

# L'ENTENTE DE CHARLOTTETOWN VUE DU QUÉBEC

Claude Ryan

*Le climat d'improvisation et de précipitation dans lequel l'Entente de Charlottetown fut préparée puis soumise à l'approbation des citoyens compte pour beaucoup dans l'échec référendaire de 1992. Dans une perspective québécoise, l'Entente comportait en outre des défauts importants qui jouèrent un rôle décisif dans cette province. Pour réussir, toute nouvelle proposition de réforme constitutionnelle devra nécessairement reconnaître franchement la dualité linguistique du pays ainsi que le caractère distinct du Québec, et traduire un consensus politique plus précis et plus réel que celui sur lequel l'Entente de 1992 reposait.*

*The climate of improvisation and haste in which the Charlottetown Accord was drafted and then submitted for the approval of citizens had a lot to do with the failure of the 1992 Referendum. From a Quebec perspective, the accord also had serious flaws which played a decisive role in this province. In order to succeed, any new proposal for constitutional reform will have to openly recognise the linguistic duality of the country as well as the distinct character of Quebec, and reflect a clearer and more genuine political consensus than that on which the 1992 Accord was based.*

J'étais membre du gouvernement du Québec lors des débats qui entourèrent le référendum sur l'Entente de Charlottetown. Je fus appelé en cette qualité à prononcer des discours et à signer des textes dans lesquels je soutenaux que l'Entente comportait de nombreux avantages pour le Québec et le Canada. Je ne renie rien de ce que j'affirmaux alors et je continue de penser que, tout compte fait, l'Entente était avantageuse pour le Québec.

Parmi les avantages que l'Entente de Charlottetown procurait au Québec, notons un pouvoir de veto élargi en matière de modification constitutionnelle (art. 32); un droit de retrait élargi, avec compensation financière, à l'endroit de tout transfert au Parlement fédéral de pouvoirs dévolus aux provinces par la Constitution (art. 32); la garantie à perpétuité pour le Québec d'un nombre de sièges équivalant à 25 p. 100 du nombre total de sièges à la Chambre des Communes (art. 5); la nomination des membres québécois de la Cour suprême à partir de noms proposés par le gouvernement du Québec (art. 15); la compétence exclusive accordée aux provinces en matière de culture (art. 10), d'affaires municipales, de tourisme, de loisirs, de logement, de mines et de forêts (art. 11); l'ouverture à des accords pouvant entraîner le retrait du gouvernement fédéral de programmes touchant le développement de la main-d'œuvre et le développement régional (art. 11); un droit de retrait élargi à l'endroit de programmes fédéraux cofinancés dans des domaines relevant de la compétence exclusive des provinces (art. 16); l'ouverture à l'enchâssement constitutionnel des accords Ottawa-Québec sur l'immigration (art. 12); l'en-

gagement du gouvernement fédéral à négocier un meilleur encadrement du pouvoir fédéral de dépenser (art. 31).

Nonobstant ces nombreux avantages, l'Entente de Charlottetown fut néanmoins rejetée par la population du Québec. Cet échec est sans doute attribuable en grande partie au climat d'improvisation et de précipitation dans lequel l'Entente fut soumise à l'approbation du peuple. Lors du déclenchement de la campagne référendaire, nous ne disposions que d'un résumé de l'Entente. Ce n'est que plus tard dans la campagne que nous eûmes accès à un texte juridique complet. Mais, même ce texte tardif n'était que provisoire. Les adversaires de l'Entente utilisèrent les carences de ce texte qualifié de « brouillon de contrat », afin de laisser soupçonner que l'accord intervenu à Charlottetown était plein de dangers pour le Québec.

Les promoteurs fédéraux de l'Entente furent les premiers responsables de son échec puisqu'ils eurent la direction de l'entreprise. À leur décharge, il faut cependant reconnaître qu'une loi québécoise adoptée par l'Assemblée nationale au lendemain du dépôt du rapport Bélanger-Campeau prescrivait la tenue d'un référendum sur l'indépendance dans un délai d'un an à défaut du dépôt par le reste du pays de nouvelles propositions en vue du renouvellement du fédéralisme. Ce contexte avait contraint le gouvernement fédéral et les provinces à convenir en très peu de temps d'un texte qui était à vrai dire un brouillon honnête mais difficilement digestible.

En sus des circonstances peu propices dans lesquelles elle fut proposée à la population et par-delà le caractère souvent déma-

gogique des critiques dont elle fut l'objet, l'Entente de Charlottetown présentait des défauts importants qui jouèrent un rôle décisif dans son échec au Québec. À partir d'une perspective québécoise, trois de ces faiblesses retiendront notre attention : la clause Canada, la reconnaissance de la diversité et l'autonomie gouvernementale des Premières Nations.

**S**i on la lit sans la situer dans le contexte de l'époque, on peut avoir l'impression que la clause Canada incluait tous les éléments requis pour une reconnaissance efficace du caractère distinct du Québec. Mais l'Entente de Charlottetown était en réalité moins satisfaisante sur ce point précis que l'Accord du lac Meech.

La société distincte était en effet reconnue explicitement dans l'Entente de Charlottetown. On y reproduisait également une disposition interprétative confirmant le rôle qui incombe à l'Assemblée nationale et au gouvernement du Québec « de préserver et de promouvoir » cette société distincte. Mais le texte établissant la reconnaissance de la société distincte différait de façon significative de celui de Meech. L'Accord du lac Meech ne se bornait pas en effet à affirmer le caractère distinct du Québec. Il situait cette reconnaissance dans le cadre d'une affirmation plus large et plus nette de la dualité linguistique comme caractéristique fondamentale du Canada. Il reconnaissait également l'existence de deux sociétés majoritaires au Canada, le Québec à majorité francophone et le reste du Canada à majorité anglophone. La dualité linguistique et culturelle du Canada et la place essentielle qu'y occupe le Québec étaient ainsi clairement reconnues. Cependant, on ne trouvait plus ces affirmations fondamentales dans l'Entente de Charlottetown. Tout ce que l'on y trouvait, c'était un écho de « l'attachement des Canadiens et de leurs gouvernements à l'épanouissement et au développement des communautés minoritaires de langue officielle dans tout le pays ». En ramenant la dualité à une question de droits linguistiques minoritaires, on occultait, plus ou moins subtilement, la dimension politique des problèmes soulevés par l'existence d'une société distincte au Québec. Les adversaires de l'Entente eurent beau jeu de soutenir que les promoteurs de l'Entente n'avaient défini la société distincte que pour mieux la limiter, qu'ils l'avaient en réalité noyée dans la clause Canada, et qu'ainsi encadrée, elle n'avait plus aucune valeur pour le Québec.

La dimension historique du rôle joué par le Québec dans l'édification du Canada était de même

escamotée dans l'Entente de Charlottetown. On y évoquait explicitement le rôle de « premiers gouvernants du territoire » joué par les Premières Nations. On y parlait aussi de l'apport de « citoyens d'origines multiples » à l'édification du Canada. Mais il n'était nullement question dans le texte du rôle premier joué par les deux peuples fondateurs.

**À** ceux qui revendiquent la reconnaissance du caractère distinct du Québec, on a toujours opposé le fait que le Canada, depuis le deuxième conflit mondial, n'a cessé de se diversifier davantage quant à l'origine et au caractère culturel de sa population. Pour un grand nombre, le Canada est devenu et sera de plus en plus, à toutes fins utiles, un pays multiculturel où la minorité francophone est destinée à n'être plus qu'un groupe culturel parmi bien d'autres. Dans une société comme celle-là, ajoute-t-on, l'égalité de tous les individus doit primer, par-delà toute distinction d'origine, de race et de culture, quitte à ce que des aménagements particuliers soient conçus à l'intention de certains groupes minoritaires.

Il serait certes injuste d'affirmer que les auteurs de l'Entente de Charlottetown versèrent tête baissée dans une vision envahissante du multiculturalisme que le Québec a toujours jugée incompatible avec la thèse des deux peuples fondateurs, reprise à l'époque moderne sous des vocables comme les deux nations, les deux sociétés majoritaires ou les deux sociétés d'accueil. Mais on doit leur reprocher d'avoir manqué de netteté et de cohérence à ce sujet. En relisant la clause Canada, on a l'impression qu'ils commirent l'erreur de promouvoir la diversité sans prendre soin de la situer clairement par rapport à la dualité linguistique et culturelle du pays. En voulant plaire à tout le monde en même temps, ils réussirent à mécontenter à la fois les tenants de la société distincte, ainsi que l'illustra le résultat du vote référendaire au Québec, et les tenants du multiculturalisme, ainsi que le fit voir le vote référendaire dans les provinces de l'Ouest.

**L**es auteurs de l'Entente de Charlottetown entreprirent enfin de régler un autre contentieux majeur, celui du droit des Premières Nations à l'autonomie gouvernementale. Non sans raison, les propositions qu'ils soumirent à ce sujet soulevèrent autant de difficultés que celles ayant trait à la société distincte et au multiculturalisme.

Affirmant le droit des peuples autochtones « de promouvoir leurs langues, leurs cultures et leurs traditions et de veiller à l'intégrité de leurs sociétés », les auteurs de l'Entente disaient recon-

En ramenant la dualité à une question de droits linguistiques minoritaires, on occultait, plus ou moins subtilement, la dimension politique des problèmes soulevés par l'existence d'une société distincte au Québec.

L'autonomie  
gouvernementale  
pour les  
Premières  
Nations est un  
objectif noble  
auquel une  
majorité de  
Canadiens  
seraient  
probablement  
disposés à  
souscrire. Mais  
il s'agit là  
d'une question  
hautement  
politique qui  
doit se régler  
par la voie  
politique, non  
par la voie  
judiciaire.

naître « le fait que leurs gouvernements forment un des trois paliers de gouvernement du pays ». Cette affirmation ne reposait cependant pas sur des fondements historiques et juridiques solidement établis et largement acceptés. Aux yeux de la population, on créait de toutes pièces un nouveau palier de gouvernement sans avoir défini avec précision ce qu'il faudrait y inclure et comment il se reliait aux paliers de gouvernement déjà existants. Le Québec avait vécu quelques mois plus tôt la crise amérindienne et connaissait l'ampleur des revendications mises de l'avant par certains porte-parole autochtones. Sa population n'était pas d'humeur à embrasser facilement le saut dans l'inconnu constitutionnel qui lui était proposé dans l'Entente de Charlottetown.

L'Entente fixait en outre un délai de cinq ans pour la négociation d'ententes devant conduire à l'implantation de gouvernements autonomes pour les Premières Nations. À défaut de telles ententes dans le délai prévu, les dossiers en suspens devaient être transférés aux tribunaux, lesquels eussent été investis du pouvoir nécessaire pour en disposer au meilleur de leur connaissance. Il s'agissait là d'un transfert dangereux de compétence du pouvoir politique au pouvoir judiciaire. L'aménagement de gouvernements autonomes pour les Premières Nations est un objectif noble auquel une majorité de Canadiens seraient probablement disposés à souscrire. Mais il s'agit là d'une question hautement politique qui doit se régler par la voie politique, non par la voie judiciaire.

À l'article 29 (3), les nations autochtones se voyaient reconnaître le droit de préserver et de développer non seulement leurs langues, leurs cultures et leurs traditions mais aussi leurs identités, leurs économies et *leurs institutions*. Je fus agréablement étonné de trouver le mot « institutions » dans cette liste. Je me suis cependant souvenu que les légistes et les politiciens fédéraux ont toujours refusé que le même terme soit utilisé dans tout projet d'entente traitant de la reconnaissance du caractère distinct du Québec.

**E**n guise de conclusion, je suis enclin à retenir les propositions suivantes :

- La clause Canada embrassait trop de choses. À vouloir trop circonscrire la reconnaissance du caractère distinct du Québec, elle sema la confusion et dépouilla ce projet de toute saveur politique aux yeux de la population québécoise.

- Les promoteurs de l'Entente minimisèrent la signification symbolique que pouvait revêtir au Québec même l'apparence d'un recul par rapport à l'Accord du lac Meech, lequel avait toujours été mis

de l'avant comme un strict minimum.

- Tout projet futur de règlement politique avec le Québec devra reconnaître :

- > le fait que la dualité linguistique est une caractéristique fondamentale du Canada, qu'elle donne lieu à l'existence de deux sociétés majoritaires et que le Québec est le siège de l'une de ces deux sociétés;

- > le droit que possède le Québec de maintenir, de défendre et de promouvoir son caractère distinct et d'insister pour que ce caractère soit accepté et reconnu dans la fédération canadienne;

- > la protection spéciale qui doit être accordée, au Québec et dans le reste du Canada, aux droits des minorités de langue officielle dans divers domaines de la vie collective, notamment en matière d'accès aux services de l'administration publique et aux services scolaires, sanitaires et culturels.

- Avant de saisir la population de tout nouveau projet de modification constitutionnelle ayant une certaine envergure, les dirigeants politiques devront s'assurer qu'il traduit un consensus politique plus précis et plus réel que celui sur lequel reposait l'Entente de Charlottetown. Ils devront aussi veiller à ce que l'opinion publique soit mieux préparée à recevoir leurs propositions grâce à un meilleur travail d'information que celui qui a eu lieu autour de l'Entente de Charlottetown.

- Autant il faut reconnaître le droit des Premières Nations à l'autonomie gouvernementale, autant il importe que les négociations nécessaires pour en arriver à ce résultat aient lieu au niveau politique plutôt qu'au niveau judiciaire.

- L'acceptation du caractère multiculturel de la population canadienne s'impose. Elle doit toutefois demeurer subordonnée à la reconnaissance du statut de langues officielles et égales que se sont vu accorder dans la Constitution canadienne les langues anglaise et française. Si l'on veut être conséquent, la reconnaissance accordée à la langue des deux communautés fondatrices devra toutefois embrasser non seulement leurs langues respectives mais aussi les valeurs culturelles qu'elles véhiculent et le besoin d'institutions appropriées pour en favoriser l'épanouissement et l'expression.

*Claude Ryan fut directeur du Devoir de 1964 à 1978, chef du Parti libéral du Québec de 1978 à 1982, Chef de l'Opposition officielle à Québec de 1979 à 1982, et ministre titulaire de plusieurs portefeuilles au sein du gouvernement du Québec de 1984 à 1994.*