

Article

« L'Accord du lac Meech et le système politique canadien »

François Rocher et Gérard Boismenu

Politique, n° 16, 1989, p. 59-86.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/040635ar>

DOI: 10.7202/040635ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'Accord du lac Meech et le système politique canadien

François Rocher
Université d'Ottawa
et
Gérard Boismenu
Université de Montréal

Les modifications constitutionnelles arrêtées par les premiers ministres réunis à Ottawa les 2 et 3 juin 1987 furent largement interprétées comme un geste de réconciliation nationale. Le refus du Québec, en novembre 1981, de s'associer au rapatriement de la constitution ainsi qu'aux modifications qui y étaient rattachées entachait la légitimité de la constitution, même s'il n'en minait pas la légalité. L'entente constitutionnelle de 1987 fut présentée dans l'opinion publique comme le *Quebec Round* dans la mesure où elle tente de répondre aux conditions posées par le gouvernement de Robert Bourassa pour entériner le *Canada Bill*.

La constitution est évidemment un document de nature juridique. Elle exprime toutefois des compromis politiques entre

différentes visions du fédéralisme et tout débat constitutionnel est l'occasion pour les personnalités politiques et les groupes sociaux de faire valoir leur conception du Canada (Simeon, 1988a, 32). La constitution canadienne a entre autres pour objet, de définir les lieux d'exercice du pouvoir politique et toute réforme doit être lue en fonction de la transformation de la dynamique politique qui caractérise les relations intergouvernementales.

L'Accord du lac Meech a été interprété par Richard Simeon comme un retour à la dynamique traditionnelle ayant marqué les relations fédérales-provinciales au cours des décennies 1960 et 1970. Ainsi, cet accord «represents something of a provincialist revenge against the nationalizing thrust of the period 1980 to 1984» (Simeon, 1988b, 10). Dans le même ordre d'idées, l'Accord du lac Meech est présenté par le premier ministre canadien comme le symbole de la réconciliation nationale. Ce discours laisse croire que le gouvernement central a mis fin à la tendance centralisatrice qui se dégage de l'entente constitutionnelle de 1982 pour favoriser un plus grand exercice du pouvoir de la part des provinces. Ainsi, l'un des thèmes unificateurs de l'Accord de 1987 serait la reconnaissance de l'importance des provinces (Canada, 1987b, 14) qui s'exprime sur deux plans complémentaires. D'abord, l'accord préciserait le rôle des deux niveaux de gouvernement en matière de protection de la dualité linguistique et il accorderait au niveau provincial du Québec le rôle de protection et de promotion de son caractère distinct. Ensuite, grâce à la participation des provinces au processus de nomination des juges à la Cour suprême et des sénateurs, le niveau central de l'État serait plus sensible aux objectifs régionaux.

Les intérêts provincialistes auraient donc obtenu gain de cause devant la poussée centralisatrice du gouvernement central du début des années 1980, tout en rompant avec l'approche conflictuelle privilégiée sous le gouvernement Trudeau (Boismenu et Rocher, 1988). En prenant acte de l'évaluation de Simeon, notre principal objectif est de voir dans quelle mesure cette entente va réellement dans le sens d'une décentralisation politique. Pour notre part, loin de signifier une rupture dans la conduite des relations intergouvernementales, l'Accord du lac Meech apparaît davantage

comme un réaménagement du fédéralisme canadien n'impliquant aucune perte de contrôle de la part d'Ottawa. Nous soutiendrons que les remodelages institutionnels proposés dans l'entente, sans bouleverser radicalement la place respective des gouvernements dans l'exercice du pouvoir, peuvent induire une nouvelle dynamique au sein du fédéralisme canadien. La question qui se pose est évidemment de savoir si le rapport de force entre Ottawa et les provinces s'en trouvera modifié.

Notre démarche s'articulera autour des deux problématiques centrales de la Modification constitutionnelle de 1987: 1) les nouveaux critères d'interprétation de la constitution — dualité linguistique et société distincte — modifieront-ils la dynamique du fédéralisme canadien en termes de nouvelle répartition des compétences? Les nouveaux rôles attribués au Parlement canadien et aux législatures provinciales infléchiront-ils le fonctionnement du fédéralisme canadien? Y a-t-il préséance des droits collectifs sur les droits individuels et l'Accord de 1987 modifiera-t-il l'économie générale de la Charte canadienne des droits et libertés?; 2) les nombreux changements institutionnels présents dans l'Accord — Sénat et Cour suprême, formule d'amendement, pouvoir de dépenser, immigration — renouvellent-ils la dynamique des relations entre Ottawa et les provinces au profit de ces dernières et, si tel est le cas, quelles en seront les conséquences sur l'évolution du fédéralisme canadien et sur la capacité d'intervenir des deux ordres de gouvernement?

De nouveaux critères d'interprétation

Le Parti libéral du Québec avait déjà réclamé en 1985 «l'inscription, dans un préambule de la nouvelle constitution, d'un énoncé reconnaissant explicitement le Québec comme foyer d'une société distincte et pierre d'assise de l'élément francophone de la dualité canadienne» (Dossier du Devoir, 1987, 53). Cette reconnaissance de la spécificité québécoise répondrait au besoin d'assurer la sécurité culturelle du Québec.

Cette demande trouve sa réponse par l'inclusion de deux règles d'interprétation à la constitution: la dualité linguistique et la société distincte. Le caractère distinct du Québec doit être protégé et promu par la législature et le gouvernement du Québec alors que la dualité linguistique du Canada doit être protégée par le Parlement du Canada et les législatures de toutes les provinces. Il est spécifié que cette double règle d'interprétation ne déroge pas au partage des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement.

Pour le gouvernement central, la clause de la société distincte manifeste l'intention de reconnaître explicitement une réalité historique, depuis longtemps admise implicitement, à savoir que le Québec se distingue entre autres par sa langue, sa culture et son code civil. De ce fait, «du moment que les clauses relatives à la «dualité linguistique» et à la «société distincte» sont des constatations de faits observables, elles ne sont ni révolutionnaires ni particulièrement innovatrices» (Canada, 1987b, 40). Par ailleurs, le fait d'admettre que le Québec constitue une société distincte n'exclut pas que d'autres collectivités réclament le même statut. L'accord ne préjuge pas de l'avenir. Dans le cas présent, il s'agissait de répondre à un problème ponctuel posé par le revendication du gouvernement québécois.

Une nouvelle répartition des compétences

Ce qu'il faut apprécier, c'est si les critères de la dualité linguistique et de la société distincte modifient les capacités et modalités d'intervention des gouvernements du Québec et d'Ottawa et, le cas échéant, de quelle manière?

Le présent accord peut être vu comme une avancée pour le Québec lorsqu'il affirme que «la législature et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec» (Canada, 1987a, 15). Au sujet de cette reconnaissance, nous pouvons affirmer deux choses: 1) c'est la première fois qu'un recoupement est constitutionnellement établi entre le niveau provincial de l'État et la communauté québécoise et qu'un rôle particulier est attribué à ce niveau; 2) dans le cadre actuel, les

conséquences de ce recouplement ne sont virtuellement que symboliques. Au-delà de ces dimensions, la reconnaissance de la société distincte permet de renouveler l'imagerie constitutionnelle jusqu'alors prépondérante au Québec et, depuis le début de 1980, mise à rude épreuve; pensons au rejet des mythes fondateurs tels que le pacte entre deux nations, au veto politique et juridique du Québec, à l'incapacité d'une action unilatérale d'Ottawa.

Pour les détracteurs de l'Accord, M. Trudeau en tête, la notion de société distincte va à l'encontre de la consolidation d'un «esprit national». L'amendement proposé correspond «à un changement d'orientation massif vers les patriotismes provinciaux, vers cette notion que le Canada est un beau pays, mais qui est composé de l'ensemble des provinces, ni plus ni moins; et les loyautés vis-à-vis nos provinces, ce sera suffisant. On ajoutera tout cela ensemble et cela fera une loyauté canadienne» (Canada, 1987c, 14:121). À l'encontre de cette vision, il réaffirme le rôle fondamental du gouvernement central de préserver un même ensemble de valeurs, en dépit des différences ethniques ou géographiques. La notion de société distincte aurait sur ce plan des effets néfastes; elle conduirait, à terme, à un affaiblissement des pouvoirs détenus par le gouvernement central, au renforcement du patriotisme provincial au détriment du patriotisme canadien: «Quand une province devient distincte, quand elle se dit différente du reste de la société et cherche à obtenir plus de pouvoirs pour renforcer sa différence, on assiste dans une certaine mesure au transfert de la souveraineté du gouvernement national au gouvernement provincial. Or, cela va certainement à l'encontre de l'esprit de la Charte des droits, y compris des droits linguistiques» (Canada, 1987c, 14: 132). La Charte des droits aurait en effet éliminé le besoin d'une protection spéciale pour le Québec dans la mesure où tous les citoyens sont respectés dans leur intégrité linguistique.

On peut se demander si, par ses propos, M. Trudeau fait preuve de mesure. Le projet de modification ne fait qu'ajouter une règle d'interprétation qui ne change pas l'actuel ou le futur partage des compétences, ni la Charte canadienne des droits et libertés. Là-dessus, le texte de l'accord est explicite (nouvel article 2. (4) de la

constitution). En somme, comme le souligne le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, la nouvelle règle d'interprétation «se fera sentir, mais uniquement à la marge et aux limites des compétences gouvernementales. Rien ne permet de croire qu'il y aura «déplacement massif» de pouvoirs du gouvernement central vers les gouvernements provinciaux, y compris celui du Québec» (Canada, 1987b, 47). Sur le plan juridique, le Québec obtient la confirmation de ses compétences législatives sans pour autant provoquer d'asymétrie constitutionnelle à l'égard des autres provinces. En d'autres termes, si la reconnaissance du caractère distinct apporte des changements significatifs, ces derniers n'ont pas pour effet de conférer un statut spécial au Québec au détriment des autres provinces.

Quelques commentateurs craignent que l'introduction d'une nouvelle règle d'interprétation puisse, en cas de doute ou dans certaines zones grises de la constitution, inciter les juges de la Cour suprême à privilégier le point de vue provincial, voire québécois. Notons au passage que cette crainte ne fait que souligner l'importance, désormais cruciale, du gouvernement par les juges dans notre système politique. Mais sur le fond, rappelons que, du fait de la clause de sauvegarde, qui établit que les pouvoirs, droits et privilèges du gouvernement du Canada ainsi que des gouvernements des provinces ne sont pas modifiés par la règle interprétative, les changements dans l'ensemble des domaines, et notamment dans celui de la gestion de l'économie (Courchene, 1988, 77-78), ne peuvent qu'être limités. En ce qui concerne la politique linguistique plus particulièrement, une étude attentive de la logique juridique de la Cour suprême et de l'Accord de 1987 permet raisonnablement de croire que, si ce dernier avait été en vigueur, le jugement récent sur la langue d'affichage au Québec eut non seulement été le même mais aurait pu être conforté par les dispositions de l'Accord (Woehrling, 1989).

En somme, la reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise ne s'accompagne pas d'un transfert de pouvoirs du gouvernement central vers l'Assemblée nationale. Sur ce point, le caractère centrifuge de l'entente est particulièrement limité. Dans les conditions actuelles, elle peut être considérée comme une

innovation symbolique dont l'impact réel demeure hautement incertain. Compte tenu de ce qui précède, l'évaluation de Simeon à l'effet que l'Accord de 1987 «tilt the balance» entre les visions centripète et centrifuge mériterait d'être nuancée. S'il est vrai que le Québec se voit attribuer par la constitution un nouveau rôle, celui de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec, la Modification constitutionnelle de 1987 ne modifie pas le caractère centralisateur des amendements apportés antérieurement. La vision centralisatrice de l'exercice du pouvoir au sein de la fédération canadienne domine toujours l'édifice constitutionnel au Canada.

Préséance des droits collectifs sur les droits individuels?

La notion de société distincte ne peut être considérée indépendamment de la disposition relative à la dualité linguistique. Le niveau québécois de l'État a le mandat de protéger et de promouvoir le caractère distinct de la société québécoise, mais aussi de protéger la *caractéristique fondamentale* du Canada qu'est la dualité linguistique. Il y a donc plusieurs principes d'interprétation qui cohabitent dans la constitution.

Il importe d'abord de souligner que l'Accord donne explicitement la primauté à la dualité par rapport au caractère distinct du Québec. Le gouvernement québécois ne pourra pas se fonder sur cet Accord, d'une part, pour restreindre les droits constitutionnels de sa minorité et, d'autre part, pour se soustraire à l'objectif de promotion et de valorisation du multiculturalisme inscrit dans la Charte des droits et libertés (Woehrling, 1988, 57). Ainsi, pour le sénateur Murray, il n'y a pas d'antinomie entre les concepts de dualité linguistique et de société distincte, puisque les onze gouvernements sont tenus de protéger la caractéristique fondamentale de la fédération à laquelle renvoie le premier concept (Canada, 1987c, 16: 46). Il atténuera donc la portée de la règle interprétative de la société distincte en affirmant que «la proposition veut dire que la constitution devra être interprétée de façon consistante avec le caractère distinct du Québec, mais cette reconnaissance [...]

s'applique à la dualité linguistique seulement» (*Le Devoir*, 8 mai 1987).

En dépit du fait que le principe de la société distincte soit subordonné à celui de la dualité linguistique, il n'en demeure pas moins que plusieurs intervenants ont manifesté leurs craintes quant à la possibilité que le Québec fasse appel à son caractère distinct pour brimer les libertés individuelles.

Pour les Anglo-québécois, les législatures provinciales doivent non seulement préserver la dualité linguistique du Canada, mais aussi la promouvoir. Reconnaisant le bien-fondé de la notion de société distincte, Alliance Québec ajoute toutefois que cette dernière ne doit pas empiéter sur les droits de ses citoyens: «Nous ne saurions admettre l'idée que les droits fondamentaux des Canadiens puissent subir des variations en fonction de l'identité, du domicile, de la langue parlée ou de l'appartenance à tel ou tel groupe» (Canada, 1987c, 8: 82). Le caractère distinct du Québec ne doit en aucun cas permettre de transgresser le principe du plein respect des droits individuels. La position d'Alliance Québec cherche donc à neutraliser toute potentialité à la notion de société distincte, que ce soit en matière linguistiques ou autre. Ses requêtes portant sur la primauté de la dualité linguistique et sur le caractère inaliénable des droits et libertés reconnus dans la Charte canadienne permettraient d'«étrangler» la notion de société distincte par une double ceinture.

Il est pourtant clair que la protection et la promotion du caractère francophone de la société québécoise ne pourra se faire que dans le respect du principe de la dualité linguistique (Woehrling, 1988, 47). Compte tenu de l'important réseau d'institutions de santé, d'éducation, d'information et de culture qu'ils contrôlent, les craintes manifestées par les Anglo-québécois ne semblent pas fondées, d'autant plus que la protection de cette minorité est garantie constitutionnellement de trois manières: le bilinguisme des institutions, la suprématie de la dualité linguistique et la charte des droits et libertés.

Des appréhensions semblables seront reprises par le Conseil ethnoculturel du Canada qui craint que l'enchâssement des droits du Québec ne se fasse au détriment des autres groupes de la

société, à savoir les minorités ethniques et linguistiques, les autochtones et les femmes, d'autant plus qu'«il est très important d'éviter une situation de rivalité ente les différentes sociétés distinctes du Canada, où l'une prétendrait être plus distincte que l'autre» (Canada, 1987c, 7: 55). Réitérant le fait que le Canada est fondamentalement bilingue et multiculturel, le Conseil réclame que le patrimoine multiculturel soit aussi considéré comme une caractéristique fondamentale du Canada. Cette nouvelle règle d'interprétation obligerait ainsi le Québec à protéger et à promouvoir le patrimoine multiculturel de sa province, ne pouvant de ce fait considérer que la présence des minorités ethniques met en danger son caractère distinct. Il s'agit donc essentiellement de relativiser la notion de société distincte en ne lui concédant pas un statut supérieur à celui du multiculturalisme. Une interprétation large du multiculturalisme rendrait même désuète toute référence à la dualité canadienne puisque le multiculturalisme «englobe les groupes ethniques anglais et français qui sont libres d'exprimer leurs patrimoines ethnoculturels comme bon leur semble» (Canada, 1987c, 7: 95). En somme, pour les représentants des organismes ethnoculturels, les notions de dualité linguistique et de société distincte risquent d'être préjudiciables au statut du multiculturalisme dans la mesure où elles ne se réfèrent aucunement au pluralisme qui caractérise la société actuelle.

À l'égard de ces arguments, il faut rappeler que le multiculturalisme constitue déjà un critère d'interprétation qui ne peut, par ailleurs, prétendre à subsumer l'histoire et la réalité actuelle des communautés nationales au Canada. Désormais, ce critère sera appelé à composer officiellement avec de nouveaux critères; et déjà se dégage une certaine hiérarchisation. Les droits individuels, qui composent la pierre angulaire de la constitution, définissent les paramètres de l'interprétation juridique; en tant que caractéristique fondamentale, la dualité linguistique s'impose au premier chef. S'ajoutent, avec un statut qui semble peu différencié: la société distincte, les droits des nations autochtones et le multiculturalisme. Le critère qui jouit d'une certaine suprématie, la dualité linguistique, ne semble pourtant pas être la principale crainte des intervenants; l'irritant semble bien plutôt être du côté de la société

distincte. Alors que, pour l'idéologie libérale fédérale, le multiculturalisme a longtemps été le prétexte pour «délayer» la question nationale, doit-on conclure aujourd'hui que les groupes ethnoculturels ne peuvent concevoir qu'une relation antinomique entre multiculturalisme et société distincte québécoise ou, mieux, ne peuvent que considérer le deuxième terme comme partie du premier?

Finalement, les groupes de femmes, dont notamment le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, ont fait état de leur inquiétude quant à la possibilité que les assemblées législatives, et spécifiquement celle du Québec au nom de son caractère distinctif, exercent leurs pouvoirs aux dépens des droits et libertés garantis par la Charte. En somme, ces groupes craignent que l'accord mette en jeu les garanties constitutionnelles d'égalité des femmes dans la mesure où il ne place pas la Charte sur le même pied que les autres documents constitutionnels. Pour éviter que les interprétations judiciaires à venir ne limitent les droits des femmes, le Conseil, à l'instar des autres groupes, demande que les droits des femmes soient expressément nommés à l'article 16 (Canada, 1987c, 10: 84-85). Cet article stipule que les notions de dualité linguistique et de société distincte n'ont pas pour effet de porter atteinte ni aux droits et libertés des peuples autochtones reconnus constitutionnellement, ni à la règle d'interprétation en faveur du patrimoine multiculturel des Canadiens. Le Women's Legal Education and Action Fund (LEAF) se demande «ce qu'il adviendra des droits et libertés des femmes et des minorités au sein de telles sociétés distinctes» puisque la portée de l'expression «société distincte» n'est pas précisée dans l'accord. Cette inquiétude est d'autant plus fondée pour le LEAF que «la discrimination a bien souvent un fondement culturel», émettant ainsi un jugement de valeur à peine voilé sur le caractère traditionnellement oppressif de la culture québécoise à l'égard de la protection des droits de la personne, et plus particulièrement des droits des femmes (Canada, 1987c, 3: 115).

Les groupes de femmes du Québec ont développé une contre-argumentation convaincante. Le Conseil du statut de la femme du Québec juge «navrant d'avaliser l'idée que les femmes du

Québec ont besoin, plus que les autres, d'être protégées», d'autant plus que le Québec a souvent joué un rôle de leadership dans la mise sur pied de mesures favorisant les droits des femmes (Canada, 1987c, 15: 80-81). De plus, pour la Fédération des femmes du Québec (FFQ), cet accord ne constitue pas une menace — directe ou indirecte — à l'égard des droits à l'égalité des Québécoises dans la mesure où «le concept de société distincte est un concept qui est neutre sous ce rapport» (Canada, 1987c, 13: 44). Le droit à l'égalité est déjà reconnu dans la Charte canadienne des droits et libertés. Il se trouve même placé au sommet de la hiérarchie constitutionnelle de telle sorte que l'introduction d'une clause additionnelle de non-dérogation serait superflue.

Si les droits individuels ne sont pas menacés au Québec par l'introduction d'une nouvelle règle d'interprétation, force est de reconnaître que la situation des minorités francophones au Canada anglais n'est nullement renforcée par l'Accord du lac Meech. Selon la Fédération des francophones hors Québec (FFHQ), la principale difficulté réside dans le fait que la dualité canadienne coïncide uniquement avec la notion de langues officielles. Or, la politique des langues devrait plutôt être la traduction d'une réalité culturelle et sociologique, à savoir l'existence de deux grandes communautés dont la permanence constitue une condition essentielle au développement de la fédération. En ce sens, une règle d'interprétation qui se fonderait sur la reconnaissance de collectivités linguistiques, et non seulement d'individus ayant certains attributs linguistiques, traduirait de façon plus juste la réalité canadienne. Pour les francophones hors Québec, les droits de la minorité doivent être protégés, non seulement pour garantir aux citoyens un accès dans leur langue aux institutions (scolaires, tribunaux), mais aussi afin d'assurer leur survie culturelle. Selon le président de la FFHQ, «la fragilité des communautés francophones exige des garanties constitutionnelles fortes afin d'assurer la vitalité de la dimension francophone du Canada» (*Le Devoir*, 27 mai 1987). Quant à l'obligation des provinces de protéger la dualité linguistique, la Fédération rappelle que les tribunaux ont traditionnellement interprété de manière très restrictive les droits linguistiques, de telle sorte que le nouveau rôle dévolu aux provinces ne peut, au mieux, qu'assurer

le *statu quo*. C'est pourquoi la FFHQ exige que les provinces soient tenues de promouvoir la dualité linguistique afin d'obtenir un statut au moins équivalent à celui de la minorité anglophone au Québec, dont la survie n'est certes pas aussi menacée que ne l'est celle des francophones hors Québec.

Il faut finalement rappeler que le texte de l'Accord constitutionnel du 3 juin diffère sensiblement de celui adopté le 30 avril 1987 sur la façon de définir les droits linguistiques. Alors que dans ce dernier, la notion de communauté est esquissée avec la reconnaissance de «l'existence d'un Canada francophone» par ailleurs non limité au Québec, le texte de l'accord final désigne plutôt «l'existence de Canadiens d'expression française»; cette reformulation contribue à réintroduire la préséance des droits individuels sur toute forme de droits collectifs, conformément à l'esprit du *Canada Bill*. Comme le souligne Peter Leslie, «the accord makes marginal changes to the Canadian constitutional structure, establishing conditions Quebec can «live with», but without altering the principles of the 1982 act» (Leslie, 1988, 129).

Une revalorisation des gouvernements provinciaux comme acteur

Les multiples changements institutionnels mis de l'avant par l'Accord du lac Meech risquent de modifier la conduite des relations entre les gouvernements central et provinciaux. S'inscrivant dans la problématique du fédéralisme intra-étatique (Smiley et Watts, 1986, xv), les modifications apportées permettront vraisemblablement à Ottawa de mieux répondre aux intérêts et aux préoccupations des différentes régions du pays en améliorant leur représentation au sein des institutions du gouvernement central. Par opposition à une vision centraliste du fédéralisme intra-étatique où les intérêts provinciaux seraient représentés à Ottawa, indépendamment des gouvernements provinciaux, Simeon situe les changements dans une perspective provincialiste (Simeon, 1988b, 16). Il nous faut cependant ajouter que de multiples limites

sont posées à la capacité des gouvernements provinciaux d'influencer profondément les institutions centrales.

La nouvelle dynamique qui se dégage de l'entente peut prendre deux visages complémentaires: d'abord, certains changements proposés définissent un nouvel encadrement à l'intérieur duquel des compétences constitutionnelles «exclusives» provinciales seraient dorénavant subordonnées à l'exécutif fédéral, s'inscrivant en cela dans la logique déjà établie en 1982 de l'égalité juridique des provinces; ensuite, l'Accord de 1987 oblige les deux niveaux de gouvernement à s'entendre sur un certain nombre de questions sur lesquelles Ottawa pouvait auparavant intervenir sans solliciter l'avis des provinces. Au total, la question fondamentale qui se pose est de savoir si l'Accord du lac Meech définit les balises d'un réaménagement majeur des centres de pouvoir au Canada.

*Sous la signe de l'égalité des provinces:
feu la compétence exclusive!*

Le nouvel encadrement des compétences constitutionnelles qui se dégage de la Modification constitutionnelle de 1987 est particulièrement perceptible à travers les changements apportés à la formule d'amendement ainsi qu'à travers la constitutionnalisation du pouvoir de dépenser d'Ottawa.

La *Loi constitutionnelle de 1982* avait consacré, avec la formule générale de modification basée sur la règle des sept provinces représentant 50% de la population, la perte du veto du Québec. Tout en confirmant cette formule générale, l'Accord constitutionnel de 1987 propose essentiellement deux modifications. D'abord, elle élargit le champ d'application de la règle de l'unanimité des gouvernements pour les changements institutionnels en ajoutant aux matières déjà incluses: les pouvoirs du Sénat, la nomination des sénateurs et leur répartition par province, la représentation des provinces à la Chambre des communes et à la Cour suprême, le rattachement aux provinces de tout ou partie des territoires et finalement la création de nouvelles provinces

(Canada, 1987a, 19-20). Ensuite, contrairement à la disposition de 1982 qui limitait la compensation financière aux domaines de l'éducation ou de la culture, l'actuelle proposition étend le principe d'une «juste compensation» à toute modification comportant le transfert de compétences législatives provinciales au Parlement. C'est donc dire que la modification de 1987 ne change pas la formule générale du 7-50% en ce qui concerne, notamment, une nouvelle répartition des pouvoirs, mais donne une extension à la clause de compensation. Au total, les changements proposés s'inscrivent dans la logique de la double égalité juridique et politique des provinces.

Plusieurs ont dit craindre une pétrification de la constitution advenant l'adoption d'une telle formule d'amendement. Ainsi, M. Trudeau reprenant un argument développé précédemment, soutiendra que ces nouvelles dispositions contribueront à renforcer les «patriotismes provinciaux» puisqu'une seule province pourrait à l'avenir empêcher le fédéralisme d'évoluer dans la direction déterminée par la majorité des gouvernements (Canada, 1987c, 14: 120). De plus, John D. Whyte, de l'Université Queen's, a souligné que les provinces seront soumises à des pressions politiques pour ne pas adhérer aux modifications constitutionnelles impliquant un transfert de pouvoirs dans la mesure où elles seront entièrement et éternellement compensées. En somme, la règle de l'unanimité peut exacerber les tensions fédérales-provinciales et nuire à toute définition de l'intérêt national (Canada, 1987c, 10: 64). De ce fait, les changements apportés à la formule d'amendement modifient la dynamique politique du Canada en élargissant le pouvoir virtuel des gouvernements provinciaux. La procédure de modification de la constitution semble donc trop rigide. À terme, l'interprétation judiciaire risque de devenir le seul mode permettant une éventuelle adaptation de la constitution. D'un autre côté, la règle de l'unanimité concernant les institutions politiques laisse perplexes les représentants des Premières nations au sujet de leurs revendications portant sur la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale et l'amélioration de leur représentativité au sein du Sénat et de la Cour suprême (Canada, 1987c,

12: 116). Finalement, la création de nouvelles provinces ainsi que la réforme du Sénat semblent compromises.

Il nous apparaît important de souligner que les modifications à la formule d'amendement inscrites dans l'Accord du lac Meech ne remettent pas en cause la notion d'égalité des provinces. Ce principe avait été accordé en 1982 de telle sorte qu'un retour en arrière était invraisemblable (Boismenu, 1985, 38). De même, il est juste de souligner que le droit de retrait avec compensation modifie la dynamique traditionnelle entre les deux niveaux de gouvernement en fournissant aux provinces un nouveau levier de négociation: la possibilité de faire cavalier seul. Même si les risques d'un fédéralisme asymétrique demeurent hypothétiques, les modalités institutionnelles pour qu'il se concrétise sont posées. Il serait toutefois abusif pour le Québec d'assimiler ce droit de retrait à un droit de veto sur le transfert des pouvoirs législatifs vers le Parlement canadien.

Par ailleurs, il est impossible de déterminer à l'heure actuelle si l'élargissement de la règle de l'unanimité empêchera la conclusion d'ententes sur de nouvelles modifications constitutionnelles touchant les institutions, notamment en ce qui concerne le Sénat, la Cour suprême et l'attribution du statut de province au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest. La formule adoptée en 1982 avait déjà reconnue l'importance d'une participation des provinces dans ce processus, rendant de toute manière problématique une telle évolution. En effet, la formule 7-50% permet déjà aux provinces de l'Ouest, du Canada central ou de l'Atlantique, de former des coalitions régionales en vue de bloquer toute modification allant à l'encontre de leurs intérêts.

Somme toute, les modifications touchant la formule d'amendement constitutionnel se situent dans la même logique que celles qui ont été adoptées en 1982. Elles constituent moins un transfert de pouvoir vers les provinces qu'une «nouvelle donne» en ce qui touche la dynamique des futures négociations fédérales-provinciales quand viendra le temps de modifier à nouveau la constitution.

Par ailleurs, l'un des principaux mécanismes d'adaptation de la fédération canadienne fut la possibilité, pour le gouvernement

central, d'affecter, au nom de son pouvoir de dépenser, des fonds à des domaines relevant de la compétence exclusive des provinces. Jusqu'à présent, l'Accord du lac Meech constitutionnalise ce pouvoir de dépenser dans des champs de juridiction provinciale. Néanmoins, il permet à une province qui ne participe pas à un programme national cofinancé, de recevoir une juste compensation si elle «applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux» (Canada, 1987a, 18). Ainsi se pose la question de savoir si Ottawa a accru sa capacité d'imposer de nouveaux programmes nationaux ou, au contraire, s'il a ouvert la porte à une diversité régionale dans les programmes sociaux mettant aussi en péril leur uniformité, voire même leur universalité.

Le politologue A. W. Johnson, de l'Université de Toronto, soutient la thèse de la balkanisation. Il affirme que l'Accord du lac Meech affaiblit ce qui a historiquement contribué à créer et alimenter un «esprit national», à savoir l'ensemble des programmes sociaux mis en place suite à un financement massif de la part du gouvernement central. Toute l'argumentation repose moins sur une interprétation juridique que politique de l'Accord: l'entente diminuerait le pouvoir du gouvernement du Canada face aux provinces lorsque viendra le temps de mettre en place des programmes comparables à ceux de l'assurance-maladie, des soins hospitaliers, des pensions de vieillesse, de l'enseignement post-secondaire, etc. La clause de retrait avec compensation fait craindre que bon nombre de provinces puissent se contenter de mettre en place des programmes parallèles à ceux d'Ottawa, programmes dont la concordance des objectifs serait par ailleurs minimale (Canada, 1987c, 11: 33-34). Ce point de vue est largement partagé par les représentants des syndicats ouvriers qui soutiennent qu'un tel amendement «viendrait entraver gravement la capacité du gouvernement central à mettre en place des politiques sociales progressistes» (Canada, 1987c, 10: 109). De telles inquiétudes ne sont peut-être pas dénuées de fondement lorsque l'on prend en compte des déclarations comme celle de la Chambre de commerce du Québec qui interprète l'entente «comme un moyen de ralentir et diminuer les décisions de dépenses fédérales en matière de pro-

grammes nationaux intervenant dans des compétences provinciales» (Dossier du Devoir, 1987, 248).

De plus, l'Organisation nationale anti-pauvreté pointe du doigt l'imprécision de la terminologie employée, en faisant valoir que l'expression «compatible avec les objectifs nationaux» demeure vague quant aux normes et critères qui seront appliqués; cette terminologie pourrait permettre une diversité des programmes qui ne seraient pas nécessairement équivalents à travers le pays en termes d'accessibilité, d'universalité et de qualité de services (Canada, 1987c, 5: 6). Il est juste d'affirmer que l'ambiguïté des termes peut éventuellement conduire à une plus grande judicia-risation du débat. En effet, la définition des termes tels que «juste compensation», «programme national», «mesure compatible» et «objectifs nationaux» demeure vague et peut laisser place à des litiges entre les deux niveaux de gouvernements. Ces conflits devront, en dernier recours, être tranchés par les tribunaux, accroissant de ce fait le pouvoir détenu par l'appareil judiciaire sur des questions politiques.

Il nous faut cependant faire remarquer à ceux qui voient dans cet article une perte de pouvoir d'Ottawa, que la disposition relative aux programmes cofinancés constitue une reconnaissance de la légitimité du pouvoir de dépenser du gouvernement central dans des champs de juridiction provinciale. Cette modification ne pose aucune restriction au gouvernement central quant à l'établissement de nouveaux programmes à frais partagés (Banting, 1988, 83). Toutefois, elle élimine *de facto* le caractère «exclusif» des compétences provinciales énumérées dans le *BNA Act* puisqu'elle confère au gouvernement central le droit d'intervenir dans le champ des compétences législatives des provinces. Le droit de retrait avec compensation ne représente qu'une modalité encadrant une nouvelle forme de transfert des pouvoirs du niveau provincial au niveau central. Le recours à ce droit est conditionnel à la mise sur pied de programmes compatibles avec les objectifs nationaux tels que définis par Ottawa. Cette disposition confirme constitutionnellement le fait que les provinces ne jouissent plus de toute la latitude dans l'élaboration de leurs programmes ou même dans la discrétion quant à l'opportunité d'une intervention. Ce qu'il faut

retenir, selon la constitutionnaliste Andrée Lajoie, c'est que les compétences législatives provinciales sont maintenant subordonnées aux conditions posées par l'exécutif fédéral (Lajoie, 1988). En somme, il s'agit d'un accroissement de la capacité d'intervention du gouvernement central qui pourrait dorénavant occuper légitimement un champ de compétence qui n'était pas de son ressort. Par contre, la marge de manoeuvre des gouvernements provinciaux est limitée aux secteurs qui leur ont été attribués par la constitution de 1867.

Il s'agit d'un transfert explicite et constitutionnellement sanctionné du lieu d'exercice du pouvoir en matière de programmes cofinancés puisque c'est le gouvernement central qui, ultimement, déterminera les objectifs nationaux dans des champs de compétence provinciale. Il faut néanmoins rappeler trois éléments: d'abord, ce pouvoir n'est pas absolu puisque la formule proposée reconnaît un droit de retrait avec compensation; ensuite, l'expression «objectifs nationaux» est susceptible d'ouvrir la porte à de la souplesse dans l'application par une province dissidente d'un programme cofinancé; finalement, le principe du droit de retrait avec compensation a été mis en place au milieu des années 1960 pour répondre au refus du Québec de voir Ottawa occuper des compétences provinciales. Sur ce dernier aspect, l'amendement reprend le compromis Pearson -Lesage, en instituant de façon permanente les mesures, alors jugées transitoires, devant assurer la compatibilité des programmes (Morin, 1972) et confirme le principe cardinal de l'égalité juridique des provinces.

En somme, le gouvernement central obtient une reconnaissance solennelle de sa capacité d'intervention au nom du pouvoir de dépenser. En vertu de l'Accord du lac Meech, ce pouvoir est toutefois encadré par une nouvelle dynamique dans la conduite des négociations intergouvernementales. D'une part, le gouvernement central devra définir les objectifs nationaux en collaboration avec les provinces s'il veut que ses programmes soient mis en place de manière uniforme à travers le pays. Par ailleurs, les gouvernements provinciaux devront intervenir dans des secteurs déterminés par le gouvernement central. Si les modalités d'application peuvent varier dans le cas de provinces se prévalant de leur droit de

retrait, la marge de manoeuvre de ces dernières sera limitée puisque la compensation financière sera conditionnelle. Bien qu'en dernier recours les litiges pourront être tranchés par les tribunaux, il n'en reste pas moins que les deux niveaux de gouvernement auront tout intérêt à s'entendre pour limiter les coûts politiques et financiers de décisions qui seraient nécessairement défavorables à l'un ou l'autre des acteurs.

Il serait donc abusif de conclure que l'article 106A favorise indûment les gouvernements provinciaux car il subordonne potentiellement une partie de leurs pouvoirs à l'exécutif central. De la même manière, l'emprise du gouvernement central sur les provinces se trouve atténuée par la possibilité qu'ont les provinces de recourir au droit de retrait si les programmes fédéraux ne correspondent pas à leurs intérêts. L'encadrement du pouvoir central de dépenser établit donc un nouvel équilibre entre les deux niveaux de gouvernement en matière de programmes cofinancés, tout en ne touchant pas aux autres pouvoirs fédéraux qui lui permettent d'influencer les provinces. Il pose les bases d'une dynamique intergouvernementale reposant sur le double principe de la collaboration et de la concurrence.

La nécessité de s'entendre

L'Accord du Lac Meech étend à d'autres champs la nécessité des consultations entre Ottawa et les provinces. Parmi les modifications proposées, on y retrouve de nouvelles dispositions concernant les nominations au Sénat ainsi qu'à la Cour suprême du Canada. Dorénavant, le gouvernement du Canada devra choisir les sénateurs parmi les noms proposés par les gouvernements provinciaux. De la même manière, les nominations à la Cour suprême se feront à partir des propositions venant des gouvernements provinciaux. Par ailleurs, l'entente prévoit qu'au moins trois des neuf juges seront de tradition civiliste, c'est-à-dire provenant du barreau du Québec, des tribunaux établis par cette province ou par le Parlement. Rappelons que la Loi de la Cour suprême prévoit, pour ainsi dire, la même chose depuis toujours.

Par les dispositions relatives à la procédure de nomination des sénateurs et par l'inscription de la question de la réforme du Sénat à l'ordre du jour des prochaines conférences constitutionnelles des premiers ministres, le gouvernement central démontrerait sa détermination à poursuivre les discussions conduisant à modifier le rôle, les fonctions et les pouvoirs du Sénat (Canada, 1987a, 5). De plus, le fait de répondre aux demandes du Québec améliorerait les chances de succès de futures réformes puisque cela lèverait l'hypothèque que constituait le refus du Québec de participer à toute modification constitutionnelle depuis 1982 (Canada, 1987b, 97-100).

La perte de contrôle de l'exécutif sur une institution du Parlement constitue l'une des principales critiques à ces dispositions de l'Accord. Toujours selon M. Trudeau, ces modifications sapent la souveraineté du Parlement canadien. Selon lui, le gouvernement central perdra le pouvoir exclusif de choisir ceux qui pourront siéger à l'une des chambres du Parlement, de telle sorte qu'«il suffirait d'un veto du Sénat, télécommandé par les provinces qui, en quelque sorte, se sont assurées de la loyauté des sénateurs (...) pour qu'aucune loi fédérale puisse être adoptée» (Canada, 1987c, 14: 117). Cette crainte souligne la possibilité que les membres du Sénat, sélectionnés à partir de listes constituées par les provinces, puissent opposer leur veto à des législations relevant de la compétence exclusive du gouvernement central. Plusieurs autres intervenants ont soulevé la possibilité d'impasse en cas de graves tensions fédérales-provinciales. La même logique s'applique au processus de nomination des juges à la Cour suprême qui peut être interprété comme un transfert d'une partie de la souveraineté des institutions centrales vers les provinces.

En réponse à ces arguments qui mettent l'accent sur le caractère décentralisateur et potentiellement désintégrateur de l'accord, rappelons que l'entente conserve au gouvernement central le droit de désigner les sénateurs ainsi que les juges du plus haut tribunal canadien. Il dispose donc d'un droit de veto formel, atténuant ainsi l'évaluation voulant que l'accord transfère aux provinces la responsabilité ou le pouvoir en ce domaine. Les dispositions relatives aux nominations qui seront effectuées en vertu

du processus prévu par l'accord renforcent la nécessité de procéder à des consultations préalables entre la province concernée et le gouvernement central. Elles ne peuvent donc être interprétées comme une perte de contrôle de la part du gouvernement central sur les institutions fédérales (Canada, 1987c, 4: 101). De plus, au lieu d'affaiblir les institutions du Parlement, ce nouveau mode de sélection des sénateurs et des juges à la Cour suprême contribuera à asseoir les pouvoirs et la légitimité de ces institutions. Dans l'ensemble, cette réforme correspond moins à un accroissement de l'autonomie provinciale qu'à une bonification du pouvoir central même si, à court terme, il semble affaibli par l'imposition d'un processus de consultation qui n'existait pas antérieurement.

De nombreuses interventions ont porté sur les limites imposées par l'Accord du lac Meech à une éventuelle réforme du Sénat répondant aux exigences des provinces de l'Ouest canadien, à savoir un Sénat élu, égal et efficace. À cause de la règle de l'unanimité s'appliquant à toute nouvelle modification touchant les pouvoirs et le mode de sélection des sénateurs, toute réforme serait nécessairement plus difficile à obtenir. Pour le Comité mixte spécial, la règle de l'unanimité donne cependant un avantage à chacune des provinces de l'Ouest dans la mesure où elles disposeraient dorénavant d'un droit de veto sur toute réforme éventuelle qui ne correspondrait pas à leurs besoins ou demandes spécifiques (Canada, 1987b, 98). D'autres ont souligné que l'inscription dans l'accord de la réforme du Sénat, à l'ordre du jour des prochaines conférences constitutionnelles, ne peut que favoriser l'aboutissement du processus (Elton, 1988, 23). Par ailleurs, il nous faut souligner que la réforme du Sénat n'est pas plus facile en vertu de la formule d'amendement incluse dans le *Canada Bill*. La résistance de provinces telles que le Québec et l'Ontario qui disposent chacune de 24 sénateurs peut s'exprimer efficacement selon la formule d'amendement de 1982. Toutefois, la nouvelle exigence de la règle de l'unanimité établit les bases d'une dynamique politique différente de celle qui fonctionne dans le cas de la formule générale d'amendement. Ainsi, le fait que chaque province disposerait d'un droit de veto pourrait atténuer la nécessité de conclure des alliances.

En somme, les chances d'en arriver à une réforme du Sénat, si elles sont compromises avec l'actuelle formule d'amendement, risquent de s'évanouir avec la règle de l'unanimité. Ne partageant pas ce pessimisme, plusieurs ont souligné le fait que l'adoption d'un nouveau mode de nomination des sénateurs pourrait constituer une bombe à retardement au sein des institutions fédérales. Si les provinces exigeant une réforme du Sénat s'entendaient pour faire élire les individus devant être proposés par les gouvernements provinciaux pour occuper les postes vacants, Ottawa se verrait sans doute dans l'obligation politique de retenir ces candidatures. Ces nouveaux sénateurs «provincialistes» pourraient avoir, entre autres comme mandat, d'accélérer le processus de réforme de cette institution dans le sens désiré par les provinces (Elton, 1988, 29-30).

Au total, les changements proposés ne constituent pas un virage important au bénéfice des provinces. Le gouvernement central conserve le contrôle des nominations et rien ne l'oblige à entériner des candidats qui le lui siéent pas. Par ailleurs, les provinces obtiennent le droit de participer au processus et détiennent désormais ce que l'on pourrait considérer comme un droit de veto suspensif. Par delà ce constat, rien n'indique que les décisions qui seraient rendues par un tribunal composé de membres désignés indirectement par les provinces afficheraient un parti pris provincial. Quant à la possibilité réelle d'une impasse dans le cas où les provinces, et plus spécifiquement le Québec en ce qui concerne les juges à la Cour suprême, décideraient de ne soumettre aucun nom, aucun mécanisme n'est prévu à l'entente pour y remédier. Une telle situation obligerait cependant les parties à entreprendre des négociations en vue d'en arriver à un compromis acceptable et mobiliserait probablement l'opinion publique.

Les dispositions relatives à l'immigration reposent aussi sur le principe du consentement mutuel. L'Accord du lac Meech permet au gouvernement central de conclure une entente avec toute province qui en fait la demande. Cette entente se verrait conférer une protection constitutionnelle. Il faut toutefois noter que le gouvernement central conserverait le pouvoir de fixer les normes et les objectifs de la politique nationale d'immigration.

C'est dans le cadre de ces dispositions que les gouvernements d'Ottawa et de Québec se sont entendus pour «constitutionnaliser», après l'adoption de l'Accord du lac Meech, les termes de l'entente administrative Cullen-Couture (conclue le 20 février 1978) qui établissait les modalités de la participation des deux niveaux de gouvernement au processus de sélection des immigrants. De plus, les deux gouvernements sont arrivés à un accord pour, d'une part, garantir au Québec une part de l'immigration canadienne (correspondant à la proportion de la population du Québec, plus cinq pour cent) et, d'autre part, assurer, par le biais d'un droit de retrait, une juste compensation financière au Québec lorsque ce dernier offre des services de réception et d'intégration concurrents à ceux d'Ottawa.

En somme, le Parlement reste maître de la politique d'immigration. Il devra entériner les accords conclus avec les provinces et demeure toujours responsable de la fixation des normes et objectifs nationaux en ce qui concerne l'établissement des catégories générales d'immigrants, les niveaux d'immigration ainsi que la détermination des catégories de personnes inadmissibles au Canada. La marge de manoeuvre des provinces est encadrée par Ottawa et est subordonnée à certaines contraintes. Les politiques provinciales devront tenir compte de la Charte des droits qui garantit aux immigrants les libertés de circulation et d'établissement. Par ailleurs, les modalités de modification des accords s'inspirent du principe du consentement mutuel: Ottawa et les provinces ne pourront adopter des politiques qui contreviennent aux intérêts de l'autre partie. On peut y voir un élément de rigidité, mais aussi de souplesse car ce mécanisme élimine l'unilatéralisme et invite au compromis. Si les dispositions relatives à l'immigration n'invalident pas les prérogatives du gouvernement central, force est d'admettre cependant qu'elles consacrent une unification des structures d'accueil sous contrôle provincial. En ce sens, nous assistons à un éclatement des mécanismes d'intégration et de socialisation des nouveaux arrivants, atténuant l'hégémonie traditionnellement jouée par Ottawa dans ce secteur d'activité. Si, formellement, Ottawa continuera de définir le cadre général de la politique d'im-

migration, l'environnement dans lequel évolueront les immigrants pourra être fixé par les gouvernements provinciaux.

Conclusion

Nous avons choisi de considérer la Modification constitutionnelle de 1987 sous l'angle de ses implications sur le système politique canadien. Deux grandes questions ressortent: l'introduction de nouveaux critères d'interprétation et les nouveaux aménagements institutionnels touchant le Sénat, la Cour suprême, l'Immigration, le pouvoir central de dépenser et la formule d'amendement. Il ressort clairement de notre analyse que l'entente: premièrement se situe dans le sillage du *Canada Bill* en ce qu'elle lui apporte peu d'amendements, qu'elle est essentiellement complémentaire à l'affirmation de droits individuels, et qu'elle réaffirme le principe de l'égalité juridique et politique des provinces, en dépit de la clause de la société distincte; deuxièmement, ne soustrait aucun pouvoir détenu par Ottawa mais modifie la dynamique des futures relations fédérales-provinciales.

À dessein, l'attention n'a pas été mise sur la question de l'intérêt du Québec à souscrire officiellement à la constitution canadienne, en raison de l'accord de 1987. Il ressort toutefois de notre analyse que l'Accord du lac Meech ne répond pas aux objections posées par le Québec à l'égard de l'entente constitutionnelle de 1982 (pour les détails, Morin, 1988).

Tout au plus, confère-t-il au Québec un droit de retrait avec compensation sur tout transfert d'une compétence législative des provinces vers Ottawa, conformément à la demande du gouvernement du Parti québécois en 1980-1981. L'introduction de la règle interprétative relative à la société distincte ne donne pas un statut particulier au Québec ni n'introduit une asymétrie entre les provinces canadiennes. Cette règle n'invalide aucun pouvoir détenu par le gouvernement central. Par ailleurs, le double rôle attribué au gouvernement du Québec, celui de protecteur et de promoteur de son caractère distinct, est encadré par la caractéristique fondamentale du Canada qu'est la dualité linguistique. En matière de poli-

tique linguistique, le Québec ne dispose d'aucun nouvel atout. La modification constitutionnelle introduit une nouvelle règle d'interprétation entrant en concurrence avec d'autres, de telle sorte que ce sont les juges qui devront, selon les circonstances, trancher et déterminer les contours exacts du caractère distinct du Québec. La prédominance de la Charte canadienne des droits et libertés se dégage clairement de l'Accord, réaffirmant la suprématie des droits individuels sur les droits collectifs. Finalement, la nouvelle règle d'interprétation n'est pas en mesure de redresser l'asymétrie sociale, politique et même juridique des minorités linguistiques. En dépit de l'inscription du principe de la dualité linguistique, les droits des francophones hors Québec seront vraisemblablement moins bien protégés que ceux des Anglo-québécois.

Les modifications constitutionnelles à caractère institutionnel n'affectent pas la répartition des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement. Toutefois, elles induisent une nouvelle dynamique entre Ottawa et les provinces puisqu'elles reposent sur la nécessité d'établir des rapports de coopération en ce qui concerne la nomination des sénateurs et des juges de la Cour suprême ainsi qu'en ce qui a trait à la gestion des programmes cofinancés et à la politique d'immigration. Ottawa dispose d'un droit de veto sur les nominations au Sénat et à la Cour suprême, alors que les provinces peuvent exercer ce qui semble être, en l'absence de mécanismes d'arbitrage lors de différends, un droit de veto suspensif. Pour les futurs accords en matière d'immigration les deux ordres de gouvernement sont «condamnés» à s'entendre. De la même manière, Ottawa se verrait confirmé dans sa capacité d'intervenir et de définir les objectifs nationaux de programmes cofinancés dans des secteurs de compétence exclusive provinciale. Cette reconnaissance est toutefois assortie de la nécessité d'établir un large consensus afin d'éviter que plusieurs provinces n'aient recours à leur droit de retrait. Les gains du gouvernement central, en termes constitutionnels, seront peut-être tempérés par l'utilisation politique que certaines provinces feront de la menace d'un retrait pour négocier à la baisse certains programmes.

La nouvelle formule d'amendement étend les questions nécessitant un consentement unanime et élargit la compensation à

tous les transferts de compétences législatives provinciales vers le Parlement. Encore une fois, il s'agit moins d'une décentralisation des pouvoirs que de la nécessité de s'entendre préalablement avec les provinces pour accroître les pouvoirs ou modifier les institutions du gouvernement central. Toutes ces modifications se font sous le signe de l'égalité juridique des provinces. Les risques d'asymétrie demeurent, mais seulement en ce qui touche la capacité d'intervention des provinces dans les champs exclusifs tels que définis aux articles 91 à 93 du BNA Act. Loin d'être «provincialiste», l'Accord du lac Meech pose seulement certaines balises à la tendance centralisatrice de 1982 et il présente même des éléments de centralisation affectant la place relative des provinces dans l'exercice du pouvoir.

Bibliographie

- BANTING, Keith G., «Federalism, Social Reform and the Spending Power», *Canadian Public Policy*, XIV, 1988, p. 81-92.
- BOISMENU, Gérard, «Backing Down or Compromising the Future: Quebec's Constitutional Proposals», Peter Leslie (ed.), *Canada: The State of the Federation*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1985, p. 47-60.
- BOISMENU, Gérard, ROCHER, François, «Une réforme constitutionnelle qui s'impose...», Y. Bélanger et D. Brunelle (sous la direction de), *L'ère des libéraux: le pouvoir fédéral de 1963 à 1984*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1988, p. 71-107.
- CANADA, *Guide de l'Accord constitutionnel du lac Meech*, [s.l.], 1987a, 22 p.
- CANADA, A. Tremblay, C. Speyer (coprésidents), *Rapport du comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, L'entente constitutionnelle de 1987*, [s.l.], Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1987b, 186 p.
- CANADA, *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'entente constitutionnelle de 1987*, deuxième session de la trente-troisième législature, 16 fascicules (1987c).
- COURCHENE, Thomas J., «Meech Lake and Socio-Economic Policy», *Canadian Public Policy*, XIV, 1988, p. 63-80.
- DOSSIER DU DEVOIR, *Le Québec et le lac Meech*, Montréal, Guérin littérature, 1987, 477 p.
- ELTON, David, «The Enigma of Meech Lake for Senate Reform», *Meech Lake and Canada. Perspectives from the West*, Edmonton, Academic Printing and Publishing, 1988, p. 23-31.
- LAJOIE, Andrée, «L'impact des accords du lac Meech sur le pouvoir de dépenser», *L'adhésion du Québec à l'Accord du lac Meech*, Montréal, Éditions Thémis, 1988.
- LESLIE, Peter, «Biocommunalism and Canadian Constitutional Reform», *Publius: the Journal of Federalism*, 18, printemps, 1988, p. 115-129.
- MORIN, Claude, *Le pouvoir québécois ... en négociation*, Montréal, Boréal Express, 1972, 208 p.
- MORIN, Claude, *Les lendemains piégés. Du référendum à la nuit des longs couteaux*, Montréal, Boréal, 1988, 398 p.
- SIMEON, Richard, «National Reconciliation: the Mulroney Government and Federalism», Andrew B. Gollner, Daniel

- Salée (eds.), *Canada Under Mulroney. An End-of Term Report*, Montréal, Vehicule Press, 1988a, p. 25-47.
- SIMEON, Richard, «Meech Lake and Shifting Conceptions of Canadian Federalism», *Canadian Public Policy*, XIV, 1988b, p. 7-24.
- SMILEY, Donald V., WATTS, Ronald L., *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, 39 p.).
- WOEHLING, José, «La reconnaissance du Québec comme société distincte et la dualité linguistique du Canada: conséquences juridiques et constitutionnelles», *Canadian Public Policy*, XIV, 1988, p. 43-62.
- WOEHLING, José, «L'accord du lac Meech et le jugement de la Cour suprême sur l'affichage», *La Presse*, 9 janvier, 1989.