du Canada Historique, bien plus estimable malgré quelques pages sombres que son régime d'organisation fédérative, que nous nous obstinons encore à appeler la "Confédération". Il ne nous apparaît pas y avoir de solution quelque peu durable à la crise constitutionnelle, encore destiné à s'aggraver, hors de l'esprit au moins qui anime le modèle qui vient d'être décrit. C'est le propre de la formule dualiste proposée, et de ses claires distinctions, de ne rien enlever à qui que ce soit. S'il est encore permis d'insister, toutes les parties du Canada anglophone n'y perdraient rien; elles y gagneraient plutôt une plus grande facilité de s'organiser entre elles et comme elles l'entendent. Quelles que soient les difficultés d'une *re-fédéralisation* d'un Canada-sans-le-Québec, elles seraient probablement moins grandes que celles d'une *re-fédéralisation-avec-le-Québec*.

Pourquoi ne serait-il pas légitime de placer le gros du fardeau de la *re-fédéralisation* sur les provinces anglophones elles-mêmes, dès lors que le fait de la province francophone constitue un obstacle spécifique, peut-être insurmontable? La principale préoccupation de l'auteur est l'établissement de solides et larges relations entre les deux Canadas, celui qui parle principalement anglais et celui qui parle principalement français, mais dans la même communauté de destin du Canada Historique. C'est pourquoi il estime qu'il est du ressort des gouvernements des autres provinces de décider entre elles quel type de fédéralisme leur convient, le degré de centralisme-décentralisme désirable entre elles, ainsi que l'éventuel regroupement de Provinces ou Territoires.

Le principe fédératif, comme tel, peut s'entendre de très large façon. Il se peut que les vraies chances de revivifier le Canada Historique résident dans une formule complexe, certes peu aisée à déterminer, entre trois types de structuration politique: fédéralisme au Canada, unitarisme au Québec et un dualisme étroit mais lié par le sommet entre les deux, l'ensemble constituant un seul Etat souverain

au sens du droit international. L'organisation globale interne est plutôt d'une nature "super-fédéraliste" que "confédéraliste", parce que le produit de la grande Union devient une seule entité nouvelle objective, ayant tous les attributs de l'unicité et de la souveraineté. En bref, le *Canadian Commonwealth Canadien* est conçu pour être la réorganisation complète du Canada Historique à la veille des sérieux défis qui vont bientôt l'affronter.

Ainsi conçu, et sans illusion aucune de la part de l'auteur, ce modèle ne peut être "populaire" à première vue, ni bien reçu aussi bien par les indépendantistes que par les fédéralistes. Il incite ou contraint à sortir des postulats et paramètres de la pensée fédéraliste classique et à imaginer une autre dynamique historique que celle de l'association via la souveraineté. La vie politique réelle, pour ne pas parler de la vie en général, se présente rarement en termes antinomiques du tout ou du rien, de telle chose ou de son opposé. Comme indiqué plus haut, il n'y a pas de relation nécessaire entre un Canada Historique et la formule du fédéralisme classique qui semble inhiber les analystes politiques aussi bien que les hommes politiques. (D'ailleurs, il serait facile de montrer que le fédéralisme canadien n'a jamais vraiment été "classique" et que, même s'il a su s'améliorer grandement avec le temps, il a dû montrer un tel degré de flexibilité jusqu'à risquer de voir son principe même contredit. Mais cette autre "histoire" est assez bien connue.) En réaction contre des propositions novatrices, même beaucoup moins fondamentales que celle-ci, on entend souvent des commentaires du genre: "Les gens, ou les politiciens (de l'Ouest, de l'Ontario, des Maritimes . . .) ne l'accepteront pas, etc."; ou encore: "Les choses se passaient, se passent ainsi: donc" Ce type de raisonnement inhibiteur a priori et passéiste empêche toute recherche efficace de possibles alternatives. Il n'y a aucune pensée magique secrétée par la recherche d'une véritable "troisième voie"; mais ce qu'à l'occasion on appelle telle n'est que variantes des deux voies dont on débat communément, qui divergent et qui se font entendre mutuellement de moins en moins bien.

V

En guise de conclusion, on peut revenir à quelques propositions générales pour fournir des réponses à des objections plus spécifiques qui furent faites au projet d'un nouveau Commonwealth:

1° Le grand vice du fédéralisme actuel, c'est d'être à la fois et de mauvaise façon, intégrateur et régulateur. L'inspiration générale du projet du Commonwealth est de distinguer clairement les deux fonctions. A chacun des deux Etats du Canada et du Québec est dévolu un rôle *intégrateur* pour la société qu'il comprend et, cette intégration faite, ces sociétés établissent entre elles les organes

régulateurs du Commonwealth pour leur inévitable coexistence à l'intérieur et leur nécessaire collaboration en rapport à l'extérieur.

C'est le schéma simplifié. Mais la formule concrète visant à établir la parité de statut de deux sociétés dans l'inégalité des populations, dont l'une est éparpillée sur un espace continental ne se trouve pas aisément. Il faut partir de quelque chose et non *ab nihilo*. J'ai préféré partir de l'ordre constitutionnel actuel et ajouter plutôt que de retrancher, compléter plutôt que mutiler.

2° Si, par hypothèse, un projet apparenté au modèle du Commonwealth prenait forme, la question se pose de savoir si cette nouvelle organisation ne pré luderait pas à la pleine souveraineté des deux Etats distincts du Canada et du Québec. Il s'agit certes d'une interrogation toute fondamentale. Comme Donald Smiley l'a dit de façon abrupte: "L'attrait de la proposition de Bergeron vient de ce qu'elle permettrait d'éviter les dislocations qui ne manqueraient pas de se produire lors de la création de deux Etats complètement souverains à partir de ce qui est actuellement le Canada. . . . Ces derniers mois, j'ai été intrigué par la réticence même des nationalistes québécois à considérer sérieusement cette seconde partie de l'alternative. Le modèle que l'on peut évoquer ici est le type de relations qui existent entre le Canada et les Etats-Unis. . . . Je souhaiterais que la solution d'une complète souveraineté trouve place sur le nouvel ordre du jour de la discussion des affaires canadiennes. Je ne vois pas a priori pourquoi on devrait considérer comme 'extrême' la possibilité que ce territoire au nord du Rio Grande soit organisé en trois Etats souverains plutôt qu'en deux. . . . Je ne soutiens pas que je préfère la solution de la souveraineté complète, je dis seulement qu'elle m'apparaît préférable à la proposition de Bergeron. Comme Bergeron, je pense que la création de deux Etats complètement souverains à partir de ce qui est maintenant le Canada entraînerait de graves dislocations—ainsi que de l'amertume et peut-être de la violence"³.

Ma réponse est double. Si jamais un arrangement du type du Commonwealth se produisait, cette espèce d'*intérim* politique aurait

³ Smiley avait auparavant écrit: "Ma critique fondamentale du projet de Bergeron est qu'il conduirait à un mode de gouvernement inefficace et qu'il aggraverait encore davantage plusieurs difficultés de fonctionnement du système fédéral actuel", et il argumentait selon les lignes des affaires étrangères et de la politique économique. (Voir mon livre, *Ce Jour-là . . . le Référendum* (1978). Il contient la critique élaborée de Smiley et ma réponse aux chapitres 18 et 19. Les passages cités de l'article de Smiley sont aux pp. 153, 155-156, 156, 159, 160).

Dans le même sens que Smiley: "The American Confederacy 1776-1789 might become the model of the Commonwealth if it could last even that long." (R.H. Wagenberg, correspondance personnelle, 25 août 1977); et: "The Commonwealth would be a loose federation of only two members. Moreover, they would be of vastly unequal size and wealth. I do not believe two-member federation, or confederation, work." (Peter Leslie, correspondance personnelle, 2 sept. 1977).

quelque chance de se dérouler d'une façon évolutive et ordonnée plutôt qu'avec "amertume", pour ne pas évoquer le mufle de la violence. Cet arrangement pourrait être négocié clairement, ce qui ne veut pas dire aisément, entre deux capitales habilitées à le faire plutôt qu'à travers les clameurs désordonnées et même les menaces de onze gouvernements inégaux. D'autre part, si la Charte de l'Association était négociée de bonne foi, sous l'impulsion des leaders pacifistes et responsables des deux communautés,⁴ préférant prendre un autre grand risque historique plutôt que de se jeter à la gorge, nous pourrions peut-être éviter les effroyables traumatismes de la séparation, avec un Canada dramatiquement *pakistanisé*.

3° Quant à l'objection d'un troisième niveau, nous le connaissons déjà par nos fameuses conférences fédérales-provinciales avec tout ce qui en sort (et s'y bloque), dans les comités administratifs conjoints dont personne ne semble connaître le nombre exact, ou encore dans les perpétuels trafics d'influence au sein du cabinet fédéral, des Communes, et même des partis politiques—*tous régionaux de fait*,⁵ ce qui a assuré la bonne fortune continue de celui qui est le moins "régional", tout au moins jusqu'au 22 mai 1979.

Le troisième niveau actuel est partout latent ou implicite, glissant et équivoque, par dessus tout enchevêtré au point que les spécialistes ne s'y reconnaissent guère; il est précisément dépourvu de structures et de règles appropriées et est autant cause de déstabilisations que de ré-équilibrations. Ce troisième niveau, officieux et faisant l'objet de perpétuelles improvisations, gagnerait à s'institutionnaliser en des formes organiques et avec des règles arrêtées enfin claires.

4° Ce super-fédéralisme à triple niveau serait une forme inconnue de gouvernement, qu'on ne pourrait pas classer aisément dans les manuels. On se mettra d'accord pour admettre qu'une telle question n'a qu'une importance secondaire, comme celle des termes de Commonwealth,⁶ de Diète⁷ ou même comme celle de la

⁴ "This could be a way for the two majorities and the two nationalisms to be reconciled", Louis Balthazar, Québec in Canada: From Minority to Majority, conférence sur Minority Nationalism, Glendon College, 11-12 mars 1977, p. 32.

⁵ Alan Cairns s'inquiète du sort des partis: "The working of the party system would not be easy. In particular, although I won't go into details, I doubt that a party with support in both Canada and Quebec could survive the pervasive dualism of the Commonwealth" (correspondance personnelle, le 3 août 1979). Notre première réponse est que les tendances régionales des partis sont déjà bien établies. Ensuite, les partis sont capables d'une certaine malléabilité dans des conditions structurelles changeantes. Enfin, la survie d'un tel système de partis ne saurait être un but premier d'un régime inévitablement pluraliste.

⁶ Voir, *supra*, note 1.

⁷ J'ai hésité avant d'appeler Diète l'assemblée du Commonwealth, qui ne serait pas une assemblée confédérale des deux Etats du Canada et du Québec. Ce nom

détermination des villes capitales du Commonwealth ou de l'Etat fédéré du Canada.⁸ Ces détails ne sont pas essentiels à la substance et à l'esprit du projet, bien qu'ils ne soient pas, non plus, négligeables à cause de leur signification symbolique aussi bien que de leur portée fonctionnelle.

Au sujet de la nouveauté⁹ de la proposition, ce serait une caractéristique de très faible importance si elle ne présentait pas quelque espoir de relance d'une nouvelle carrière constitutionnelle pour ce qui importe vraiment, le Canada Historique.¹⁰ Pourquoi les

quelque peu exotique permettrait de différencier clairement cette assemblée des autres corps législatifs: Chambre des Communes, Assemblées législatives, Assemblée nationale. "Diète", qui n'a pas de rapport à la Diète de Francfort, a désigné des assemblées dans différents pays, en Allemagne, en Scandinavie, en Hongrie, en Pologne, au Japon et même en Suisse de 1803 à 1848. En outre, "Parlement" porterait à confusion, comme terme générique recouvrant aussi bien un édifice public qu'un système de gouvernement: "The Parliament in Ottawa", "Le Parlement de Québec", la "souveraineté du Parlement", les "droits souverains du Parlement", etc.

⁸ La principale question à ce propos serait: Ottawa deviendrait-elle la ville capitale du Commonwealth ou continuerait-elle d'être celle de l'Etat du Canada (moins le Québec)? On peut invoquer ici trois postulats: 1° Ottawa ne pourrait être la capitale des deux; 2° la ville de Québec serait seule qualifiée comme capitale de l'Etat du Québec; 3° aucune capitale provinciale ne pourrait devenir la ville-capitale du Commonwealth. Pour une foule de raisons Ottawa semblerait être la capitale naturelle du Commonwealth: continuité et force de la tradition; diverses données géographiques (sur la frontière de l'Ontario et du Québec, possibilité d'un District du Commonwealth—l'esprit chicanier au sujet du "District fédéral" pourrait s'évanouir); infrastructures d'édifices publics des deux côtés de la rivière Outaouais; présence des hôtels d'ambassade; proximité de l'aéroport Mirabel, etc.

Mais qu'en serait-il de la capitale du nouvel Etat du Canada? A l'est, peu de villes sembleraient pouvoir offrir de tels services, à part Halifax peut-être, mais qui est déjà une capitale provinciale. Toutefois, on pourrait envisager une "seconde capitale" dans la région des Maritimes. A l'Ouest, la belle et cosmopolite Vancouver est plutôt loin...; Saskatoon ou Calgary auraient peut-être des titres? En particulier, la ville albertaine qui se développe à un tel rythme aurait peut-être une vocation spéciale pour devenir la capitale centrale du nouvel Etat du Canada. Après le siècle du chemin de fer, pourquoi pas le nouveau siècle de l'énergie comme facteur de liaison du Canada nouveau?

Le système constituerait une chaîne de "grandes capitales": Calgary, capitale de l'Etat du Canada; Toronto, capitale de la plus grande province; Ottawa, capitale du Commonwealth; Québec, capitale de l'Etat du Québec; et, éventuellement, une "capitale secondaire" pour l'Etat du Canada quelque part dans les Maritimes.

⁹ Edmond Orban, argumentant "pour un processus accéléré de créativité", trouve que le projet du Commonwealth "sort particulièrement des sentiers battus" ((1977), 12 *Revue d'Etudes Canadiennes* 43). Dans le même sens, Alan Cairns (cité, *supra*, note 5), Donald Smiley (cité, *supra*, note 3), qui précise: "En outre, et cela m'apparaît fort significatif, Bergeron laisse résolument de côté des formules et slogans comme les "deux nations", le "statut spécial", la "souveraineté-association", etc. qui introduisent confusion et désordre dans le présent débat" (p. 150).

¹⁰ La notion que s'en fait l'auteur est très insuffisamment développée ici. C'est ce qui a relevé justement Alan Cairns, "The idea of *Historical Canada* is central to

Canadiens n'auraient-ils pas les moyens d'inventer, une fois de plus, une formule de vie commune qui leur convienne? Pourquoi n'auraient-ils pas la faculté de passer à un second acte ré-intégrateur et unificateur, c'est-à-dire "super-fédérateur"?

On peut illustrer par la diversité des labels attribués au projet du Commonwealth la difficulté de le classer dans les catégories familières de la lexicologie politique courante. Bien que ce modèle soit d'esprit et de forme dualistes, il est bien différent des slogans binaires comme la théorie du Pacte, les Deux Nations, Egalité ou Indépendance, Souveraineté et Association, parce qu'il institue une nouvelle unité comprenant les deux sociétés canadienne et québécoise: dualisation mais aussi unification, ou unification sur la base organique de cette dualisation.

Si un auteur voit dans le Commonwealth une "résurrection du projet des états associés des années 1960",¹¹ un autre semble impliquer qu'il va à la limite du "statut spécial" pour le Québec.¹² Pour d'autres, le projet est de type confédéral¹³ tandis que des critiques fédéralistes ou anti-fédéralistes insistent sur cette pensée "fédéraliste".¹⁴ Une autre catégorie de critiques voit dans le Commonwealth "une application concrète du concept de 'souveraineté-association'"¹⁵ ou l'application d'un "fédéralisme

your analysis, and yet it is very elusive. . . . Historical Canada seems to belong to a kind of mystical sociology which describes a reality which is constantly changing and yet is changeless. If you could spell out the essence of Historical Canada for your readers it would greatly help the argument" (correspondance, *supra*, note 5). Of course! Mais il y faudrait peut-être un livre, tout au moins un article aussi long que celui-ci. Il n'est pas exclu qu'un de ces jours. . . .

¹¹ Donald Smiley, article dans (1977),¹² *Revue des Etudes Canadiennes* 6.

¹² "Les propositions de statut spécial peuvent d'ailleurs finir par ressembler fortement à la souveraineté-association. Gérard Bergeron . . . a proposé récemment la création d'un nouveau Commonwealth canadien . . . ? Il ne faut pas croire que l'indépendance et le fédéralisme sont deux options si éloignées; elles s'inscrivent dans une même ligne, qui comporte des gradations infinies" (Richard Simeon, *Conflits et contradictions: tensions actuelles au sein de la fédération canadienne*, communication au Conseil canadien de Développement social, Ottawa, 25-27 septembre 1977, mimeo, pp. 17-18.)

¹³ David Elton, *Report on Confederation* (1978), p. 29; Ralph Heintzman (1977),¹² *Revue des Etudes canadiennes* 135.

¹⁴ *Opinion Canada*, juin 1977, p. 32; Léo Beaudoin (1979),¹⁰ *Nos livres*. Les auteurs du gros dossier, L'Option (1978), Jean-Pierre Charbonneau et Gilbert Paquette, membres de l'Assemblée Nationale, écrivent: "Il nous faut qualifier ce projet de quasi-confédération, puisque la souveraineté juridique demeurerait au niveau du Commonwealth. Cependant à part cette distinction majeure, cette proposition est très proche de la souveraineté-association". Mais ailleurs dans le livre, cette "quasi-confédération de deux nations" est classée dans la catégorie des "options néo-fédéralistes" (pp. 369, 377, 383, 549).

¹⁵ Edward McWhinney, *Quebec and the Constitution* (1979), p. 30; aussi Tim Creery, *op. cit.*, note 1.

dualiste".¹⁶ Finalement, d'autres lecteurs voient dans le projet une espèce de "troisième option entre le fédéralisme canadien traditionnel et l'option plus radicale de la Souveraineté-Association soutenu par le P.Q."¹⁷ S'il est une conclusion à tirer de ces diverses citations, c'est qu'il y a quelque risque à sortir des sentiers battus en ce domaine.

5^o Signalons deux points faibles dans cette présentation: le peu d'importance accordée aux phénomènes économiques en général¹⁸ et l'absence d'une esquisse des conditions selon lesquelles un arrangement du type du Commonwealth pourrait se négocier et se conclure. C'est admis pour trois raisons: d'abord, parce que l'auteur ne connaît pas l'avenir; ensuite, parce qu'il n'a aucune prise sur les événements;¹⁹ enfin, parce que ce n'était pas son propos du moment, de faire usage de scénarios par exemple.

La plupart des réactions négatives qu'a suscitées ce modèle portaient sur le refus du Canada anglais d'accepter un arrangement de type paritaire avec une population quatre fois plus petite, qui ne constitue en outre qu'une province sur dix. Des variantes de cette objection sont qu'il n'y a pas un Canada anglais comme il y a un Québec français, ce qui équivaut aussi à dire que ce dernier ne pourra élargir son statut tant que le premier ne se fera pas. Ou encore que les régions à l'Est et à l'Ouest n'accepteraient pas la domination encore plus forte de l'Ontario sans le nécessaire contre-poids démographique et économique d'un Québec comparable, dans le Canada central.²⁰ Il se peut que ce soit là le noeud dialectique entre le Canada Historique et le Canada Géographique. Les deux niveaux de

¹⁶ Ce fédéralisme dualiste "relève davantage des schémas fédératifs que des pactes associatifs" (Panayotis Soldatos, *Souveraineté-Association: l'urgence de réfléchir* (1979), p. 186).

¹⁷ Marcel Pepin, *Report on Confederation* (1978), p. 39 et aussi dans *Le Soleil*, 16 octobre 1978. Pour Claude Ryan le projet se situe "quelque part entre le fédéralisme et la séparation" (*Le Devoir*, 4 octobre 1977).

¹⁸ Il s'agit ici d'un cadre constitutionnel ou politico-juridique; et, comme tel, il présente un besoin aigu de considérations et d'analyses économiques. Mais comme les travaux à l'enseigne de l'association économique — pour ou contre — commencent à pulluler, la documentation ne manquerait pas.

¹⁹ L'auteur poursuit par ailleurs une étude sur les modes et techniques de négociation en matière constitutionnelle. Comme premières approximations, voir son livre *Incertitudes d'un certain pays* (1979), chap. 23 à 27.

²⁰ Ce point est exposé particulièrement par Peter Leslie: *Un Etat du Canada* "presupposes greater unity in Canada-minus-Quebec than I believe exists. There are not of course vast cultural differences; such as they are, are probably less marked than those in the United States. On the other hand there is substantial diversity of regional economic interest and, now that some powerful provinces have developed strong bureaucracies, there are also firmly seated regional/provincial convictions that the provinces should be in control of at least as wide a range of activities as is now the case" (correspondance citée, *supra*, note 3).

conscience collective auraient de quoi alimenter des soliloques ombrageux pendant un autre siècle!

Il fallait garder pour la fin l'Objection des objections: le *Canadian Commonwealth Canadien* n'est qu'une "constitution de professeur" et n'existera jamais. Au rythme des présents développements, qu'est-ce qui va exister . . . ?
