



L'UNION CONFÉDÉRALE N'EST PAS UNE RÉFORME DU FÉDÉRALISME

Jules DUCHASTEL

Professeur au département de sociologie, UQAM

Titulaire, Chaire MCD

Gilles BOURQUE

Professeur au département de sociologie, UQAM

Directeur de recherche, Chaire MCD

Est-il besoin de souligner que c'est dans une perspective sociologique que nous avons toujours abordé la question du Québec et que nous avons été amenés à soutenir l'idée d'une union confédérale Québec-Canada. Nous ne sommes ni politologues, ni constitutionnalistes et les réflexions qui suivent ne sont proposées qu'à titre indicatif et devront certainement être débattues, précisées et sans doute rectifiées par des spécialistes de ces domaines.

Pour éviter de nous embourber dans une discussion qui ne relève pas de notre compétence, il nous suffira de suggérer des pistes de réflexion tout en nous référant exclusivement à l'histoire du fédéralisme canadien.

Pour souligner la différence entre ce que nous appelons une union confédérale et le fédéralisme, nous partirons de ce que nous conviendrons d'appeler le mode de reconnaissance de la diversité incarné dans les principes de la distribution des pouvoirs qui caractérisent ces deux formes de régime.

Le fédéralisme canadien, on le sait, ne constitue pas un régime unitaire. Il résulte d'un compromis entre les élites politiques et économiques de ces sociétés fort différentes qui formaient les colonies de l'Amérique du Nord britannique. Plutôt de retenir l'idée d'une union législative, c'est-à-dire un régime unitaire, ces élites ont choisi de construire une union fédérative constituée d'un gouvernement central et de provinces.

Le refus de la pluralité nationale

Le fédéralisme canadien reconnaît ainsi dans ses structures l'existence de la diversité. Mais les principes qui guident la reconnaissance de ce qu'on appellera plus tard la mosaïque canadienne ne sont pas innocents. C'est sur une base régionale, celle des provinces, que le régime politique consacra la diversité canadienne sur le plan politique. Ce choix impliqua le refus d'un autre mode de reconnaissance de la diversité: celui de la pluralité nationale.

La différence nationale sera toujours considérée comme un trait particulier d'ordre culturel soit d'une région (au Québec, le droit civil, le système scolaire), soit de groupes de citoyens (la loi sur le bilinguisme). L'histoire canadienne restera marquée par ce refus.

Encore aujourd'hui le Canada se donne comme un État multiculturel et non comme un État multinational. Le fédéralisme canadien institutionnalise un régime décentralisé sur le plan régional et unitaire sur le plan national. Sauf dans le cas tout récent de la reconnaissance fort timide des nations amérindiennes, le Canada se définit comme un pays formé par une seule et même nation. Il n'existe qu'une seule nation politique au Canada, disait Pierre Elliott Trudeau. Formule pléonastique s'il en est puisque, par définition, la nation ne saurait être autre chose qu'une communauté politique.



Ce que nous entendons par une union confédérale Québec-Canada diffère fondamentalement du fédéralisme actuel et ne saurait, en conséquence, être considéré ni comme une réforme de ce régime, ni comme une variante néofédéraliste du même système.

Québec et Canada: deux États-nations

Tout au contraire, l'union confédérale, dans ses structures fondamentales, choisit précisément le mode de reconnaissance national refusé au point de départ et encore aujourd'hui au Canada. Elle serait construite sur la base de la reconnaissance des nations (et donc des communautés politiques) de l'union et composée d'États-nation (le Canada et le Québec), ainsi que de structures infra étatiques au sein de chacun de ces États dans le cas des nations amérindiennes. Cela n'exclurait pas que, dans les institutions internes de chacun de ces États, l'on reconduise ou l'on crée des structures régionales (les provinces au Canada, des régions au Québec.)

Chaque État membre de l'Union fonctionnerait à partir de sa propre constitution qui reconnaîtrait nécessairement les droits à l'autonomie politique des peuples autochtones. Il déléguerait certains pouvoirs à cette instance supranationale que constituerait l'union confédérale. Ces prérogatives seraient définies dans une constitution propre à l'union, rédigée et entérinée sur une base paritaire par les députés de chaque État membre (ou par une constituante émanant de chacun de ces États), après avoir été négociée avec les représentants des peuples amérindiens. Elle ne pourrait être amendée qu'à la suite de l'accord des mêmes instances.

Les pouvoirs confiés à l'union seraient exercés par une assemblée législative élue au suffrage universel des citoyens membres de l'union, tout en assurant une représentation adéquate à des représentants des peuples autochtones. Le conseil des ministres émanerait de cette assemblée et sa composition devrait tenir compte, dans une proportion à négocier, des trois composantes (canadienne, québécoise et amérindienne) de l'union.

Différences avec le partenariat de 1995

Cette conception de l'union confédérale s'inspire en même temps qu'elle diffère des propositions soumises aux référendums québécois de 1980 et de 1995. Soulignons d'abord qu'au-delà des discours tenus dans le camp souverainiste lors de ces campagnes référendaires, les projets de souveraineté-association et de souveraineté-partenariat impliquaient objectivement la création d'une forme d'union confédérale.

Si l'on réfléchit aux pouvoirs qui pourraient être confiés à l'Union confédérale, on s'inspirera donc tout naturellement des projets d'association et de partenariat de 1980 et de 1995 comme, par exemple, les prérogatives liées à l'union économique et monétaire et à la défense. Les deux propositions prévoyaient aussi des instances communes destinées à gérer les pouvoirs relevant de l'association et du partenariat. C'est à ce propos que notre conception de l'union confédérale diffère de façon significative.

Les institutions de l'association de 1980 étaient d'essence essentiellement technocratique, tandis que celles du partenariat de 1995, bien qu'un peu plus soucieuses de la démocratie représentative, n'en souffraient pas moins du même déficit démocratique que les instances supranationales actuelles. Le partenariat, rappelons-le, devait être exercé dans le cadre d'un tribunal, d'un conseil formé des ministres des deux États et d'une assemblée législative réunissant les députés de l'Assemblée nationale et de la Chambre des communes.



Mais cette assemblée ne disposait d'aucun pouvoir d'initiative et ne pouvait en conséquence légiférer. Nous sommes en désaccord avec une telle proposition puisqu'elle soustrait aux prérogatives de la démocratie représentative la définition des règles d'une partie significative de l'organisation de la vie en société, et d'abord celle de la régulation de l'union économique.

Beaucoup de souverainistes insisteront sur le fait que notre conception de l'union confédérale implique que la députation québécoise serait minoritaire dans l'assemblée législative de l'Union élue au suffrage universel des citoyens. Nous en conviendrons facilement, même s'il faut rappeler que les membres de cette assemblée délibérante exerceraient des pouvoirs définis dans une constitution rédigée et amendable par les seules institutions démocratiques des deux États membres.

Dans un tel contexte, le Québec et le Canada détiendraient aussi bien le pouvoir d'initiative qu'un droit de veto. Mais plus encore, ce sont les exigences de la démocratie qui l'inspire et l'inscription du Québec dans toute forme d'union confédérale avec le Canada ou éventuellement dans les Amériques le forcera à assumer les conséquences de son poids démographique. La formation de toute union confédérale appelle la formation d'une communauté politique supranationale qui, selon nous, ne devrait fonctionner que sur la base des règles de la démocratie représentative.

Nous ne donnerons pas de détails sur les pouvoirs spécifiques qui devraient être confiés à l'union puisqu'ils résulteraient de la négociation entre les parties contractantes. Outre les pouvoirs économiques et militaires évoqués ci-dessus on peut penser, même si elles n'étaient pas nécessairement exclusives, à des prérogatives dans le domaine de la promotion des droits des minorités, de la protection de l'environnement et des relations internationales.

Beaucoup de souverainistes, comme la plupart des fédéralistes, soutiendront sans doute aussi que cette discussion sur une éventuelle distribution des pouvoirs est inutile puisque, de toute manière, un tel projet d'union confédérale est actuellement irrecevable au Canada anglais. La loi C20 n'a-t-elle pas été précisément pensée pour empêcher que toute proposition autre que l'indépendance (conçue dans les termes les plus classiques) et le statu quo (uniquement réformable sur le plan administratif) ne puisse s'imposer dans les débats démocratiques?

Si tel devait être le cas, ce serait, croyons-nous, au prix d'une régression malheureuse de la démocratie au Canada comme au Québec. L'enlisement et le blocage politiques demeurent toujours mauvais conseillers. C'est au Québec que l'on doit d'abord formuler et débattre une proposition susceptible de rallier une majorité démocratique légitime. Le reste suivra le cours de la dynamique politique.

Gilles Bourque et Jules Duchastel enseignent au Département de sociologie de l'UQAM.

Texte paru dans *Le Devoir* (Montréal). 29 mai 2001.

<http://www.ledevoir.com/public/client-css/news-webview.jsp?newsid=1787>