

LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES AU CANADA, VUES DANS UNE PERSPECTIVE HORIZONTALE

Benoît Pelletier

**Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa
ex-Ministre du gouvernement du Québec**

INTRODUCTION

Comme toute fédération digne de ce nom, le Canada est constitué essentiellement de deux ordres de gouvernement, chacun étant autonome ou souverain dans l'exercice des compétences législatives qui lui sont dévolues par la Constitution. Le partage des pouvoirs législatifs bénéficie comme il se doit d'une certaine rigidité constitutionnelle, en ce qu'il ne peut être modifié formellement qu'en vertu d'une procédure relativement complexe, requérant la participation des deux ordres de gouvernement en présence¹.

L'un des deux ordres de gouvernement en question est dit central, en raison du fait qu'il a compétence sur tout le territoire de l'État. Cet ordre de gouvernement est donc centralisé du point de vue territorial (*ratione territoriae*). Au Canada, cet ordre de gouvernement est composé du Parlement et du gouvernement canadiens, et des institutions ou organismes qu'ils ont dûment constitués. Il exerce sa compétence sur l'ensemble du territoire canadien.

¹ Au Canada, le partage des pouvoirs législatifs ne peut être modifié qu'avec l'accord du Parlement du Canada et d'au moins les deux-tiers des provinces (soit sept d'entre elles) représentant au moins cinquante pour cent de la population totale des provinces. Cette procédure est communément appelée *procédure du 7/50*. Dans toutes les fédérations, le partage des pouvoirs législatifs a un caractère relativement rigide, c'est-à-dire que sa modification relève d'une méthode complexe, laquelle varie toutefois d'un pays à l'autre.

L'autre ordre de gouvernement composant une fédération, quelle qu'elle soit, est dit décentralisé, étant donné qu'il n'a compétence qu'à l'égard d'une partie d'un État. Cet ordre de gouvernement est donc décentralisé du point de vue territorial (*ratione territoriae*). Au Canada, il est constitué de dix parlements (législatures) et gouvernements provinciaux, et des institutions et organismes qu'ils ont, eux aussi, dûment constitués. Les institutions propres à chaque province n'ont compétence que sur le territoire de celle-ci.

Dans une fédération, quelle qu'elle soit, les relations intergouvernementales peuvent être examinées sous l'angle du rapport qui existe entre l'ordre de gouvernement centralisé (ou fédéral) et l'ordre de gouvernement décentralisé (ou provincial, dans le cas du Canada²). On dit alors que ces relations sont abordées dans une perspective verticale. Les relations intergouvernementales peuvent aussi être examinées sous l'angle du rapport qui existe entre les différentes entités constituant l'ordre de gouvernement décentralisé elles mêmes. On dit alors que ces relations sont analysées dans une perspective horizontale.

Dans le présent texte, j'entends discuter précisément de ce qu'on appelle le fédéralisme horizontal, c'est-à-dire des relations qu'entretiennent entre elles les entités décentralisées (les provinces). J'examinerai cette question sous différentes facettes. Ainsi, je discuterai des disparités qui existent entre les provinces canadiennes, sur les plans socioéconomique, démographique et politique. J'examinerai aussi la collaboration intergouvernementale en tant que valeur en elle-même. Je dirai un mot du caractère bicommunautaire et multinational du Canada. Cela m'amènera par après à aborder le cas du Québec et la question autochtone. Je discuterai aussi de la question de savoir quels sont les acteurs, les formes et les modalités des relations intergouvernementales dans le système canadien. Je traiterai des institutions et mécanismes grâce auxquels se développe

² Dans l'ensemble canadien, les États fédérés sont appelés *provinces*. Dans les autres fédérations, la même réalité est la plupart du temps désignée sous une appellation différente : états, régions, communautés, länder, cantons, etc.

«l'interprovincialisme»³ au Canada. Enfin, j'explorerai les voies de l'avenir de la coopération intergouvernementale horizontale dans ce pays. Mais avant toute chose, je me dois de me pencher sur la situation toute particulière qui découle de l'existence des trois territoires canadiens: les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut. Ces territoires commandent mon attention immédiate parce qu'ils jouent un rôle non négligeable en matière de relations intergouvernementales, et ce, bien que leur statut juridique soit des plus ambigus.

I.- LES TROIS TERRITOIRES CANADIENS: UN STATUT IMPRÉCIS

Au moment de la naissance du Canada, la *Loi constitutionnelle de 1867* a précisé le pouvoir du gouvernement canadien d'admettre dans l'union canadienne, outre les colonies et provinces de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Colombie-Britannique et de Terre Neuve, le Territoire de Rupert et celui du Nord-Ouest⁴. Ces territoires étaient alors sous l'administration de la Compagnie de la Baie d'Hudson. En 1868, une loi du Parlement britannique a autorisé le Canada à acquérir les droits de cette entreprise sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest⁵. En 1869, le Parlement canadien a adopté l'*Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest après que ces territoires auront été unis au Canada*⁶. À même une partie de ces nouveaux territoires, le Parlement canadien a créé en 1870 une nouvelle province et a adopté la *Loi de 1870 sur le Manitoba*⁷. Le 23 juin 1870, le gouvernement britannique a adopté le *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*⁸, lequel rattachait la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest à l'union canadienne et affirmait le

³ Le concept de *l'interprovincialisme* n'existe pas dans les dictionnaires, Il est inventé de toutes pièces. Il est utilisé ici pour décrire l'intensification des relations entre les provinces.

⁴ Voir l'article 146 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), app. II, n° 5.

⁵ L'*Acte de la Terre de Rupert*, (1868), 31-32 Vict. c.105 (R.U.).

⁶ L'*Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest après que ces territoires auront été unis au Canada*, (1869), 32-33 Vict. c.3 (Can.).

⁷ *Loi de 1870 sur le Manitoba*, (1870), 33 Vict. c.3 (Can.). Cette loi fut ratifiée et confirmée dans la *Loi constitutionnelle de 1871*, L.R.C. (1985), app. II, n° 11, articles 5 et 6.

⁸ *Décret en conseil sur la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*, L.R.C. 1985, app. II, n° 9.

pouvoir du Parlement canadien de légiférer pour le bien-être et le bon gouvernement dudit territoire. Les Territoires du Nord-Ouest ont été créés en 1870. La *Loi constitutionnelle de 1871*, adoptée par le Parlement britannique, a autorisé le Parlement du Canada à créer de nouvelles provinces à même ces territoires et à adopter des dispositions concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement de tout territoire ne faisant pas partie d'une province⁹. En 1898, le territoire du Yukon a été créé sur la base d'un fractionnement des Territoires du Nord-Ouest. Il en fut de même pour les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, lesquelles ont été créées en 1905 à partir des Territoires du Nord-Ouest.

Le 25 mai 1993, un accord a été conclu sur les revendications territoriales du Nunavut en vertu duquel le gouvernement du Canada s'est engagé, après de longues négociations avec les Inuit, à créer à même les Territoires du Nord-Ouest un nouveau territoire qui a effectivement été établi en 1999 et remis sous leur contrôle. Il s'agit du Nunavut, lequel englobe les terres et les îles situées à l'est des Territoires du Nord-Ouest et dans l'Arctique canadien et qui, depuis des temps immémoriaux, étaient habitées par les Inuit. Il couvre une superficie de près de deux millions de kilomètres carrés, soit environ le cinquième de tout le territoire canadien. Il est le résultat du règlement territorial le plus important à avoir jamais été conclu par un peuple autochtone au Canada.

Donc, au plan constitutionnel, les territoires non érigés en province (c'est-à-dire les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut, ainsi que toutes les autres parties du territoire canadien qui ne sont pas englobées dans une province, dont la mer territoriale) tombent sous l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada, en vertu de l'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1871*¹⁰. Alors que le statut des provinces est protégé par la Constitution canadienne, les administrations territoriales, comme les municipalités, sont au plan constitutionnel canadien des entités très décentralisées certes, mais non souveraines, et à qui des pouvoirs

⁹ *Loi constitutionnelle de 1871*, *supra*, note 7, articles 2 et 4.

¹⁰ *Ibid.*

sont délégués sans aucune garantie de permanence¹¹. Bref, elles n'exercent de pouvoirs que ceux que le Parlement canadien veut bien leur déléguer. Ainsi, c'est le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien qui est responsable de l'administration générale des territoires fédéraux¹² même si, par ailleurs, d'importantes compétences ont été octroyées aux administrations territoriales, lesquelles sont présidées par un haut-fonctionnaire agissant comme commissaire du gouvernement fédéral et aussi comme chef de l'autorité exécutive¹³. C'est le même ministre qui est responsable de la gestion des terres qui s'y trouvent. En effet, contrairement aux provinces, les territoires ne sont pas propriétaires des terres et des ressources qui s'y trouvent sauf celles qui leur sont expressément données par les autorités fédérales ou encore, remises à titre d'usufruit par Sa Majesté du chef du Canada¹⁴. Bref, les territoires non constitués en province forment des territoires fédéraux et sont assujettis à l'autorité législative du Parlement du Canada. Mais la question de l'administration des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et du Nunavut, commande néanmoins aujourd'hui quelques nuances, puisque les principes de l'autonomie et de la responsabilité gouvernementale y ont été implantés.

Prenons l'exemple du Nunavut. La loi en vertu de laquelle ce territoire a été créé¹⁵ établit la charge de commissaire du Nunavut à titre d'administrateur général du territoire. Il exerce en principe ses attributions conformément aux instructions du gouverneur en conseil ou du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et c'est à lui qu'est dévolu le pouvoir exécutif¹⁶. Est instituée également la législature du Nunavut, composée du commissaire et des députés élus¹⁷. Si le commissaire est nommé par le gouvernement fédéral, l'Assemblée législative est

¹¹ *Hodge c. La Reine*, (1883-1884) 9 A.C. 117; *Conseil canadien des relations de travail c. Ville de Yellowknife*, (1977) 2 R.C.S. 729. Voir aussi : R. DUSSAULT et L. BERGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., tome I, Québec, Presses de l'Université Laval, 1984, p. 210-219.

¹² *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, L.R.C., 1985, c. I-6, article 4.

¹³ R. DUSSAULT ET L. BERGEAT, *supra*, note 11.

¹⁴ Par exemple, voir la *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, c. 28, article 49.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, articles 5-7.

¹⁷ *Ibid.*, article 12. Le même modèle s'applique aux deux autres territoires. Voir la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R.C., 1985, c. N-27 et la *Loi sur le Yukon*, L.C., 2002, c.7.

quant à elle composée de députés élus dans chacune des dix-neuf circonscriptions électorales actuelles¹⁸. Les conventions veulent que le commissaire exerce à peu près le même rôle symbolique que le gouverneur général du Canada ou le lieutenant-gouverneur d'une province¹⁹ et c'est le « premier ministre » du gouvernement territorial qui est *de facto* le chef du gouvernement²⁰. En effet, la loi prévoit la création d'un conseil exécutif (ou gouvernement) formé du commissaire et des personnes qu'il y désigne suite aux recommandations de l'Assemblée législative²¹. Celle-ci compte les dix-neuf députés élus dont il a été question ci-dessus, et fonctionne en général en conformité avec le modèle parlementaire canadien. Mais des exceptions existent à ce niveau et, la tradition des Inuit reposant sur le consensus, les députés sont indépendants et tant le « premier ministre » que les autres membres du gouvernement sont simplement désignés par leurs pairs de l'Assemblée législative (ou formellement désignés par le commissaire après avoir été recommandés par l'Assemblée)²².

La *Loi sur le Nunavut*²³ attribue à la législature de ce territoire le pouvoir de légiférer sur la plupart des sujets qui, selon la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁴, ont été attribués aux provinces comme la levée d'impôts directs, les institutions municipales, la santé, l'éducation, les droits civils et la propriété, l'administration de la justice, les licences, etc., ainsi que toute affaire de nature locale²⁵. Il est intéressant de noter qu'une « loi » ainsi adoptée peut être désavouée par le gouvernement fédéral dans l'année suivant son adoption²⁶. Le territoire peut

¹⁸ *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, L. Nu., 2002, c.5, article 3. Voir le site Internet de l'Assemblée : www.assembly.nu.ca

¹⁹ Voir le site Internet du commissaire : www.commissioner.gov.nu.ca/index_eng.html.

²⁰ Bien que la personne qui assume *de facto* les pouvoirs exécutifs au Nunavut et dans les deux autres territoires soit fréquemment appelée *premier ministre* et se désigne aussi comme tel, au même titre que les premiers ministres des provinces, je préfère pour ma part la décrire comme étant le *chef de gouvernement du territoire*, question de bien illustrer la différence qui existe dans le système canadien entre le statut constitutionnel des territoires et celui des provinces.

²¹ *Loi sur le Nunavut*, *supra*, note 14, article 12.

²² *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, *supra*, note 18, article 60.

²³ *Loi sur le Nunavut*, *supra*, note 14.

²⁴ *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 4.

²⁵ *Loi sur le Nunavut*, *supra*, note 14, articles 23-27.

²⁶ *Ibid.*, article 28.

également procéder à des emprunts mais en pratique, son assiette fiscale reste fort modeste et largement dépendante des fonds fédéraux²⁷. Contrairement à une province qui jouit de la souveraineté au plan législatif et même si les textes adoptés par la législature du Nunavut portent le titre de « lois », il n'en reste pas moins qu'il s'agit de législation déléguée et ils ne doivent pas être perçus au plan juridique comme étant des lois au sens strict du terme mais plutôt comme étant le fruit d'une délégation de pouvoir par le Parlement canadien, délégation dont l'ampleur n'a jamais été contestée²⁸.

De nos jours, les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut ne sauraient être constitués en province ni rattachés, en tout ou en partie, aux provinces existantes, qu'en vertu de la procédure du 7/50, comme le prévoient les alinéas 42(1)e) et f) de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁹. Cela rend la transformation *officielle* des territoires en provinces pratiquement impossible à réaliser dans le contexte actuel³⁰.

Si les lois constitutionnelles ne prévoient pas la participation des trois territoires au pouvoir constituant au Canada, les nouvelles pratiques développées au Canada en matière de réforme constitutionnelle semblent toutefois aller dans le sens de leur participation à la négociation d'une telle réforme. Il est toutefois moins clair que ces pratiques rendent aussi nécessaire que les territoires approuvent le résultat de telles négociations avant que celui-ci ne soit constitutionnalisé.

²⁷ Par exemple et pour l'exercice financier de 2008, le budget prévoyait des revenus de l'ordre de 1 162,2 millions de dollars dont 1 080,9 millions provenant de transferts fédéraux. Le document est disponible en ligne : www.gov.nu.ca/finance/mainbudgets/2008.shtml.

²⁸ Même si le pouvoir législatif du Nunavut s'exprime sous forme de lois, il s'agit au plan juridique d'ordonnances ou de règlements. Ceux-ci échappent toutefois aux procédures d'examen et de publication prévues dans la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C., 1985, c. S-22, art. 2 (Voir la définition de « textes réglementaires »). Voir aussi : P.W.HOGG, *Constitutional Law of Canada*, (student edition), Toronto, Thomson Carswell, 2005, p. 342.

²⁹ *Loi constitutionnelle de 1982*, L.R.C. (1985), app. II, n° 44. Pour une description de la procédure du 7/50, voir *supra*, note 1.

³⁰ Il n'y a pas d'appétit en ce moment au Canada pour la réouverture du dossier constitutionnel à proprement parler. Par ailleurs, la mise en œuvre de la procédure de modification constitutionnelle est d'une telle lourdeur, qu'elle rend très difficile la moindre réforme constitutionnelle, fut-elle de portée limitée.

Pour sa part, l’alinéa 32(1)a) de la *Charte canadienne des droits et libertés*³¹ prévoit que celle-ci s’applique pour tous les domaines qui concernent le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Cette disposition peut vraisemblablement être étendue au Nunavut.

En dépit des similarités qui existent entre les pouvoirs des trois territoires d’une part, et ceux des provinces d’autre part, les territoires ne sont pas les égaux des provinces au Canada. En effet, comme je l’ai dit ci-dessus, alors que l’autonomie des provinces est protégée constitutionnellement, celle des territoires ne l’est pas. Ces derniers demeurent juridiquement parlant les créatures des autorités fédérales. Leurs pouvoirs découlent non pas directement de la Constitution elle-même, comme c’est le cas pour les provinces, mais plutôt de lois fédérales.

Quoi qu’il en soit, les usages politiques tendent aujourd’hui à traiter les trois territoires comme les provinces. Par exemple, les territoires font partie du Conseil de la fédération —une instance sur laquelle je reviendrai plus loin—, alors que même le gouvernement fédéral n’en fait pas partie. On peut d’ailleurs soutenir que, concrètement, les relations politiques sont devenues plus étroites entre les territoires et les provinces qu’entre ceux-ci et le gouvernement canadien. De fait, les territoires font désormais partie intégrante des discussions interprovinciales. Ils font front commun avec les provinces dans les principaux débats qui mettent celles-ci en opposition avec le gouvernement fédéral. Les chefs de gouvernement des territoires se désignent comme premiers ministres (*premiers*), à l’instar de leurs «homologues» provinciaux.

Par conséquent, on ne saurait examiner la question des relations intergouvernementales au Canada, et ce, que ce soit d’un point de vue horizontal ou vertical, sans tenir compte des trois territoires fédéraux. Ceux-ci jouent, en la matière, un rôle de plus en plus affirmé et reconnu par les autres partenaires fédératifs.

³¹ *Charte canadienne des droits et libertés*, constituant la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra*, note 29.

II.- LES DISPARITÉS ENTRE LES PROVINCES CANADIENNES

Bien qu'elles soient toutes égales en théorie juridique, les provinces canadiennes sont nettement différentes les unes par rapport aux autres dans les faits. Certaines sont nettement plus peuplées que les autres. C'est le cas de l'Ontario et du Québec pour le moment. Pour leur part, les provinces de l'Atlantique n'ont qu'une très faible population.

Sur le plan financier, l'Alberta profite d'une richesse qui paraît sans limite, puisqu'elle repose sur l'exploitation de ressources naturelles (le pétrole) dont on dit qu'elles ne seront épuisées que dans plus de cent ans. Sa voisine, la Saskatchewan, profite elle aussi, quoique moins que l'Alberta, de la manne financière provenant de l'extraction du pétrole.

La Colombie-Britannique est en pleine progression sur les plans démographique et économique. Le Manitoba, situé dans l'Ouest du pays, juste à côté de la puissante Ontario, en arrache. Dans l'est du pays, les quatre provinces de l'Atlantique demeurent vulnérables en termes économiques, bien que Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse aient vu leurs revenus et leur capacité fiscale s'améliorer en raison de généreuses ententes conclues avec le gouvernement fédéral relativement à l'exploitation des ressources pétrolières extracôtières.

La situation économique s'améliore quelque peu au Québec, bien que la dette publique y demeure colossale.

Les disparités entre les provinces canadiennes sont donc bien réelles. Elles ne doivent pas être perdues de vue lorsqu'on examine les relations intergouvernementales dans l'ensemble canadien. Ces disparités ont notamment une influence sur les relations qu'entretient chaque province, prise isolément, par rapport au gouvernement fédéral. Par exemple, les provinces moins riches sont plus dépendantes que les autres de l'argent qui provient du gouvernement fédéral,

sous forme de paiements de transferts ou autrement. Ces provinces sont donc en principe moins enclines que les autres à favoriser une limitation du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence provinciaux³².

Certes, la péréquation permet de redistribuer la richesse dans l'ensemble canadien afin de réduire les disparités financières entre les provinces et les iniquités³³. Il n'en reste pas moins qu'elle ne fait pas foi de tout. D'ailleurs, elle est maintenant plafonnée et, depuis quelques années, elle augmente très peu en pourcentage par rapport au produit intérieur brut. Comme il faut s'y attendre, les provinces qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation voient d'un moins bon œil que celles qui en reçoivent l'augmentation des paiements qui sont effectués à ce titre. Il est donc singulièrement difficile pour les provinces canadiennes de s'entendre entre elles dans certains dossiers épineux comme le règlement du déséquilibre fiscal³⁴, où il est justement question de revoir à la hausse les paiements de péréquation. Il en est de même, ai-je dit plus haut, pour la limitation du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence provinciaux.

Somme toute, les disparités entre les provinces canadiennes dont j'ai fait état ci-dessus ont pour effet de rendre plus difficile l'atteinte de consensus entre ces

³² Je dois toutefois admettre qu'aucune province, sauf le Québec, n'insiste vraiment pour que soit limité le pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence provinciaux. L'opinion publique canadienne est d'ailleurs en bonne partie défavorable à une telle limitation.

³³ Le principe même de la péréquation est inscrit au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982, supra*, note 29.

³⁴ Le déséquilibre fiscal est un concept qui désigne l'écart existant entre les revenus provinciaux et les revenus fédéraux, en tenant compte de leurs responsabilités constitutionnelles. Le gouvernement du Québec estime, avec raison me semble-t-il, que ce dossier n'est pas encore réglé au Canada, en dépit de la révision de la péréquation qui a été accomplie dans la foulée du budget fédéral de 2007, et même en dépit du fait que la crise financière qui sévit dans le monde entier en ce moment ait transformé les surplus budgétaires du gouvernement canadien en déficits. Selon le Québec, le règlement du déséquilibre fiscal passe non seulement par une révision à la hausse de la péréquation mais aussi par l'augmentation des transferts fédéraux en matière d'éducation postsecondaire et de programmes sociaux et par un transfert, du fédéral vers les provinces, de points d'impôt ou d'un espace fiscal. Bref, il s'agit de revoir la péréquation, les transferts fédéraux et l'assiette fiscale, d'une façon qui offre aux provinces une certaine stabilité financière, une capacité fiscale acceptable eu égard à leurs responsabilités et de la prévisibilité dans leur planification budgétaire..

dernières sur différents sujets, ce qui se manifeste notamment au sein même du Conseil de la fédération, une institution dont je reparlerai plus en détail ci-après.

III.- LES VALEURS INHÉRENTES À LA COLLABORATION INTERGOUVERNEMENTALE

Tous savent que nous vivons aujourd'hui dans une ère d'interdépendance. Le monde rétrécit. L'heure n'est plus au repliement, mais à la collaboration. Dans ce contexte, toute collectivité qui ne s'ouvrirait pas sur le monde s'asphyxierait à plus ou moins long terme.

Les provinces canadiennes et les territoires doivent eux aussi apprendre à mieux travailler ensemble. Ils doivent mieux se connaître et s'accepter davantage mutuellement. Leurs efforts en vue d'atteindre certains objectifs communs doivent être mieux planifiés et coordonnés.

Le dialogue est, me semble-t-il, une valeur en lui-même. Il doit être renforcé entre les provinces et les territoires. Ce dialogue doit poursuivre un certain nombre de finalités. D'abord, il doit permettre l'échange d'informations et d'expertises. De tels échanges peuvent eux-mêmes porter sur des comparaisons entre les provinces en vue d'accroître leur efficacité dans tel ou tel secteur d'activités. C'est le cas notamment pour les échanges portant sur les pratiques dites exemplaires (*best practices*).

On a parfois tendance à voir le Canada comme étant composé de quatre grandes régions (le Québec, l'Ontario, l'Atlantique et l'Ouest), sinon cinq (le Québec, l'Ontario, l'Atlantique, les Prairies et la Colombie-Britannique). Cette vision de la fédération canadienne n'est pas dénuée de fondement, puisque le Canada est vraiment marqué par de forts courants régionalistes, lesquels se traduisent même

sur le plan de la politique partisane³⁵. Cependant, cette conception d'un Canada s'appuyant sur quatre ou cinq grandes régions ne doit pas nous faire perdre de vue que ce sont bel et bien les provinces qui disposent des pouvoirs législatifs et exécutifs et qui constituent – avec le fédéral – le pouvoir constituant au Canada.

Quoi qu'il en soit, les provinces aiment bien échanger entre elles sur une base régionale. Du reste, on constate que le Québec et l'Ontario ont manifesté depuis peu le désir de se rapprocher l'un de l'autre, notamment en vue de renforcer leur influence par rapport aux provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, lesquelles sont de plus en plus menaçantes en termes de concurrence économique et de pouvoir politique.

IV.- LE CARACTÈRE BICOMMUNAUTAIRE ET MULTINATIONAL DU CANADA

En plus d'être constitué de dix provinces, de trois territoires et – sous un certain angle – de quatre ou cinq grandes régions, le Canada peut être vu comme une fédération bicommunautaire et multinationale.

Bicommunautaire, parce qu'il existe dans ce pays deux grandes sociétés d'accueil, l'une anglophone, l'autre francophone. Chacune d'elles constitue d'ailleurs une majorité, la première dans l'ensemble canadien, la seconde au Québec. Ce caractère bicommunautaire du Canada ne semble toutefois pas trouver expression dans les institutions politiques du pays. *A fortiori*, ce caractère n'est pas reconnu par la Constitution canadienne, si ce n'est évidemment au chapitre du bilinguisme officiel³⁶ ou par l'entremise de quelques mesures constitutionnelles qui témoignent d'une certaine prise en compte de la spécificité identitaire du Québec³⁷.

³⁵ J'en veux pour preuve la création du Bloc québécois, qui ne fait élire de députés qu'au Québec, et celle du *Reform Party*, une formation politique de l'Ouest qui s'est intégrée au parti conservateur du Canada.

³⁶ L'État canadien reconnaît deux langues officielles : l'anglais et le français. Cela ne s'applique toutefois qu'à l'ordre fédéral de gouvernement. Parmi les provinces canadiennes, seul le Nouveau-Brunswick est officiellement (et constitutionnellement) bilingue. Le Québec et le Manitoba sont, pour leur part, assujettis à une forme limitée de bilinguisme constitutionnel, sans être toutefois

Mais, ai-je dit ci-dessus, le Canada est non seulement bicommunautaire: il est aussi multinational. Il l'est en raison du fait que le Québec forme une nation à l'intérieur du Canada³⁸. Il l'est aussi en raison de l'existence des nations autochtones³⁹. Même les Acadiens estiment former une nation.

Le Canada n'a toutefois jamais vraiment assumé sa dimension multinationale. Il semble préférer la nier, au nom d'une construction identitaire (*nation building*) qui ne semble laisser de place à aucune autre réalité nationale que la nation canadienne elle-même⁴⁰.

Je reviendrai ci-dessous sur la question du Québec et sur celle des Autochtones. Qu'il me soit simplement permis de dire à ce stade-ci que rien n'indique jusqu'à présent que les relations intergouvernementales au Canada soient engagées dans une dynamique bicommunautaire ou multinationale. Elles reposent plutôt sur le principe de l'égalité des provinces, dont j'ai déjà parlé. Je ne veux pas insinuer par là que la présence d'une société majoritairement francophone comme le Québec et de nombreux peuples autochtones n'a aucun impact sur les relations intergouvernementales au Canada. Elle en a. Mais cette influence n'est ni

officiellement bilingues. Voir l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867, supra*, note 4, l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba, supra*, note 7, et les articles 16 à 20 et 23 de la *Loi constitutionnelle de 1982, supra*, note 29.

³⁷ Je pense ici particulièrement à l'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867 (ibid.)*, qui reconnaît *a contrario* la tradition civiliste en droit privé québécois. Je pense aussi à l'article 59 de la *Loi constitutionnelle de 1982 (ibid.)*, qui prévoit que le paragraphe 23(1)a) de cette loi ne s'appliquera au Québec que lorsque celui-ci le décidera. Cette mesure porte sur l'éducation dans la langue officielle qui minoritaire dans une province, soit l'anglais au Québec. Les autres dispositions dudit article 23, portant sur le même sujet, s'appliquent toutefois, quant à elles, au Québec.

³⁸ Par une motion adoptée par une très forte majorité, la Chambre des communes du Canada a reconnu que les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. Cette résolution n'a toutefois aucune valeur constitutionnelle.

³⁹ Les Autochtones sont reconnus comme peuples aux articles 35 et 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982, supra*, note 29. Le paragraphe 35(2) de cette loi précise que l'expression *peuples autochtones* désigne les Indiens, les Inuit et les Métis.

⁴⁰ Pour nombre de Canadiens, il ne saurait y avoir qu'une nation au Canada: la nation canadienne. Pour la plupart des Québécois, le Québec forme une nation, au sens sociologique et politique, à l'intérieur d'une autre nation: le Canada. Le caractère plurinational du Canada n'a jamais vraiment été admis par les autorités fédérales. *A fortiori*, on n'en retrouve aucune trace explicite dans la Constitution canadienne.

institutionnalisée, ni formalisée de quelque manière que ce soit, hormis la dualité linguistique dont j'ai fait mention précédemment, et la reconnaissance de certains droits collectifs de nature constitutionnelle en faveur des Autochtones⁴¹.

La fédération canadienne est, comme bien d'autres sociétés dans le monde, marquée par de nombreux paradigmes. Parmi ceux-ci, notons les suivants : collaboration *versus* autonomie, unité *versus* diversité, flexibilité *versus* constitutionnalisme, construction de l'identité canadienne (*nation building*) *versus* plurinationalisme, nation canadienne *versus* nation québécoise, consistance *versus* innovation, égalité des provinces *versus* spécificité du Québec, convergence *versus* droit à la différence, formalisation *versus* adaptabilité, harmonisation *versus* asymétrie, etc. Bien que ces concepts soient ici mis en opposition, ils ne sont pas toujours contradictoires ou incompatibles. Par exemple, la collaboration entre les partenaires fédératifs peut se faire en tout respect de leur autonomie. De son côté, l'identité canadienne peut se construire en tenant compte du caractère plurinational du Canada. De même, la nation québécoise est emboîtée dans la nation canadienne; les deux peuvent très bien cohabiter.

V.- LES INSTITUTIONS ET MÉCANISMES SUR LESQUELS SE FONDE «L'INTERPROVINCIALISME»

Les ententes intergouvernementales (aussi appelées ententes administratives) constituent l'instrument par excellence des relations entre les gouvernements au Canada. De telles ententes sont soit globales ou générales, soit sectorielles ou ponctuelles. C'est par elles que se construit la collaboration entre les provinces, voire entre les provinces, les territoires et le fédéral.

Lorsqu'elles concernent les rapports entre le fédéral et une ou quelques provinces, les ententes administratives permettent que se développe une certaine forme

⁴¹ Outre les articles 35 et 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982* dont j'ai parlé ci-dessus (*supra*, note 39), il y a lieu de voir l'article 25 de cette loi. Ces mesures consacrent les droits existants— ancestraux ou issus de traités — des Autochtones, ou les mettent à l'abri de la *Charte canadienne des droits et libertés* (*supra*, note 31).

d'asymétrie dans le régime fédératif canadien. Une telle asymétrie est souhaitable, bien qu'elle ne doive pas être illimitée⁴².

Bien entendu, lorsqu'elles s'appliquent aux rapports entre les provinces elles-mêmes, les ententes administratives servent essentiellement à renforcer la collaboration entre celles-ci. Elles sont alors d'autant plus les bienvenues qu'elles reposent sur le libre consentement des provinces signataires et, donc, qu'elles respectent en tous points leur autonomie et leurs priorités, ce qui n'est pas toujours le cas pour les ententes conclues entre les provinces et le fédéral⁴³.

En ce qui touche maintenant les institutions qui sont au service des relations intergouvernementales, il en existe très peu au Canada. Parmi celles-ci, notons particulièrement le Conseil des ministres de l'Éducation et le Conseil de la fédération. Si la première de ces institutions a des fonctions ciblées, comme son nom l'indique, la seconde a, quant-à-elle, une vocation plus large. Elle mérite qu'on s'y arrête quelques instants.

En avril 2003, au moment de l'élection au Québec du gouvernement libéral, la fédération canadienne éprouvait des problèmes sérieux qui nuisaient à l'efficacité des relations intergouvernementales ainsi qu'à la qualité des rapports fédératifs.

Un processus de revitalisation du fédéralisme canadien a donc été amorcé en juillet 2003, à l'occasion d'une conférence annuelle des premiers ministres des provinces et des chefs de gouvernement des territoires. Quelques mois plus tard, le 5 décembre 2003, à Charlottetown, les provinces et territoires ont conclu l'entente fondatrice du Conseil de la fédération.

⁴² Une asymétrie illimitée en viendrait rapidement à mettre en péril la survie même du lien fédératif. Par essence, le *fédéralisme asymétrique* ne peut autoriser qu'une asymétrie de portée limitée s'il veut demeurer du fédéralisme.

⁴³ Dans ses négociations d'ententes administratives avec les provinces, le gouvernement canadien tente habituellement d'imposer diverses conditions à ces dernières, même lorsque sont en cause leurs compétences exclusives. Ces conditions sont plus ou moins contraignantes, selon le cas. Il essaie aussi de soumettre les provinces à différentes formes de reddition de comptes auprès de lui. Le Québec considère la plupart du temps que ces conditions et cette imputabilité vont à l'encontre du principe de l'autonomie provinciale, lequel est, comme on le sait, essentiel au fédéralisme.

S'inscrivant dans la continuité de la tenue annuelle des conférences des premiers ministres, le Conseil de la fédération n'en a pas moins donné une base officielle et institutionnelle à cette pratique lancée en 1960 et devenue une tradition, tout en témoignant de la volonté des provinces et territoires de pousser en avant la dynamique interprovinciale enclenchée quarante ans plus tôt.

Le Conseil évolue dans l'environnement du fédéralisme exécutif, c'est-à-dire qu'il repose sur des relations de gouvernement à gouvernement. Ce sont les premiers ministres qui en assument à tout de rôle la présidence, sur la base d'un mandat d'une année.

D'un point de vue institutionnel, le Conseil de la fédération a comblé un vide important au sein du fédéralisme canadien. Sa création repose sur le principe voulant que l'existence même des provinces, en tant que gouvernements autonomes, soit une manifestation concrète des valeurs inhérentes au fédéralisme.

Le Conseil de la fédération facilite l'adoption de positions communes, cohérentes et concertées entre les provinces (et territoires). En parvenant à développer un véritable partenariat entre eux, les gouvernements provinciaux pourront ainsi s'assurer d'un meilleur contrôle de leurs propres compétences et s'engager plus à fond dans les domaines qui sont de compétence partagée entre les législatures provinciales et le Parlement fédéral. Cela ne pourra que contribuer à l'atteinte d'un meilleur équilibre des rapports entre les provinces et territoires d'une part, et le gouvernement fédéral de l'autre. Incidemment, le climat général des relations intergouvernementales s'en trouvera amélioré.

L'un des objectifs du Conseil de la fédération est par ailleurs de promouvoir des relations entre les gouvernements fondées sur le respect de la Constitution et la reconnaissance de la diversité dans la fédération. Dans le préambule de l'entente fondatrice, il est dit que cette reconnaissance de l'existence de différences entre les provinces et les territoires implique que les gouvernements puissent avoir des priorités et des choix différents dans leurs politiques. Le Conseil se veut donc non

seulement un lieu d'échanges, de concertation et d'action commune, mais aussi un lieu de reconnaissance mutuelle et de respect des différences.

En février 2004, le Conseil de la fédération a adopté un plan de travail dans lequel il a exposé un certain nombre de priorités, toujours actuelles, dont la réorganisation du fédéralisme financier ou, plus particulièrement, la résolution du problème du déséquilibre fiscal⁴⁴. Ce plan de travail portait également sur le renforcement de l'union économique canadienne et sur la participation des provinces (et territoires) au processus de nomination des membres de certaines institutions centrales, comme le Sénat et la Cour suprême du Canada, lequel processus relève à l'heure actuelle du pouvoir unilatéral du gouvernement fédéral. Enfin, le plan de travail en question portait sur la participation des provinces à la négociation d'accords internationaux, lorsque leurs compétences sont en cause, ainsi que sur leur rôle dans les relations entre le Canada et les États-unis. Comme on le constate, les travaux du Conseil touchent vraiment des dossiers d'intérêt majeur.

Somme toute, le Conseil de la fédération constitue une institution favorisant la coopération entre les provinces et les territoires. Bien qu'il ait démontré son efficacité jusqu'à présent dans certains dossiers⁴⁵, le Conseil mériterait d'être renforcé à l'avenir. Notamment, il serait souhaitable que son secrétariat dispose de plus de ressources humaines et matérielles qu'actuellement. Cela permettrait au Conseil de mieux assumer sa triple mission, laquelle consiste en la pleine prise en charge par les provinces de leurs propres compétences constitutionnelles dans le cadre de dossiers communs, en un renforcement des provinces (et des territoires) vis-à-vis le fédéral, et en une plus grande participation des provinces à la définition et à la construction du Canada de demain.

⁴⁴ Voir qui remarques qui figurent ci-dessus, à la note 34.

⁴⁵ Le Conseil de la fédération a notamment fait ses preuves à l'occasion de la négociation entre les provinces, les territoires et le fédéral, en septembre 2004, d'une augmentation des paiements de transfert fédéraux en matière de santé. Les résultats obtenus alors par les provinces et territoires ont été concluants.

VI.- LA PLACE DU QUÉBEC ET DES AUTOCHTONES DANS L'ENSEMBLE CANADIEN, VUE SOUS L'ANGLE DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Chose curieuse, certains croient la société québécoise hostile au Canada alors qu'elle est, dans les faits, un ardent défenseur de la Constitution canadienne, du partage des pouvoirs qu'elle énonce et de l'autonomie provinciale qu'elle postule. De même, on pense parfois que le Québec aime s'isoler et faire bande à part alors que, en réalité, il s'investit avec beaucoup d'énergie dans l'amélioration des relations intergouvernementales. D'ailleurs, n'est-ce pas sur l'initiative du Québec que fut créé le Conseil de la fédération⁴⁶?

De fait, depuis l'élection d'un gouvernement fédéraliste en 2003, le Québec est déterminé à travailler positivement, avec tous ses partenaires fédératifs, à la revitalisation du fédéralisme canadien. Plus que jamais, le Québec souhaite contribuer à l'émergence d'une nouvelle dynamique fédérative au Canada. Le Québec est même la province qui pousse le plus pour un renforcement de l'union économique canadienne, principalement au moyen de l'élimination des barrières commerciales entre les provinces et territoires.

Bref, c'est le Québec qui, de toutes les provinces canadiennes, insiste le plus sur le respect du principe fédéral et de l'esprit fédératif. Cela n'est d'ailleurs guère étonnant, puisque le besoin de préserver l'identité particulière du Québec a été l'une des raisons pour lesquelles le modèle fédéral a été retenu au moment de la fondation du Canada aux dépens du modèle unitaire⁴⁷. La Cour suprême du Canada l'a elle-même reconnu en ces termes:

⁴⁶ C'est le gouvernement du Québec qui est à l'origine de la création du Conseil de la fédération. Il s'est inspiré à cet égard du rapport du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, intitulé *Un projet pour le Québec: affirmation, autonomie et leadership*, adopté et publié en 2001 par le Parti libéral du Québec.

⁴⁷ Le choix fédératif, qui a été fait en 1867 en ce qui touche le Canada, découlait notamment d'une prise en compte des besoins du Bas-Canada (aujourd'hui le Québec) sur le plan identitaire. L'Union législative (ou l'État unitaire) qu'appelaient de ses vœux Jonh A Macdonald, l'un des principaux

Le fédéralisme était la réponse juridique aux réalités politiques et culturelles qui existaient à l'époque de la Confédération et qui existent toujours aujourd'hui.

[...]

La réalité sociale et démographique du Québec explique son existence comme entité politique et a constitué, en fait, une des raisons essentielles de la création d'une structure fédérale pour l'union canadienne en 1867.⁴⁸

J'ai parlé ci-dessus de l'ambition de l'actuel gouvernement du Québec de redynamiser la fédération canadienne, de concert avec ses partenaires fédératifs. Cette ambition s'inscrit dans la poursuite d'un certain nombre d'objectifs précis. Parmi ceux-ci, notons les suivants:

- 1) Développer une solidarité plus étroite et plus soutenue entre les provinces canadiennes et les territoires, de sorte que ceux-ci en viennent à travailler ensemble plus harmonieusement.
- 2) Faire en sorte que les provinces et les territoires parviennent à influencer davantage l'évolution de la fédération canadienne et à participer plus activement à l'élaboration des grandes orientations et décisions concernant le pays, notamment en se servant pour ce faire du Conseil de la fédération.
- 3) Amener le gouvernement canadien à respecter davantage les principes fondamentaux du fédéralisme, dont l'autonomie des provinces dans l'exercice de leurs compétences. Cela passe entre autres par une limitation du prétendu pouvoir fédéral de dépenser dans les champs provinciaux.

architectes du compromis politique qui a donné naissance au Canada, s'est heurtée aux aspirations identitaires du Québec surtout, mais aussi à la soif d'autonomie des provinces maritimes.

⁴⁸ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, p. 244 et 251-252.

- 4) Créer une nouvelle synergie entre les provinces canadiennes et les territoires, fondée sur la compréhension mutuelle, l'ouverture d'esprit et la recherche de compromis.
- 5) Favoriser l'atteinte d'un meilleur équilibre entre les deux ordres de gouvernement au Canada.
- 6) Miser sur la créativité et l'innovation dans l'aménagement – ou, devrais-je plutôt dire, le réaménagement – des rapports fédératifs, remettre en question les dogmes, les idées reçues.

Sur ce dernier point, j'aimerais mentionner que l'Union européenne fournit un excellent exemple d'audace, de courage et d'imagination dans l'aménagement des rapports entre les États qui en sont membres. Certes, il existe une différence majeure entre l'Union européenne, entité supra-étatique, et le Canada, État fédéral. J'estime néanmoins que le Canada devrait faire preuve d'autant de créativité dans sa façon de pratiquer et de mettre en œuvre le fédéralisme que celle que démontre l'Union européenne dans l'organisation des relations entre ses nombreux États-membres. En d'autres termes, la fédération canadienne doit se montrer capable de se renouveler et s'engager résolument dans sa propre réforme. Elle ne doit pas craindre le changement.

Bien entendu, le Québec espère qu'une éventuelle réforme du fédéralisme canadien permette enfin que sa spécificité, fondée sur ses caractéristiques nationales, soit reconnue dans la Constitution canadienne. Cette reconnaissance constitue d'ailleurs l'objectif premier des gouvernements qui se sont succédés au Québec ces dernières années, et ce, peu importe leur affiliation politique. Notons au passage que la recherche par le Québec d'un plus grand respect et d'une reconnaissance de sa spécificité identitaire à l'intérieur du Canada est fort légitime. Elle prend appui notamment sur l'idée que, si le Québec est enrichi dans son

identité profonde par son adhésion à la fédération canadienne, cette dernière est tout autant enrichie par la présence en son sein de la nation québécoise⁴⁹.

Quant aux Autochtones, j'ai déjà dit que des droits leur avaient été reconnus par la Constitution canadienne. La Cour suprême du Canada a donné une large portée à ces derniers. Jusqu'à présent, la reconnaissance de ces droits dans la *Loi constitutionnelle de 1982*⁵⁰ constitue sans aucun doute la plus importante victoire obtenue au Canada par les Autochtones. Une autre grande victoire ne saurait toutefois être passée sous silence. J'en ai parlé précédemment. Il s'agit de la création du Nunavut. En effet, le Nunavut forme le seul territoire dont le gouvernement est élu par une majorité autochtone au Canada: les Inuit⁵¹. Du reste, à l'instar du Québec, il présente la caractéristique d'être habité par une population qui est majoritairement de langue autre que l'anglais⁵².

En ce qui touche la participation des Autochtones au pouvoir constituant, il faut savoir que la *Loi constitutionnelle de 1982* a été modifiée en 1983 de façon à reconnaître que les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel le premier ministre du Canada, avant toute modification constitutionnelle concernant les Autochtones, convoquera une conférence réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et comportant à son ordre du jour la question du projet de modification, et invitera les représentants des peuples autochtones du Canada à participer aux travaux relatifs

⁴⁹ En ce sens peut-on dire que la spécificité du Québec est une grande valeur canadienne. Elle doit être promue et reconnue comme telle.

⁵⁰ *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra*, note 29.

⁵¹ En 2006, la population du Nunavut s'établissait à 29 325 individus, dont 24 640 inuit. Sur ce point, voir : STATISTIQUE CANADA, Peuples autochtones, recensement de 2006, n° 97558 XWF au catalogue et disponible en ligne www.statcan.ca

⁵² En 2006, plus de quatre-vingt pour cent des résidents du Nunavut déclarait avoir une langue inuite, soit l'inuktitut ou l'inuinnaqtun, comme langue maternelle. Plus de soixante pour cent identifiait cette langue comme étant la langue la plus parlée à la maison. Sur ce point, voir : STATISTIQUE CANADA, Langues, recensement de 2006, n° 97555XCB2006040 au catalogue, et disponible en ligne www.statcan.ca

à cette question⁵³. Toutefois, les pratiques politiques qui sont appliquées depuis 1983 au Canada vont encore plus loin que les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁵⁴, en accordant aux Autochtones un véritable droit de veto sur toute modification constitutionnelle touchant leur statut ou leurs droits.

L'objectif ultime des peuples autochtones du Canada est d'accroître leur autonomie politique au point d'en venir à former un troisième ordre de gouvernement. C'est d'ailleurs cela, c'est-à-dire un troisième ordre de gouvernement, qui leur était offert par l'Entente de Charlottetown de 1992, mais celle-ci n'a pas eu de suite.

Les Autochtones cherchent à améliorer leurs relations avec tous les gouvernements en présence au Canada, c'est-à-dire avec le gouvernement canadien lui-même — lequel a d'ailleurs envers eux l'obligation d'agir comme fiduciaire —, les gouvernements provinciaux et les gouvernements territoriaux. Depuis quelques années, les principales organisations représentatives des Autochtones rencontrent annuellement les premiers ministres provinciaux et les chefs de gouvernement des territoires, juste avant que ne débute la réunion estivale du Conseil de la fédération. Cette rencontre avec les Autochtones est devenue une espèce de tradition. Elle offre l'avantage évident de sensibiliser davantage les premiers ministres des provinces et les chefs de gouvernement des territoires aux problèmes vécus par les Autochtones, et de rapprocher les uns des autres. Même le gouvernement fédéral semble maintenant vouloir développer le réflexe d'inviter les représentants des Autochtones à participer, avec ceux des provinces et des territoires, aux discussions les plus importantes pour la gouverne du pays et son avenir. Toutes ces rencontres entre premiers ministres fédéral et provinciaux, chefs de gouvernement des territoires et leaders autochtones sont fort utiles car, après tout, la qualité des rapports interpersonnels entre ceux-ci joue un rôle clé en ce qui touche les relations intergouvernementales au Canada. Pour dire

⁵³ Il s'agit de l'article 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra*, note 29. Cette disposition a été ajoutée aux termes de la *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution* (TR/84-102).

⁵⁴ *Loi constitutionnelle de 1982*, *ibid.*

vrai, la qualité de ces rapports interpersonnels fait même, parfois, toute la différence entre le succès ou l'échec des relations intergouvernementales elles-mêmes.

VII. LES ACTEURS, LES FORMES ET LES MODALITÉS DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES AU CANADA

En ce qui touche d'abord les acteurs des relations intergouvernementales au Canada, mentionnons que ces dernières sont, comme leur nom l'indique, essentiellement le fait des gouvernements plutôt que des parlements. Elles relèvent donc en grande partie de la branche exécutive de l'État. L'expression *fédéralisme exécutif* est fréquemment utilisée pour traduire cette réalité, qui n'est d'ailleurs pas le propre que du Canada. De façon générale, les parlements eux-mêmes n'interviennent que pour cristalliser sous forme législative les ententes intervenues entre les gouvernements, ou pour modifier le droit interne en fonction de ces dernières.

Les instances judiciaires, en particulier la Cour suprême du Canada, jouent quant à elles un rôle fondamental en ce qui touche l'interprétation et l'application de la Constitution et des lois quasi-constitutionnelles ou ordinaires, celles-ci fussent-elles fédérales ou provinciales⁵⁵. En tant que tel, les tribunaux ne sont pas des acteurs dans les relations intergouvernementales. Cela n'est vrai cependant que sous réserve du fait qu'il est arrivé dans le passé que les tribunaux aient incité les gouvernements ou les acteurs politiques en général à s'engager dans des négociations ou à poursuivre celles-ci. C'est le cas en matière autochtones, où la Cour suprême du Canada et les autres tribunaux n'ont pas hésité à inciter les gouvernements et les Autochtones à privilégier la voie de la négociation par rapport à la voie judiciaire. Ce fut le cas également en 1981, dans le contexte des

⁵⁵ Les lois dites quasi-constitutionnelles sont des lois qui ont une primauté sur les autres lois du même ordre de gouvernement, soit parce que le législateur lui-même l'a prévu, soit parce que la jurisprudence l'a reconnu.

discussions portant sur le «rapatriement» de la Constitution canadienne⁵⁶. Ce pourrait être le cas aussi si, un jour, le Québec devait chercher à faire sécession du Canada⁵⁷.

J'ai dit précédemment que les Autochtones s'imposent de plus en plus comme partenaires à part entière des relations intergouvernementales au Canada. Mais qu'en est-il des municipalités, des organisations non gouvernementales (ONG), des groupes d'intérêts et des mouvements sociaux?

Les municipalités ne font pas partie en ce moment des relations intergouvernementales à proprement parler. Elles sont les créatures des provinces⁵⁸. Leurs pouvoirs leur sont délégués par les législatures de ces dernières. Au cours des dernières années, on a vu cependant le gouvernement canadien s'intéresser davantage aux municipalités, au point de les inviter à participer à la table où se prennent les grandes décisions nationales. L'objectif poursuivi par le fédéral en matière d'affaires municipales reste toutefois nébuleux. On peut présumer que celui-ci ne souhaite que reconnaître le rôle majeur que jouent les municipalités dans la vie des Canadiens et dans l'évolution du Canada

⁵⁶ En 1981, dans une décision fort importante qu'elle a rendue, la Cour suprême du Canada a déclaré que le projet de « rapatriement » de la Constitution canadienne, qui n'était alors appuyé que par le Parlement canadien et que par deux des dix provinces canadiennes, était légal mais contrevenait aux conventions constitutionnelles. Cela a eu l'effet, sans doute souhaité par la Cour sans qu'elle ne l'avoue, de ramener les acteurs politiques à la table de négociation constitutionnelle. C'est ce qui est survenu en novembre 1981. Cette conférence fédérale-provinciale, dite de la dernière chance, s'est soldée par une entente entre le fédéral et toutes les provinces, sauf le Québec, et a abouti au «rapatriement» de la Constitution canadienne. Pour cette décision, voir le *Renvoi: résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

⁵⁷ En 1998, la Cour suprême du Canada s'est prononcée sur la légalité d'une démarche sécessionniste unilatérale de la part du Québec. Elle a notamment conclu que, sur le plan du droit constitutionnel canadien, un vote clair de la part des Québécois sur une question claire entraînerait, en cas de victoire du camp sécessionniste, l'obligation pour les acteurs politiques du Canada de négocier les termes de la sécession, sur la base d'un certain nombre de principes inhérents à la Constitution canadienne. La procédure de modification constitutionnelle canadienne s'appliquerait par la suite pour constitutionnaliser le résultat d'une telle négociation, en particulier pour officialiser la sécession du Québec. Pour cette décision, voir: *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, *supra*, note 48.

⁵⁸ Ce sont les provinces qui disposent de la compétence exclusive en matière d'affaires municipales, en vertu du paragraphe 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 3.

sur les plans social et économique. Pour sa part, le gouvernement du Québec soupçonne le fédéral de vouloir diluer l'influence des provinces dans les discussions et négociations qu'il a avec elles, en ajoutant d'autres partenaires et en cherchant à mettre en opposition les intérêts des municipalités avec ceux des provinces. Bref, le gouvernement du Québec croit que le fédéral ne cherche, en faisant de l'œil aux municipalités, qu'à appliquer la recette bien connue: diviser pour régner! Peu importe la motivation réelle qui sous-tend l'intérêt que porte le gouvernement canadien aux municipalités, on peut penser que celui-ci ne se gênera pas à l'avenir, lorsque la prospérité sera de nouveau au rendez-vous, pour utiliser son présumé pouvoir de dépenser ou pour intervenir de quelque autre manière en matière d'affaires municipales.

Quant aux ONG, aux groupes d'intérêts et aux mouvements sociaux, ils n'ont pas plus que les municipalités, voix au chapitre en ce qui touche les relations intergouvernementales en tant que telles. Toutefois, comme on s'en doute, ils peuvent avoir une certaine influence sur les décideurs c'est-à-dire, dans le cas qui nous occupe, sur les partenaires fédératifs eux-mêmes.

Ce sont donc bel et bien les gouvernements fédéral et provinciaux qui sont les maîtres du jeu en matière de relations intergouvernementales. Par contre, ce fédéralisme dit exécutif fait l'objet de bien des critiques. Notamment, certains lui reprochent de manquer de transparence. Ils plaident pour une démocratisation des relations intergouvernementales.

Il est vrai que les rencontres intergouvernementales se tiennent la plupart du temps à huis clos. Les cas où elles sont télédiffusées sont plutôt rares. Elles ne se sont jamais ouvertes au public. Voilà pourquoi certains citoyens accusent les premiers ministres et autres acteurs politiques impliqués dans de telles conférences de prendre des décisions importantes pour l'avenir du pays à leur insu, en catimini.

Les critiques adressées au fédéralisme exécutif me semblent nettement exagérées. D'une part, parce que les conférences fédérales-provinciales et fédérales-provinciales-territoriales, les rencontres du Conseil de la fédération et les autres rencontres des premiers ministres ou des ministres se clôturent toujours par une conférence de presse et font l'objet, tant avant leur tenue que pendant et même après, d'une très large médiatisation. Du reste, le fait que ces rencontres se tiennent à huis clos la plupart du temps, favorise les échanges francs et les concessions réciproques.

L'élargissement des relations intergouvernementales à d'autres acteurs, telles que les municipalités et les ONG, ne devrait être envisagé qu'avec beaucoup de prudence. En effet, il risque d'alourdir ces relations et de rendre encore plus difficile l'obtention de résultats concluants. Si la transparence et la démocratisation sont des concepts à la mode, on ne doit toutefois pas chercher à les appliquer aux relations intergouvernementales sans bien mesurer l'impact qu'elles peuvent avoir sur ces dernières, notamment en termes d'atteinte de consensus et de prise de décisions.

La procédure de modification constitutionnelle est déjà fort lourde au Canada, au point que plusieurs ont perdu tout espoir de voir un jour se réaliser une réforme du fédéralisme canadien qui soit de nature constitutionnelle. S'il fallait en plus alourdir l'ensemble des relations intergouvernementales, et ce, que celles-ci portent ou non sur des sujets de nature constitutionnelle, alors on rendrait encore plus délicate l'atteinte de compromis politiques et, ce faisant, on freinerait le progrès du pays. Ajoutons à cela que le fédéralisme exécutif, bien qu'il essuie des critiques au Canada, ne s'est jamais fait accuser de manquer de légitimité politique. Personne n'a jamais vraiment prétendu non plus qu'il ne respecte pas les règles élémentaires de la justice, de l'égalité et de l'équité.

Dans le passé, dans certains projets de réforme constitutionnelle, il a été proposé que le Canada se dote de mécanisme permettant «l'enchâssement constitutionnel»⁵⁹ d'ententes administratives, lorsque cela est souhaitable. Pour sa part, l'Accord du la Meech prévoyait «l'enchâssement» d'une seule entente dans la Constitution du pays: l'entente Ottawa-Québec en matière d'immigration. Rien de ce qui précède n'a abouti. Quoi qu'il en soit, j'estime que de telles idées sont valables et qu'elles mériteraient d'être considérées de nouveau.

En ce qui concerne maintenant les formes que peuvent prendre les relations intergouvernementales et leurs modalités, elles sont évidemment diverses. Ainsi, ces relations sont tantôt bilatérales, tantôt multilatérales. Elles portent tantôt sur un simple échange d'information ou d'expertise, tantôt sur l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques. Elles visent tantôt l'élaboration de positions communes sur tel ou tel sujet, tantôt la prévention de conflits entre les partenaires fédératifs eux-mêmes. Elles sont tantôt fédérales-provinciales-territoriales, tantôt territoriales, tantôt purement régionale. Elles regroupent parfois les premiers ministres, parfois les ministres, parfois simplement des fonctionnaires. Évidemment, plus on baisse dans la hiérarchie des administrations publiques concernées, moins les relations intergouvernementales sont formelles. Quoi qu'il en soit, on constate que ces relations ne cessent de gagner en formalisme, et ce, quelle que soit l'autorité hiérarchique des personnes impliquées.

Dans la grande majorité des cas, les décisions se prennent à l'unanimité. Il peut arriver cependant que des décisions soient prises sur la base de larges consensus plutôt qu'à l'unanimité. Dans de tels cas, il n'est pas rare de voir le partenaire dissident insister pour que soit notées formellement ses réticences, ses réserves ou ses nuances⁶⁰. Le Secrétariat des conférences intergouvernementales

⁵⁹ L'expression *enchâssement constitutionnel* est imagée. Elle désigne tout simplement l'inscription d'une quelconque mesure dans la Constitution.

⁶⁰ Le Québec a beaucoup utilisé pendant un certain temps la méthode dite de l'astérisque, pour exprimer ses réserves à l'égard d'ententes avec le fédéral auxquelles les autres provinces consentaient plus allégrement.

canadiennes assure un soutien de qualité à un grand nombre de conférences. Cela inclut les services d'interprétation simultanée.

L'ordre du jour des rencontres intergouvernementales est élaboré soit de concert entre tous les participants, soit par l'entité politique qui en assume la présidence, c'est selon. Quant aux décisions qui y sont prises, elles sont la plupart du temps constatées dans des communiqués. Il arrive cependant qu'elles soient énoncées dans des accords politiques en bonne due forme. Ce fut le cas dans le passé pour les décisions prises en matière constitutionnelle.

En ce qui touche cette fois le règlement des différends entre les deux ordres de gouvernement, il n'existe pas de mécanismes de portée générale au Canada en cette matière, c'est-à-dire de mécanismes applicables quel que soit le sujet en cause et quelles que soient les circonstances. On trouve quand même dans certains accords intergouvernementaux des mécanismes de règlement des différends applicables à des situations précises. C'est le cas pour l'accord sur le commerce intérieur. C'est aussi le cas pour l'entente sur l'union sociale. Dans ce dernier cas, le mécanisme n'a toutefois jamais été mis en œuvre, comme c'est le cas d'ailleurs pour l'entente elle-même d'ailleurs.

S'il est bien que les acteurs politiques conviennent entre eux de mécanismes de règlement des différends applicables à certaines ententes précises, je ne crois pas qu'il y ait lieu d'instaurer un tel mécanisme avec une portée générale. Je crois plutôt qu'il y aurait lieu d'insister davantage sur l'obligation *morale* des partenaires fédératifs de respecter un certain code de conduite dans les relations qu'ils entretiennent entre eux. Cette dernière proposition de ma part rejoint le concept de la *convivialité, loyauté ou courtoisie fédérale*, que l'on trouve dans la Constitution de certains pays. Ce concept repose sur un certain nombre de règles ou principes que les acteurs politiques s'engagent à respecter en vue d'assurer une pratique fédérative qui soit davantage conforme au principe fédéral et davantage inspirée de l'esprit fédératif. Le gouvernement du Canada se penche en ce moment sur un projet de charte fédéralisme dont on ignore encore la nature mais qui pourrait très

bien contenir éventuellement un code de conduite, comme celui dont j'ai parlé ci-dessus. Je crois que ce serait une bonne chose qu'on réitère au Canada, sous forme de charte s'il le faut, l'importance du fédéralisme pour l'État canadien, de même que l'importance que les acteurs politiques se comportent d'une façon qui soit pleinement compatible avec le principe et l'esprit fédératifs.

J'ai dit aussi ci-dessus qu'il fallait éviter, en matière de relations intergouvernementales, les conflits inutiles entre les deux ordres de gouvernement. Cela ne signifie toutefois pas que tout peut être harmonieux entre ceux-ci, tout le temps. Les conflits sont inhérents au fédéralisme. Ils ne sont pas négatifs pour autant. Ce qu'il faut, c'est éviter qu'ils s'enveniment ou qu'ils deviennent systématiques.

Le fait pour les provinces de s'assumer pleinement dans leurs champs de compétence ne doit pas être perçu comme tel comme une menace au fédéral ni, *a fortiori*, comme une déclaration de guerre contre celui-ci. Une telle affirmation des provinces est au contraire parfaitement normale dans un système fédératif.

La création en 2003 du Conseil de la fédération reposait précisément sur le principe voulant que les provinces fassent preuve d'un leadership renouvelé et renforcé dans leurs propres champs de compétence. Elle était fondée sur la prémisse que, en développant davantage de positions communes dans leurs propres compétences, les provinces en viendraient à exercer celles-ci avec encore plus d'efficacité et, ainsi, à éviter une immixtion fédérale. Comme je l'ai dit précédemment, le Conseil de la fédération avait aussi pour but de renforcer les provinces (et territoires) vis-à-vis le fédéral, ce qui favorise l'atteinte d'un meilleur équilibre dans les rapports entre les deux ordres de gouvernement. En effet, le fait pour les provinces de s'assumer pleinement dans leurs propres champs de compétence ne peut qu'avoir des effets positifs sur le fédéralisme canadien, et ce, tant dans un perspective horizontale que verticale.

Au Canada, en général, les francophones, surtout ceux du Québec, voient la Constitution canadienne d'une façon différente des anglophones. Ainsi, les premiers ont tendance à voir la Constitution comme un contrat entre les partenaires fédératifs. Ce contrat est fondé sur des compromis politiques, historiques ou contemporains, et a quelque chose de sacré. On ne doit pas y porter atteinte ni le contourner. On ne doit pas non plus le modifier autrement que par la voie constitutionnelle, laquelle implique elle-même une négociation politique préalable.

Pour leur part, les anglophones ont plutôt une façon pragmatique de voir le cadre constitutionnel canadien. Pour eux, la Constitution n'est pas un absolu. Elle n'est qu'un guide. À la limite, elle n'est que le résultat d'un accord politique isolé dans le temps. Elle doit évoluer, s'adapter aux circonstances changeantes qui sont le propre de la vie en société. Il appartient à la fois aux tribunaux et aux acteurs politiques d'assurer cette évolution. Surtout, la Constitution, telle que vue par les anglophones, ne doit pas être un frein au progrès du pays. Celui-ci les conduit à favoriser des solutions paraconstitutionnelles afin de contourner la Constitution et de trouver des solutions aux problèmes précis qui se posent.

En d'autres termes, alors que les francophones ont une conception plutôt globale, contractuelle et structurelle de la Constitution, les anglophones, quant à eux, ont plutôt une façon pragmatique, ponctuelle et modulable de voir celle-ci. Cela amène les premiers à favoriser l'approche originaliste par rapport à l'interprétation et l'application de la Constitution, alors que les seconds privilégient plutôt l'approche évolutive en la matière. Si l'approche originaliste comporte le défaut de trop geler la Constitution dans le temps, l'approche évolutive comporte, elle, l'inconvénient de faire fi des compromis politiques, de laisser trop de place aux juges par rapport aux élus, et d'ouvrir la porte à l'arbitraire.

La culture et les autres composantes de l'identité ont donc beaucoup à voir avec la façon dont les individus abordent la Constitution et les rapports fédératifs. Elles expliquent en bonne partie les différences d'attitude qui existent au Canada entre

francophones et anglophones concernant la façon de voir les relations intergouvernementales. Les traditions juridiques que sont le droit civil et la common law ne viennent d'ailleurs que renforcer ces différences.

VII.- LES VOIES DE L'AVENIR DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES AU CANADA

Il va sans dire que la réforme du fédéralisme canadien continuera de constituer l'enjeu le plus fondamental des relations intergouvernementales dans l'avenir. Il faut préciser toutefois que, contrairement à ce que certains semblent croire, une telle réforme ne requiert pas nécessairement une modification constitutionnelle en bonne et due forme. Au contraire, beaucoup peut être accompli au Canada, en termes de remodelage du système fédératif, sans qu'il faille toucher à la Constitution. De fait, nombreuses sont les questions qui peuvent être réglées de façon non constitutionnelle, c'est-à-dire sans que ne soit mise en œuvre la procédure de modification de la Constitution. Les ententes administratives, dont j'ai parlé ci-dessus, constituent l'un des moyens dont disposent les acteurs politiques pour réaménager le fédéralisme canadien et le faire progresser sans que l'on ait à recourir au processus délicat et laborieux de la modification constitutionnelle à proprement parler.

D'autres grands enjeux, plus circonscrits que la réforme du fédéralisme en général mais non moins complexes, se dessinent aussi à l'horizon en ce qui touche les relations intergouvernementales. C'est le cas notamment pour le règlement du déséquilibre fiscal, la limitation du pouvoir fédéral de dépenser, ainsi que la participation des provinces aux négociations des grandes ententes ou traités internationaux, voire à certains forums internationaux⁶¹. Soit dit en passant, toutes les questions susmentionnées peuvent très bien être réglées, et de façon fort

⁶¹ Le Québec souhaite notamment pouvoir parler de sa propre voix, par l'intermédiaire de la délégation canadienne s'il le faut, dans des forums internationaux qui touchent ses compétences, sinon sa spécificité.

satisfaisante, par des voies non constitutionnelles. Cela m’amène d’ailleurs à souligner que, si les relations intergouvernementales au Canada ont été largement absorbées par le dossier constitutionnel jusqu’en 1992 — soit l’année de l’échec de la dernière tentative de réforme constitutionnelle en liste: l’Entente de Charlottetown —, elles portent depuis sur des sujets de nature non constitutionnelle.

Les relations intergouvernementales ont servi dans le passé et pourront encore servir dans l’avenir à poursuivre de grands objectifs, comme une meilleure répartition de la richesse dans l’ensemble canadien en vue de parvenir à une plus grande justice sociale, la protection de l’environnement et la réduction des gaz à effet de serre, la réduction des chevauchements et doubles emplois entre les deux ordres de gouvernement, ou encore l’élaboration de normes ou objectifs nationaux dans des secteurs jugés stratégiques. Comme je l’ai déjà dit ci-dessus, les relations intergouvernementales pourraient aussi permettre que se développe au Canada une certaine forme d’asymétrie. Pareille asymétrie, lorsqu’elle est bien circonscrite, a le mérite de permettre une meilleure prise en compte de la diversité inhérente au fédéralisme canadien en général, et de la spécificité du Québec en particulier.

Les relations intergouvernementales au Canada sont tributaires en bonne partie du partage constitutionnel des pouvoirs législatifs, lequel est établi par la *Loi constitutionnelle de 1867*⁶². Elles contribuent à arbitrer ou clarifier celui-ci. Cet arbitrage et cette clarification sont d’ailleurs d’autant plus importants que plusieurs questions concernant le partage des pouvoirs législatifs touchent la fine gestion des compétences et responsabilités de chacun des deux ordres de gouvernement et l’interrelation entre celles-ci : les relations fiscales et le partage des ressources financières, l’élaboration des politiques publiques, le commerce et l’investissement, les infrastructures, etc. Du reste, le partage des pouvoirs n’est pas et ne saurait être d’une étanchéité absolue. Non seulement des empiétements existent-ils de part et d’autre — c’est-à-dire qu’il y a des empiétements fédéraux sur les champs

⁶² *Loi constitutionnelle de 1867, supra, note 4.*

de compétence provinciaux, et vice versa —, mais en plus il existe des « zones grises », c'est-à-dire des situations à l'égard desquelles il est extrêmement difficile de déterminer avec précision quel ordre de gouvernement a compétence.

Bien que je sois heureux de constater que les Autochtones jouent désormais un rôle accru en ce qui touche les relations intergouvernementales au Canada, je déplore néanmoins que ce ne soit pas le cas d'un autre groupe important : les francophones vivant en situation minoritaire. Ces derniers sont les « laissés pour compte » de ces relations. Ils ne sont jamais invités à rencontrer les premiers ministres, ne serait-ce que pour échanger quelque peu avec ces derniers sur les problématiques auxquelles ils font face et leurs solutions. Pourtant, les premiers ministres auraient tout intérêt à les écouter davantage...

CONCLUSION

Au Canada, les relations intergouvernementales sont passablement formalisées, en ce sens qu'elles ont un caractère récurrent, qu'elles sont plutôt solennelles et bien structurées, qu'elles sont prises au sérieux et qu'elles reposent sur des traditions et pratiques bien établies. Par contre, elles sont peu institutionnalisées, c'est-à-dire qu'elles ne reposent que sur très peu d'institutions permanentes. Par ailleurs, ces relations sont fort nombreuses, elles s'expriment à travers de nombreux forums⁶³, et elles portent sur une foule de sujets, relevant tantôt des compétences provinciales, tantôt des compétences fédérales, tantôt des compétences partagées. Devrions-nous tendre au Canada vers une plus grande formalisation, voire une plus grande institutionnalisation des relations intergouvernementales? Cela pourrait être souhaitable, encore que l'on devrait

⁶³ Je fais ici une distinction entre les institutions permanentes vouées aux relations intergouvernementales, dont j'ai parlé dans la note qui précède, et les autres forums. Ces derniers sont constitués d'une foule de conférences ponctuelles, tenues entre les premiers ministres, les ministres ou des fonctionnaires, de rencontres de tous genres, et même de conférences annuelles mais qui n'ont pas de caractère institutionnel à proprement parler.

prendre garde de ne pas trop compliquer ni alourdir les rapports entre les gouvernements. Le Canada est un pays déjà assez complexe comme cela!

Sans compter que les Autochtones seront appelés dans l'avenir à jouer un rôle encore plus important dans les relations intergouvernementales. Cela est tout à fait inévitable, puisqu'ils constituent une dimension émergente (*growing dimension*) du fédéralisme canadien. Il faudra donc trouver des façons d'aménager la présence des Autochtones dans les relations intergouvernementales, tout en n'affaiblissant pas l'influence des provinces elles-mêmes dans la conduite de celles-ci. Il faudra aussi parvenir éventuellement à développer une théorie fédérative qui sache inclure davantage la réalité autochtone propre au Canada.

Bien que j'aie reproché un peu plus haut à la fédération canadienne de manquer de créativité, je dois admettre que, dans l'ensemble, les relations intergouvernementales sont de bonne qualité au Canada et donnent des résultats tangibles, quoiqu'incomplets. Notamment, ces relations ont un véritable effet d'émulation. Elles stimulent la saine concurrence entre les gouvernements. De surcroît, on constate qu'elles ont pour effet la plupart du temps de diminuer les tensions entre les gouvernements en présence et dans la société en général, plutôt que d'attiser celles-ci ou d'en créer de nouvelles. Bref, on peut dire que les relations intergouvernementales ont un effet positif, en dépit de leurs faiblesses et imperfections, sur l'évolution du fédéralisme canadien.

Lorsque j'explore les voies de l'avenir des relations intergouvernementales au Canada, la question du rôle des provinces à l'intérieur de la fédération canadienne me vient immédiatement en tête. En effet, au Canada comme dans tout autre État fédéral, l'existence des États fédérés traduit de façon tangible le principe du fédéralisme. Dans le cas du Canada, ce sont même les provinces qui sont à l'origine du projet fédéral. Ce sont elles qui, en octobre 1864, à l'occasion de la Conférence de Québec, ont retenu cette forme de gouvernement. Elles ont constitué la fédération canadienne, lui ont donné naissance. Ne serait-ce que pour ce motif, les provinces sont et doivent rester au cœur du fédéralisme canadien.

Voilà aussi pourquoi j'estime important que le fédéralisme canadien évolue d'une façon qui soit davantage respectueuse de l'autonomie des provinces. Ces dernières ont elles-mêmes tout intérêt à s'assumer davantage comme des partenaires à part entière du fédéralisme canadien. Elles ont malheureusement trop souvent le réflexe de s'éclipser, de se faire petites devant le fédéral, à qui elles attribuent généralement une supériorité hiérarchique, en dépit du fait que le principe fédéral, dans ce qu'il a de classique, les met sur un pied d'égalité, au moins en théorie juridique, avec ce dernier.

Au Canada comme dans toute autre fédération, la définition du bien commun et de l'intérêt national ne doit pas être laissée entre les mains d'un seul ordre de gouvernement, c'est-à-dire du fédéral. Elle doit plutôt se faire de concert entre les deux ordres de gouvernement, via des institutions et des mécanismes favorisant la collaboration intergouvernementale.

La grande majorité des Québécois sont prêts à contribuer positivement à la construction du Canada de demain, en autant cependant qu'ils sentent que leur identité est davantage respectée et valorisée dans l'union canadienne. Il serait dommage que, faute de respect pour ce qu'ils sont, les Québécois en viennent à renoncer à influencer l'évolution du Canada, qu'ils ne s'y reconnaissent plus et qu'ils creusent encore plus le fossé entre «les deux solitudes»⁶⁴. Pour ma part, je ne crois pas que le Québec doive se retirer du Canada ni être indifférent à ce dernier. Je crois plutôt qu'il doit exercer dans ce pays tout le leadership dont il est capable.

La Constitution canadienne est une œuvre inachevée, en raison entre autres du fait que le gouvernement du Québec n'a toujours pas adhéré à la *Loi constitutionnelle de 1982*⁶⁵. L'ampleur et la qualité des relations intergouvernementales au Canada en ce moment me permettent néanmoins

⁶⁴ L'expression *les deux solitudes* est fréquemment utilisée pour décrire le fossé qui sépare le Québec du reste du Canada, que ce soit en raison de clivages identitaires ou de perceptions différentes du fédéralisme canadien et de son avenir.

⁶⁵ *Loi constitutionnelle de 1982, supra*, note 29.

d'espérer qu'un jour, cette œuvre qui est celle de la réforme de la Constitution sera complétée. D'ici là, les relations intergouvernementales permettront sans doute au pays de progresser par des voies non constitutionnelles, au gré des ententes politiques. D'ailleurs, ces relations témoignent déjà, d'une certaine façon, de la maturité politique des Canadiens, puisqu'elles reposent sur le dialogue, la concertation et le compromis. Elles ont fait leurs preuves dans le passé dans maints dossiers. Mettons-les désormais au service de la réconciliation tant souhaitée, entre les Québécois et les autres Canadiens.

Mars, 2009