

Issues in Canada

Reasonably Accommodating  
our Difference:

**ESSAYS ON THE CHARLOTTETOWN  
ACCORD AND ITS AFTERMATH**

Les enjeux canadiens

Accommoder raisonnablement  
notre différence :

**RECUEIL DE TEXTES SUR L'ACCORD  
DE CHARLOTTETOWN ET SES  
RÉPERCUSSIONS**





Issues in Canada

**Reasonably Accommodating  
our Difference:  
ESSAYS ON THE CHARLOTTETOWN  
ACCORD AND ITS AFTERMATH**

Les enjeux canadiens

**Accommoder raisonnablement  
notre différence :  
RECUEIL DE TEXTES SUR L'ACCORD  
DE CHARLOTTETOWN ET SES  
RÉPERCUSSIONS**





Issues in Canada is a book series by the Association for Canadian Studies. Reasonably Accommodating our Difference: Essays on the Charlottetown Accord and its Aftermath features papers presented at the Conference “Constitution and Democracy: Ten Years After the Charlottetown Accord”, held by the ACS in Montreal, on October 25-26, 2002.

**Association for Canadian Studies**

1822-A Sherbrooke Street West

Montreal, Quebec, H3H 1E4

514 925-3096

[www.acs-aec.ca](http://www.acs-aec.ca)

---

Les enjeux canadiens est une série par l'Association d'études canadiennes. Recueil de textes sur l'Accord de Charlottetown et ses répercussions rassemble des communications présentées dans le cadre de la conférence « Constitution et démocratie : Dix après l'Accord de Charlottetown », tenue par l'AEC à Montréal, les 25-26 octobre 2002.

**Association d'études canadiennes**

1822-A, rue Sherbrooke Ouest

Montréal (Québec) H3H 1E4

514 925-3096

[www.acs-aec.ca](http://www.acs-aec.ca)

Issues in Canada: Reasonably Accommodating our Difference:  
Essays on the Charlottetown Accord and its Aftermath

Proceedings of the Conference “Constitution and Democracy:  
Ten Years After the Charlottetown Accord”, held in Montreal,  
on October 25-26, 2002 by the Association for Canadian Studies.

**Director:** Jack Jedwab, Association for Canadian Studies

**Assistant Editor:** Marie-Pascale Desjardins, Association for Canadian Studies

**Design:** Bang Marketing, 514 849-2264, info@bang-marketing.com

1. Charlottetown Accord-Canada-Quebec. I. Jedwab, Jack. II. Association  
for Canadian Studies. III. Title : Reasonably Accommodating our Difference:  
Essays on the Charlottetown Accord and its Aftermath. IV. Series: Issues  
in Canada.

ISBN : 978-0-919363-61-8

Legal Deposit, Library and Archives Canada, 2007  
Printed in Canada

---

Les enjeux canadiens : Accommoder raisonnablement notre différence :  
Recueil de textes sur l'Accord de Charlottetown et ses répercussions

Communications présentées lors de la conférence « Constitution et  
démocratie : Dix ans après l'Accord de Charlottetown », tenue à Montréal,  
les 25-26 octobre 2002 par l'Association d'études canadiennes.

**Sous la direction de :** Jack Jedwab, Association d'études canadiennes

**Rédactrice adjointe :** Marie-Pascale Desjardins, Association d'études canadiennes

**Graphisme :** Bang Marketing, 514 849-2264, info@bang-marketing.com

1. Accord de Charlottetown-Canada-Québec. I. Jedwab, Jack. II. Association  
d'études canadiennes. III. Titre : Accommoder raisonnablement notre  
différence : Recueil de textes sur l'Accord de Charlottetown et ses répercussions.  
IV. Série: Enjeux canadiens.

ISBN : 978-0-919363-61-8

Dépôt légal, Bibliothèques et Archives Canada, 2007  
Imprimé au Canada

## ACKNOWLEDGEMENT / REMERCIEMENT

The ACS acknowledges the financial support of the Government of Canada through the Canadian Studies Program of the Department of Canadian Heritage for this publication.

L'AEC bénéficie de l'appui financier du Gouvernement du Canada par le biais du Programme d'études canadiennes du ministère du Patrimoine canadien pour cette publication.



Patrimoine    Canadian  
canadien    Heritage

ASSOCIATION FOR CANADIAN STUDIES TEAM  
ÉQUIPE DE L'ASSOCIATION D'ÉTUDES CANADIENNES

Executive Director / Directeur général  
Jack Jedwab

Director of Program and Administration  
Directeur des programmes et administration  
James Ondrick

Coordinator, Administration and Programs  
Catherine Lachance

Director of Publications / Directrice des publications  
Marie-Pascale Desjardins

---

## TABLES DES MATIÈRES/TABLE OF CONTENT

---

La clause Canada, la reconnaissance de la diversité et l'autonomie gouvernementale des Premières Nations <i>Claude Ryan</i> .....	1
The Anatomy of Mega-Constitutional Politics: the Charlottetown Accord's Rise, Fall & Impact <i>Michael D. Behiels</i> .....	9
L'Accord de Charlottetown et les processus d'élaboration constitutionnelle <i>Stéphane Bernatchez</i> .....	25
Making History in Making a Nation Or, What Happens When Constitutional Proposals Encounter a Referendum <i>Patrick Boyer</i> .....	47
Réflexion sur une occasion ratée : Charlottetown 15 ans plus tard <i>Claude Couture</i> .....	75
Lessons of Recognition: What, if Anything, Did Canadians Learn from Debates Over the Charlottetown Accord <i>Jack Jedwab</i> .....	95
Why Charlottetown Failed? The Lessons Learned <i>Michael B. Stein</i> .....	111
L'élément occulté de la diversité canadienne : la nation québécoise <i>Michel Venne</i> .....	119



## **La clause Canada, la reconnaissance de la diversité et l'autonomie gouvernementale des Premières Nations**

Claude Ryan (1925-2004) fut secrétaire national de la section française de l'Action catholique canadienne (1945-1962), éditorialiste et directeur du journal *Le Devoir* (1962-1978), député d'Argenteuil à l'Assemblée nationale (1979-1994), chef du Parti libéral du Québec (1978-1982) et ministre sous les gouvernements Bourassa et Johnson (1985-1994). Intellectuel engagé, il apporta une contribution unique aux débats religieux, sociaux et politiques qui ont marqué le Québec et le Canada de l'après-guerre jusqu'à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle. Dans ce texte écrit à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de l'Entente de Charlottetown, il reprend, dans un style franc et sobre, caractéristique des années qui suivirent son retrait de la politique active, la perspective dualiste de la question nationale et du fédéralisme canadien qu'il a défendue tout au long de sa prolifique carrière.

André Fortier

Secrétaire général associé à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, Ministère du Conseil exécutif

### **Communication présentée à l'occasion du colloque**

**« Constitution et démocratie : Dix ans après l'Accord de Charlottetown »**

**Montréal, les 25-26 octobre 2002**

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 soutenais que l'Entente comportait de nombreux avantages pour le Québec et le Canada. Je ne renie rien de ce que j'affirmais 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 équivalent à 25% 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 la 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 régionale (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'engagement 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 fut sans doute attribuable en grande partie au climat d'improvisation et de précipitation dans lequel elle 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. Même ce texte tardif n'était cependant 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 démagogique des critiques dont elle fut l'objet, l'Entente de Charlottetown présentait des défauts importants qui jouèrent un rôle important dans son échec au Québec. À partir d'une perspective québécoise, trois de ces faiblesses retiendront notre attention dans le cadre de cet échange de vues qui doit porter sur la clause Canada, la reconnaissance de la diversité et l'autonomie gouvernementale des Premières Nations.

### **La clause Canada et le Québec**

Si 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 de Meech 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.

### **La reconnaissance de la diversité**

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.

## **Les Premières Nations**

Les 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 soumièrent 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, les cultures et leurs traditions et de veiller à l'intégrité de leurs sociétés* », les auteurs de l'Entente disaient reconnaître « *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 clairement établies 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 relierait 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-paroles 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, 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.

## Conclusion

En guise de conclusion, je suis enclin à retenir les propositions suivantes :

- 1) 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.
- 2) 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 mis de l'avant comme un strict minimum;
- 3) tout projet futur de règlement politique avec le Québec devra reconnaître :
  - a. 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;
  - b. 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;
  - c. 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.
- 4) avant de saisir la population de tout nouveau projet de modification constitutionnelle ayant une certaine envergure, les dirigeants politiques devront s'assurer qu'elle 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 eut lieu autour de l'Entente de Charlottetown.

- 5) 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 ;
- 6) 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.



## **The Anatomy of Mega-Constitutional Politics: the Charlottetown Accord's Rise, Fall & Impact**

### **Author**

Michael D. Behiels is Professor of History of Modern Canada at the University of Ottawa.

### **Abstract**

The Charlottetown Consensus Report and its rejection by Canadians in the referendum of October 1992 represents a major turning point in the prolonged and controversial mega-constitutional reform process which began in the 1960s. Canadians were called up to choose between competing models of Canadian federalism: the existing model based on two levels of government, each sovereign in its own areas or jurisdiction, or a new model of based on several nations, both stateless and state-based, exercising self-governance in a multilayered federal system. This paper explores why a majority of Canadians, for a wide variety of very complex reasons, opted to retain the existing model of federalism. This paper argues that this fundamental debate over the nature of Canadian federalism and the first ever national Constitutional referendum, while contributing to the severe political crisis surrounding the 1995 referendum on Quebec secession, facilitated the process whereby Canadians finally became a sovereign people.

### **Introduction**

The tenth anniversary of the defeated Charlottetown Consensus Report, rejected in a landmark constitutional referendum on 26 October 1992, reopened the debate on the complex reasons for its failure and its unintended impact. This debate remains a lively and crucial one to this very day. Why? Because it goes to the very heart of the debate pertaining to Canada's federal system of governance. Should our federation continue to function on the basis of two levels of government, each sovereign in its designated areas of jurisdiction and serving all the citizens needs? Or, should our federation be recon-

structured in such a way as to allow governance by several self-governing nations – both stateless and state-based? Canadians were drawn into this fundamental debate and were given their first-ever opportunity to render a decision on the structure of Canadian federalism. While Canadians opted to retain the classic form of federalism established in 1867 the very nature of this democratic exercise facilitated the final stage in a long process of Canadians becoming a sovereign people. Since the *Constitution Act*, 1982 Canadians live under a Constitutional democracy and have the right and responsibility to fashion their own constitutional future.

The Charlottetown Consensus Report's provincial and Aboriginal framers and their supporters contend that Canadians lost over a decade of potentially fruitful political and constitutional development based on the model of self-governing nations. They insist that our political leaders and their constitutional advisors have a duty to work towards the implementation of most, if not all, the elements of the deal. In an ironic twist of fortune, it now appears that they might just have their wish, at the very least, for the Quebec elements of the Charlottetown deal. Indeed, certain elements of Premier Robert Bourassa's five demands imbedded in the controversial Meech Lake Constitutional Accord – demands which were a crucial dimension of the much broader Charlottetown deal which included an Aboriginal constitution – are now being put into place. This is being achieved incrementally using administrative and legislative measures rather than formal constitutional procedures which would arouse significant and vociferous opposition. Prime Minister Steven Harper, a Reform Party founder staunchly opposed to all aspects of both deals, and Quebec's Liberal Premier Jean Charest, a former Progressive Conservative Cabinet Minister in Brian Mulroney's government and chief advocate of a Canada Round of mega-constitutional negotiations once the Meech Lake Accord was ratified by all ten provincial government, have formed an effective and perhaps transformative political alliance. The immediate goals of their alliance is to ensure that Quebec is eventually recognized in the Constitution as a nation within Canada and that Ottawa's taxing and spending powers in areas of provincial jurisdiction are severely curtailed. If the Harper government is returned to office with a majority, it is likely that the remaining three elements of the Meech Lake Accord, Quebec's control over immigration, appointments to the Supreme Court, and a veto for Quebec over amendments to national institutions will be on the Quebec-Canada agenda once again.

Indeed, if this scenario plays out as they hope it will it is even more necessary to analyze the complex, controversial, and incomplete nature of the Charlottetown deal along with the multifaceted reasons why Canadians turned it down so dramatically in the 1992 referendum. After all, the Charlottetown deal was rejected by a majority of Quebec's Francophone community and by significant elements of the Aboriginal communities both of whom stood to gain the most from its provisions. Fortunately, given what has transpired over the past decade, the failure of "Canada Round" of mega-constitutional amendments can be interpreted in a far more positive manner. On the higher level of constitutional development one can make the argument that there is little to lament and much to warrant a very modest celebration: Canadians have come of age as a sovereign people.

My first argument is that the Charlottetown Consensus Report was so heavily burdened with innately incommensurate, competing interests – provincial and territorial governments, four national Aboriginal organizations, and *Charter* Canadians – that the odds of its rejection were extremely high. Of course, given the immense human and economic resources at the disposal of the "YES" campaign, the success of the highly divergent "NO" organizations depended entirely on how well they could reach and convince a majority of Canadians with their respective critiques of the process and substance of the Charlottetown deal. My first hypothesis is relatively easy to substantiate. The deal was subjected to several extensive and highly revealing post-mortems.

My second argument is considerably more controversial. It is based on a positive interpretation of what transpired following Charlottetown's defeat. During phase one, the defeat set in motion a conjuncture of political developments which precipitated a second Quebec referendum on secession. During phase two, the very narrowness of the defeat of the "YES" option in the 1995 Quebec referendum set the stage for a series of very significant political and constitutional developments including Parliamentary activity, the Supreme Court Reference, and finally the *Clarity Act*. These, in tandem with a rapidly evolving demographic and socio-economic environment, set in motion a seemingly irreversible decline of the Québécois secessionist movement. This development has had a powerful impact on the political fortunes of its standard bearers, the Parti Québécois and the Bloc Québécois. By the fall of 2007, the respective Parti Québécois' and the Bloc Québécois' strangleholds over the regions of

Quebec outside Metropolitan Montreal are being eroded rapidly by Mario Dumont's Action Démocratique du Québec and Prime Minister Harper's Conservative Party, aided and abetted by the former as well as by Jean Charest's Liberal government. As a caveat, one must not equate Québécois secessionism with variants of Québécois nationalism which, no doubt, will continue to thrive as a recurrent force in Quebec and Canadian politics.

## **I – How Canadians got the Charlottetown deal**

Prime Minister Mulroney and Premier Bourassa gambled big time with Canada's constitutional future when they initiated a second controversial and destabilizing round of mega-constitutional negotiations dubbed the "Canada Round!" This claim is fully substantiated in chapters by Ian Peach and Michael Behiels in Raymond Blake's recent collection of articles entitled, *Transforming the Nation: Canada and Brian Mulroney* (MQUP, 2007). Bourassa decided that he would not play by the rules of the constitutional amending process which had led to the defeat of his cherished Meech Lake Accord. The Quebec government, a determined but ailing Premier Bourassa decided, would put a 'knife-to-the-throat' of Canada in order to achieve its constitutional objectives. With Mulroney's complicity, the Bourassa government backed its "knife-to-the-throat" ultimatum with a controversial referendum law, *Bill 150*, requiring a vote no later than 26 October 1992. The question placed before Quebec voters would reflect one of two options: 1) acceptable constitutional proposals basically the Meech Lake Constitutional Accord plus add ons – from the Rest of Canada; or 2) Quebec's outright secession from Canada. The highly controversial aspect of *Bill 150*, which was not contested by the Canadian government despite admonitions by constitutional expert, Stephen A. Scott, that it do so, implied that the Quebec National Assembly had the legal authority, under international law, to make a unilateral declaration of independence following a simple majority vote in favour of secession. This oversight on the Canadian government's part would prove to be costly when Premier Parizeau's 1994 Draft Bill, *An Act Respecting the Sovereignty of Quebec*, reaffirmed Quebec's right to secede unilaterally following failed negotiations with the Canadian government.

The beleaguered Mulroney government created a damaging populist side show called the Citizen's Forum on Canada's Future. Keith Spicer, the

Forum's Chair, encouraged frustrated, angry Canadians to vent their spleen and then blamed the PM for the crisis in his June 1991 Report. The PM created two parliamentary committees, one chaired by Senator Gérald Beaudoin and MP Jim Edwards, to ascertain if and how the 3 year delay in the amending formula for ratification could be circumvented. It could not be done. Instead, the committee recommended adopting an amending formula based on four regions, an impossible challenge. Mulroney created a second committee, chaired by Senator Beaudoin and MP Dorothy Dobbie to sell Canadians on his government's constitutional package, entitled *Shaping Canada's Future Together*. The committee was derided and then largely ignored by the media and Canadians. Its co-chairs only managed to rescue the committee from total humiliation thanks to a series of highly elitist, orchestrated regional meetings.

Oblivious to an impending political tsunami, PM Mulroney pushed on. His constitutional point man was Joe Clark who, in March 1992, set in motion a complex process of multilateral negotiations involving nine premiers and/or their ministers and representatives from four national Aboriginal organizations. Representatives from a wide range of *Charter* Canadian groups and other interested parties were not allowed to participate. Not surprisingly, this highly secretive group of individuals produced an ambitious, ambiguous, and complex package of 63 very controversial constitutional amendment – some requiring 25 political accords to complete – reflecting their exclusive political and ideological agendas and interests.

In what proved to be major strategic mistake, Mulroney and Bourassa interjected themselves in the negotiations during the last stage, and then, only to ensure that the Meech Lake Accords' central elements remained largely intact. They realized, too late to change the results, that an overly eager and naïve Joe Clark had outwitted himself, his boss, and Premier Bourassa. The Meech Lake Accord's controversial 'Distinct Society' clause, while largely intact, was deftly circumscribed by the omnibus "Canada Clause." Furthermore, the ambiguous proposals for a severely hobbled "Triple-E" Senate and a totally impractical Third Order of Government for Canada's Aboriginal Peoples alienated Canadians in every region of Canada. Closer scrutiny revealed that these proposals would surreptitiously undermine both the national and provincial governments' powers.

Francophone Quebecers' rejection of the "poisoned" Charlottetown deal was a foregone conclusion, especially once Bourassa's leading constitutional advisors went public, inadvertently, with their scathing denunciation of the deal. The deal's rejection by Western Canadians was also a foregone conclusion. They gained an ineffective Senate but only at the unholy price of granting Quebec a permanent twenty-five percent lock on representation in the House of Commons. The ill-fated deal was in trouble from the outset and the referendum gave all Canadians the opportunity to have their say. The numerous and highly divergent "NO" organizations had to overcome a formidable "YES" organization funded by all Canadian taxpayers and backed by corporate giants across the land. That the "NO" forces prevailed demonstrated the growing constitutional maturity of Canadians and their desire to become a truly sovereign people. The Constitution, Canadians asserted, belonged to them – it was far too important to be left up to politicians, especially ones they could not trust.

## II – Evaluating Charlottetown's defeat

Virtually every dimension of the Charlottetown deal had its staunch defenders and its vociferous critics. As with the Meech Lake Accord, there was no end of controversy and debate on the issue of process. Clark's fateful decision to include only Aboriginal representatives while excluding all other *Charter* Canadians backfired. It ignited a firestorm of opposition to the entire deal and eventually aroused anger towards the deal makers, especially PM Mulroney and Premier Bourassa. No matter how Canadians viewed the contents of the Charlottetown deal, most of them felt deeply that the deal was illegitimate because of the elitist, exclusionary nature of the entire process, one all-too-reminiscent of the despised Meech Lake Accord.

Pressured by Jean Chrétien and Western Premiers, PM Mulroney was forced to hold a national referendum on a highly complex, incomplete deal. Holding of a referendum on large scale constitutional reforms was preordained to spark heated debate, polarizing Canadians from coast to coast. Procedural liberal theorists, writing in *Constitutional Predicament. Canada After the Referendum of 1992*, (Montreal & Kingston: 1994), criticized the use of a referendum to pass judgment on the "refounding" of the Canadian Constitution. In liberal democracies, Janet Ajzenstat writes, "the constitution is superior law, defining the limits of government power and the con-

ditions of participation in the political process; ...liberal theory regards the constitution as the rule book for the political game. A good rule book should not be changed too abruptly or too often and – most important – not by the players while they are on the ice.”(113) This form of constitutional populism, procedural liberals argue, is unproductive and highly destructive of national unity because it undermines the concept of the neutral state. And yet, procedural liberal theorists fail to acknowledge that the political context of 1992 made the holding of a referendum inevitable. Bourassa had precipitated the “Canada Round” with a referendum law, *Bill 150*, which challenged the very constitutional integrity of the Canadian nation-state. Other provinces, namely Alberta and British Columbia, passed laws making a referendum mandatory on all amendments to the Constitution.

A second dimension of Charlottetown which generated considerable discussion and profound disagreement involved amendments to Canada’s federal institutions. This debate is analyzed in considerable detail in *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*, (University of Toronto Press, 1993). Tom Watt of Queen’s University, Mulroney’s closest advisor throughout the process, and Donald Lenihan, organizer for the Network on the Constitution, rejected the critique that the agreement was merely a confusing grab-bag of sixty items. For them, the reform of federal institutions was “an attempt to provide an overarching framework integrating the *Charter of Rights and Freedoms* and federalism.”(17). Their interpretation is based on the assumption that federalism and the *Charter* are inherently incompatible. Canada’s *Charter*, the people’s package, had to take a back seat to a much more decentralist federation, one which could accommodate the special needs of Quebec’s Francophone majority and Canada’s beleaguered Aboriginal communities. James Kelly, in an article in the *Canadian Journal of Political Science* (34. 2, June 2001) and elaborated upon in his brilliant monograph, *Governing with the Charter. Legislative and Judicial Activism and Framers’ Intent* (MQUP, 2005) refutes convincingly, drawing upon a close analysis of all the *Charter* cases dealt with by the Supreme court, this claim of incompatibility between the *Charter* and federalism.

Peter Hogg, of Osgoode Law School, was a qualified supporter of the deal. Yet, he was drawn to conclude, in his contribution to the *The Charlottetown Accord*, that the deal was rejected primarily because public opinion outside

Quebec was opposed to any significant weakening of the federal government. Hogg considered that the very modest reforms to the division of powers – delegation to the provinces – especially to Quebec, restrictions on federal spending power, the constitutionalizing of intergovernmental agreements, transfer of some residual powers to the provinces, and the termination of the federal declaratory power – were far too complex and cumbersome to be workable. “Indeed,” he wrote, “the *Draft Legal Text* looked more like an amendment to the *Income Tax Act* than an amendment to the constitution.” (p. 92) Francophone Quebecers rejected reforms to the division of powers for opposite reasons. The changes, Jacques Frémont, professor of law at l’Université de Montréal, argues, were insufficient and dangerous for Quebec. Charlottetown legitimized and constitutionalized Ottawa’s spending power by doing away with the principle of the exclusiveness of provincial powers. It would be far more productive for the Quebec government to “insist on being able to exercise effectively, and without any interference, as fully and completely as possible, the jurisdictions recognized by the *Constitution Act*, 1967 and its subsequent judicial interpretations.” (101)

Central to the question of the division of powers is the controversial concept of asymmetrical federalism. Proponents of asymmetrical federalism, including premiers Robert Bourassa, Peter Lougheed, Claude Ryan and a plethora of political scientists writing in *Beyond Quebec. Taking Stock of Canada*. (McGill-Queen’s University Press, 1995), lamented the fact that a devolution of specific powers – except for what they considered was its weak cousin, the distinct society clause – never became the central aspect of the Charlottetown deal. Why? Reg Whitaker offers three valid explanations. Most premiers, out of self-interest, remained firmly wedded to the concept of the equality of the provinces because it was the theoretical justification for a “Triple-E” Senate. Second, many political scientists and constitutional lawyers point out that Quebec would lose representation in the House of Commons and Senate and the dualism that accompanies that representation. Asymmetry is unworkable in a British parliamentary form of government. Thirdly, public opinion in the rest of Canada was overwhelmingly opposed to any dimension of special status for Quebec. And still, Whitaker maintains that public opinion could have been changed by showing how asymmetrical federalism produced a win-win scenario. He argues that Bourassa lacked the courage and determination to follow through on his

threat of secession. "The threat of Quebec sovereignty," he laments, "has been the dog that did not bark." (p. 109)

On Senate reform, several contributors to the Charlottetown post-mortem, including the outspoken President of the Canada West Foundation, David Elton, argued that Charlottetown's proposals "would create a partially elected Senate, with formally equal provincial representation but de facto special powers for Quebec senators, and an effectively emasculated Senate." (p. 37) A majority of Western Canadians rejected the hobbled "Triple-E" Senate while a majority of Francophone Quebecers believed that a guarantee of 25 percent of the seats in the House of Commons in perpetuity was not worth exchanging for an equal and appointed Senate. Most Canadians, especially Senate reformers in Western Canada, decided they were better off with the devil they knew rather accepting a hobbled "Tripple-E" Senate.

The Aboriginal constitutional package, which formed the largest part of the Charlottetown Consensus Report, was the real sleeper. The four Aboriginal Constitutional conferences, three under Brian Mulroney's government, which were mandated by the *Constitution Act*, 1982 failed to produce any consensus on the nature and scope of Aboriginal self-government under S. 35. This need to bring the four National Aboriginal organizations to the constitutional table was resulted Mulroney government's assessment, never made public, that the Meech Lake Accord failed ratification in the Manitoba Legislature because of the orchestrated opposition of the Assembly of First Nations whose leaders orchestrated Elijah Harper's rejection of the procedural changes required to allow the legislature to debate and eventual ratify the Meech Lake Accord. Given that the *Draft Legal Text* appeared only two weeks before the referendum, Canadians had no time to explore the full implications of what was in fact an elaborate Aboriginal Constitution within the Canadian Constitution. Representatives for the four national Aboriginal organizations, status and non-status Indians, Métis, and Inuit, were the only ones allowed to operate as "insiders" at the negotiating table. Logically, the final deal reflected their constitutional wish lists. Political analysts later revealed the fundamental contradictions in Canada's political culture. Canadians rejected Québécois neo-nationalists' demand for "special status" for Quebec while inadvertently supporting a far more extensive special status for Aboriginal Canadians.

A perceptive Alan Cairns, writing in *Constitutional Predicament* (pp. 38-62) as well as in his brilliant *Citizens Plus. Aboriginal Peoples and the Canadian State* (University of British Columbia Press, 2000) characterized the numerous Aboriginal amendments as a comprehensive Aboriginal constitution within the Canadian constitution. He maintains that Canadians did not view an Aboriginal Third Order of government – a powerful form of special status – as a political threat. Why? Because “psychologically Aboriginal peoples are not viewed as standardized members of the Canadian community.” Canadians, Cairns maintains, continue to perceive Aboriginal peoples as “outsiders” making their demand for political, social, and economic segregation seem quite logical and acceptable. Canada’s Aboriginal Peoples, Cairns concludes, must be recognized as Citizens Plus in order to ensure that their use of instruments of self-government engender solidarity rather than separation and alienation. Given that Canadians realize the significance of the Aboriginal package, it is unlikely they will constitutionalize special status for Canada’s Aboriginal Peoples.

## **II - Charlottetown’s defeat: paradoxical unintended consequences**

My second argument, while acknowledging the tremendous negative fall-out precipitated by the demise of the Meech Lake and Charlottetown constitutional deals, advances a positive interpretation of the paradoxical unintended consequences of Charlottetown’s defeat. During phase one, Charlottetown’s rejection by the Canadian voters set in motion a predictable political crisis which came very close to destroying Canada during the second Quebec referendum on secession in 1995. Max Nemni, in his perceptive article on “The Politics of Nationalism in Quebec: The Case Study of the Bélanger-Campeau Commission,” (*Quebec Studies* no. 19, 1995), demonstrates that the deliberate fuelling and exploitation of Québécois nationalism by the Mulroney-Bourassa alliance’s misguided attempts to implement Quebec’s constitutional demands legitimized the Québécois secessionist movement thereby undermining the Canada’s Constitutional democracy and its legislative, executive and judicial institutions. This unwarranted and misguided legitimization of secession by federalists allowed Parti Québécois leader and Premier, Jacques Parizeau, to proclaim that secession was an exclusively political process, one that had nothing to do with the Constitution or the rule of law. Secessionists con-

tended that Quebec had the right to secede unilaterally following a majority YES vote in a referendum. There was no constitutional impediment, under domestic and/or international law, preventing Quebec's National Assembly from making a unilateral declaration of independence. This unfounded and dangerous argument went largely unchallenged by Ottawa between 1992 and 1995. The legitimization of the secession option contributed to the election of Parti Québécois in 1994 thanks in part to Premier Jacques Parizeau's promise of a quick referendum on outright secession. These developments transpired in a climate of destabilizing economic and ideological shifts involving implementation of NAFTA, neo-conservative economic and social policies, and Ottawa's financial incapacity to shore up the beleaguered social service state.

This turmoil made it much easier for Parizeau and Bouchard to outmaneuver a distracted and disoriented Chrétien Liberal government and to sway indecisive Québécois Francophones, many of them disenchanted federalists, to vote "YES" in the destabilizing 1995 referendum. The secessionist movement's strategy and tactics almost prevailed, falling short by just over 50,000 votes of obtaining a simple majority. While federalist forces prevailed by a slim margin, Jacques Parizeau's radicalized secessionist movement had overreached! It became clear that Premier Parizeau, while agreeing to Bouchard's demand for a question on sovereignty-partnership instead of outright secession, intended to proceed very quickly with a unilateral declaration of independence. A slim federalist victory, and a shocking realization of what Parizeau had in store for Canadians, forced the Chrétien government into action. The crisis set in motion a long overdue series of political and judicial developments which, in time, undermined the legitimacy of the secessionist movement and contributed to the slow decline of the Parti Québécois and the Bloc Québécois. During this second phase, the Chrétien government's determined, farsighted response to the very narrow "NO" victory successfully challenged the Parti Québécois' dogma of political unilateralism by convincing Canadians that there was a constitutional dimension to secession and that the rule of law must prevail if democracy and democratic institutions were to be maintained. This political and constitutional breakthrough occurred, in part, thanks to an evolving socio-economic climate in Quebec and throughout Canada. Finance Minister Paul Martin put the national government's financial house in order. Furthermore, Québécois Francophones turned their atten-

tion and energies to other, more pressing matters, and along with most Canadians demonstrated a refreshing willingness to begin to rethink and to redefine the role of the state. Quebec's long and troublesome 'Quiet Revolution' was entering its final phase.

It was inevitable that Charlottetown's defeat would generate serious political upheaval. PM Mulroney's departure in 1993 and Bourassa resignation literally handed power to Jacques Parizeau's Parti Québécois. He was determined to hold a referendum on secession followed by a unilateral declaration of independence if successful. Charlottetown's defeat prompted many analysts, including Patrick Monahan and Jeffrey Simpson writing in *The Charlottetown Accord* (224), to argue that it was foolhardy to attempt another comprehensive renewal of the Canadian Constitution. Canadians unhappy with the constitutional status quo had only two options, play by the existing rules or find a way to "jump outside" the constitutional and the Canadian federation. (224) It was a forgone conclusion that Parizeau and Bouchard would play political hardball. Why? "The rest of Canada, having rebuffed Meech Lake and Charlottetown," Simpson warned, "is insisting that Quebec take the current constitutional arrangements and put them to the test in the confrontation with secession."

The gauntlet had been thrown down by Canadians. Parizeau had no choice but to accept the status quo or hold a referendum and indulge in a high risk UDI. This interpretation, backed by Whitaker's contention that Bourassa's failure was due to his inability to act decisively, reinforced the secessionists' belief that only a quick and dirty UDI would work. Parizeau promised a referendum on secession within twelve months of the election of the Parti Québécois in September 1994. He revealed later in his candid memoirs, *Pour un Québec souverain* (Montréal: VLB éditeur, 1997), that he had long been convinced that a UDI within weeks of a "YES" vote would succeed. Surprise and speed, involving quick international recognition, first from France and then from the United States, were the keys to Quebec achieving independence.

Parizeau's role of the dice failed. This defeat – the importance of which Parizeau realized immediately and resigned on the spot – set in motion a series of political and judicial developments which accelerated the slow, irreversible decline of the Québécois secessionist movement and the Parti Québécois. The 1995 referendum marked an important watershed in

Quebec and Canadian politics. In due course, Lucien Bouchard and Bernard Landry realized they had no choice but to function primarily, if not exclusively, as provincial premiers addressing many unresolved social and economic problems facing Quebecers. Mario Dumont's disgruntled Liberals, functioning under the banner of the Action démocratique du Québec, quickly distanced themselves from the secessionist project, focusing instead on downsizing of the Quebec state and improving the lives of Quebecers living outside the region of Greater Montreal.

Given this new context, PM Chrétien grabbed the opportunity to challenge head on the Parti Québécois government's claim of secessionist unilateralism. Referendum night, Canadians and their political leaders experienced a massive seismic shock – at least a 7 on the Richter scale – prompting PM Chrétien to state that Canada would not disintegrate under his watch. The narrow victory forced his government to fulfill its constitutional obligations to defend the integrity of the Canadian nation-state. The PM was pressured by a strong majority of Canadians insisting that he challenge the legal assumptions underlying Parti Québécois secessionist dogma.

Before the referendum, “Thinking the ‘Unthinkable’” had become a fashionable imperative. Academics churned out studies analyzing if and how the Rest of Canada (ROC) would or could survive following Quebec's secession. Following the referendum, focus on four main themes sharpened dramatically as the debate shifted from the merely theoretical to the pressing reality of Canada's predicament. First, there were legitimacy issues involving the referendum question, the size of the majority, partition, Aboriginal rights, recourse to a UDI, and international reaction. There were strong disagreements about the appropriate negotiating process and the players to be involved. The list of negotiable issues by the various governments and other players grew exponentially.

The heated debate about the possible outcomes of secession negotiations evolved quickly. Following the lead of one astute analyst, Robert Young – author of the highly acclaimed *The Secession of Quebec and the Future of Canada* (2nd ed.). University of Toronto Press, 1998), several analysts moved from the camp of believers in the inevitability of a Quebec ‘velvet secession’ to the school of hardnosed realists proclaiming that the Parti Québécois has lost its trump card, the element of surprise thanks to a

disorganized, disoriented Canadian government. One thing was certain. PM Chrétien would never allow a repeat of the political and judicial blunders of 1995. He finally understood that it was imperative to implement quickly “Plan B,” a combined political education campaign explaining the horrendous consequences of secession and a clearly worded reference to the Supreme Court requesting the Justices to decide if the Quebec government, as it claimed, had a right to invoke a unilateral declaration of independence under Canadian and/or International law.

The Supreme Court’s 20 August 1998 ruling on the *Reference Re the Secession of Quebec* stands as a landmark constitutional decision. Warren J. Newman, a member of the Constitutional Affairs and Canadian Unity branch of the Department of Justice of Canada, played an important role in presenting Ottawa’s arguments. His book, *The Quebec Secession Reference. The Rule of Law and the Position of the Attorney General of Canada* (York University, 1999) presents a succinct analysis of the Supreme Court’s landmark decision and its implications for Canada’s constitutional and political development. The Justices stated categorically that the National Assembly, legislature or government of Quebec could not carry out a unilateral declaration of independence from Canada under the Constitution of Canada or under international law. The Justices then shifted from a legal decision to a political analysis. They opined that four constitutional conventions – federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and the respect of minorities – underlying Canada’s constitutional framework and practice provided the principles whereby secession could become legal under an amended Canadian constitution. If a clear majority-by this the Justices meant some level of a super-majority – of Quebecers voted YES on a clear question pertaining to outright secession, then Canadian and provincial governments and other players would be obliged to negotiate in good faith. Every aspect of the constitution would be on the table and there was no guarantee that the outcome of secession negotiations would be successful. If negotiations failed, Quebec could still opt to unilaterally. An independent Quebec’s leaders would be compelled to face all the consequences flowing from their illegal, revolutionary act.

The Supreme Court’s long overdue “reality check” transformed the political discourse surrounding the secession issue. The unrealistic debate between

the impossibilists and the inevitabilists dissolved like snow on a hot spring day. Theoretically, secession could be made legal given an ideal set of circumstances and cooperation among all the stakeholders. In reality, secession had become highly improbable since it required a hard-to-achieve constitutional amendment. Polls revealed that a majority of Canadians, including Quebecers, supported the Justices' Solomon-like decision. PM Chrétien and his advisors, while grumbling that Canada's Justices should not have ventured into the realm of political advice, moved quickly to prepare legislation setting out the terms and conditions of all future referenda on secession. *The Clarity Bill*, a narrow, cautious response to the Reference opinion, mandated the Canadian government to accede to negotiations provided the referendum question was on secession and only secession and a substantial majority of citizens voted in favour of the option. No more trick questions and no further pretense that fifty percent plus one vote would suffice to break up the country.

Premier Bouchard, caught between a rock and a hard place, spun the historic decision the only way he could. The decision, he argued, obliged Ottawa to negotiate following any future referendum and it confirmed Quebec's right to a UDI if negotiations collapsed. He fulminated against the *Clarity Act* and promised a legislative riposte. He believed, momentarily, that he had found the elusive winning condition that would allow his government to launch a third referendum. Charest's Liberals and Mario Dumont's ADQ, who could also read the dramatic turn around in the polls, scoffed at Bouchard's allegations of Ottawa's deceit and humiliation. They rejected his plea for another "sacred union" against the Canadian federation. The high stakes, knife-to-the-throat, political blackmail on Canada's future was over. Bouchard's keen political instincts told him that his government's drive for secession was over. He grasped the first opportunity to resign as premier and leave politics. He later founded a group called *Pour un Québec lucide* which pleaded with Québécois to abandon their obsession with secession and focus on finding urgent solutions to Quebec's pressing demographic, social and economic problems.

His successor, Premier Landry and Parti Québécois militants, refusing to accept the new political climate, were determined to engineer their exit from Quebec's raucous political stage with a "bang" instead of the whimper. Landry could not gain any traction among increasingly reluctant Québécois

voters who were tired of the secession debate and the social polarization it created. Premier Landry resigned following his defeat at the hands of Jean Charest's Liberal Party in 2003. He was replaced by an urbane, openly gay political upstart, André Boisclair, who all but ignored Parti Québécois militants and supporters throughout the regions of Quebec. He paid a heavy political price for this oversight. The door was opened wide to Mario Dumont's Action Démocratique du Québec, who played down his secessionist ambitions in the 2007 election to win 41 seats (up from five in 2003) mostly outside the Montreal region at the expense of the Parti Québécois with 31 percent of the popular vote. André Boisclair was pressured to resign and Parti Québécois militants turned to a veteran, Pauline Marois, to lead their ailing party back to office. She has made it abundantly clear that under her leadership the Parti Québécois would not be pursuing the dream of secession in the very near future.

For two decades following the *Constitution Act of 1867* with its *Charter of Rights and Freedoms* and amending formulae, Canadians agonized over two proposed mega-constitutional proposals, the Meech Lake Accord and the Charlottetown Consensus Report. They were encouraged over-and-over to believe that if they refused to ratify these proposed alterations to Canada's Constitution, reforms which most Canadians considered unnecessary or highly questionable, then Canada would disintegrate. Refusing to be cowed by all the doom & gloom prognosticators, Canadians rejected both accords and then dealt with the political fallout, particularly the 1995 Quebec referendum, as mature and informed citizens. At long last, Canadians took possession of their Constitution and, in so doing, helped transform Canadians into a truly sovereign people. Of course, the door to constitutional renewal remains open. Canadians now have a much better understanding of their Constitution and the how it might be amended when and if necessary. The Charlottetown experience, placed in this larger perspective, was both a necessary and positive experience for all Canadians. It demonstrated the severe constraints of achieving formal constitutional change when there was no broad consensus among Canadians in all regions. Keeping this in mind, the Harper Conservative and Charest Liberal governments are implementing elements of the Meech and Charlottetown constitutional packages using informal, non-constitutional methods, that is, via political and administrative deal-making. Future governments may or may not amend or rescind these deals depending on the political climate.

## L'Accord de Charlottetown et les processus d'élaboration constitutionnelle

### Résumé

Suite à l'échec de l'Accord du lac Meech en 1990, de nombreuses commissions ont été créées afin de recueillir les idées constitutionnelles de la population, des experts et des groupes d'intérêts. L'accord de Charlottetown conclu en 1992 était le résultat de ce processus de consultation. La délibération démocratique avait alors remplacé le libéralisme de 1982 comme processus d'élaboration constitutionnelle. L'Accord de Charlottetown, qui était aussi le résultat de la négociation, constituait un accord non-entièrement théorisé qui laissait subsister de nombreuses conceptions opposées de la fédération. C'est donc à l'égard des processus d'élaboration constitutionnelle que l'Accord de Charlottetown a influencé la démocratie constitutionnelle canadienne. Comme le démontre l'évolution du fédéralisme belge, les processus d'élaboration constitutionnelle revêtent une grande importance dans l'évolution d'une démocratie constitutionnelle.

Bien que l'Accord de Charlottetown de 1992 ne soit jamais devenu une modification de la Constitution, il a tout de même influencé la démocratie canadienne sur le plan des processus d'élaboration constitutionnelle. L'Accord de Charlottetown était le résultat de processus de délibération et de négociation, qui ont initié le moment procédural dans lequel se trouve encore aujourd'hui la politique constitutionnelle canadienne. En effet, depuis le début des années 1990, la démocratie constitutionnelle canadienne s'est beaucoup intéressée aux processus d'élaboration constitutionnelle<sup>1</sup>. D'une part, la loi fédérale sur les vetos régionaux<sup>2</sup> a rajouté des exigences supplémentaires à la procédure générale de modification constitutionnelle. D'autre part, le *Renvoi sur la sécession du Québec*<sup>3</sup>, la loi fédérale sur la clarté<sup>4</sup> et la loi sur les droits fondamentaux du peuple québécois<sup>5</sup> ont tenté de préciser la démarche de négociations et de mise en œuvre de la sécession. Pendant ce temps, l'évolution du droit constitutionnel était largement laissée à l'interprétation judiciaire, et plus particulièrement à celle de la Cour suprême du Canada. Même ici, la question des processus d'élaboration constitutionnelle a été au cœur des décisions. La Cour suprême, dont la

légitimité démocratique a été largement contestée, a manifesté une grande hésitation entre des attitudes d'activisme et de retenue judiciaires. Afin de justifier son action constitutionnelle, la Cour suprême a fait sienne la théorie du dialogue entre le pouvoir judiciaire et les législateurs<sup>6</sup>. Il s'agit là encore d'une réflexion sur les processus d'élaboration du droit.

Les principaux effets de l'Accord de Charlottetown sur l'évolution constitutionnelle du Canada ont donc été processuels : entre 1990 et 1992, la démocratie constitutionnelle canadienne a notamment emprunté la voie d'une démocratie délibérative et l'Accord de Charlottetown était en partie le résultat de la délibération. Comme nous le verrons plus loin, il s'agissait plus précisément de ce que la théorie de la délibération démocratique nomme un « accord non-entièrement théorisé ». Considérant la complexité des questions soulevées lors de cette « ronde Canada », la délibération est demeurée insuffisante, ce que l'échec, annoncé, de l'Accord a confirmé.

Pour justifier cette double hypothèse, je vais développer les idées suivantes :

- premièrement, la démocratie délibérative a alors supplanté le libéralisme, c'est-à-dire que le débat démocratique a remplacé les principes abstraits préétablis comme justification des normes de justice dans un contexte de pluralisme axiologique ;
- deuxièmement, ce modèle délibératif de démocratie, qui éloignait la démocratie constitutionnelle canadienne du modèle jusqu'alors dominant de la démocratie représentative chère au fédéralisme exécutif, permet de fonder des accords non-entièrement théorisés ;
- troisièmement, la délibération n'est pas le seul processus ayant conduit à l'Accord de Charlottetown, ce dernier étant aussi le résultat de la négociation ;
- quatrièmement, avec l'Accord de Charlottetown, le modèle de la théorie délibérative s'opposait au libéralisme sous-tendant la réforme de 1982 ;
- cinquièmement, le processus d'élaboration de la Constitution belge peut servir d'exemple de l'importance du processus pour l'évolution d'un système constitutionnel.

Enfin, ce texte devrait aussi permettre de rejeter la fausse dichotomie entre processus et substance : traiter des processus n'exclut pas une réflexion sur le fond du droit.

## **I. De la création de commissions jusqu'au référendum du 26 octobre 1992**

Suite à l'échec de l'Accord du lac Meech, il importait de revoir le processus d'élaboration constitutionnelle : la procédure de modification de la Constitution adoptée en 1982 s'était avérée trop complexe et l'on critiquait le fédéralisme exécutif où onze hommes blancs s'entendent derrière des portes closes pour décider de l'avenir constitutionnel du Canada. Afin de relancer le processus de réforme constitutionnelle, les différents gouvernements canadiens (fédéral et provinciaux) ont créé plusieurs commissions pour étudier les questions relatives au système constitutionnel.

Au Québec, l'Assemblée nationale instituait la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (commission Bélanger-Campeau)<sup>7</sup>. Dans son rapport, la Commission énonçait que le *statu quo* était inacceptable et recommandait à l'Assemblée nationale l'adoption d'une loi<sup>8</sup> énonçant les deux voies possibles : la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec ou une offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle par le gouvernement du Canada.

En septembre 1991, le gouvernement fédéral de Brian Mulroney présentait ses propositions de renouvellement de la Constitution dans un document intitulé *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*<sup>9</sup>. Déjà, deux rapports fédéraux avaient été déposés. Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes (Comité Beaudoin-Edwards) avait étudié les processus de modification de la Constitution du Canada et recommandé notamment la tenue d'un référendum consultatif sur une éventuelle proposition constitutionnelle<sup>10</sup>. Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada<sup>11</sup>, présidé par Keith Spicer, avait notamment constaté qu'une « soif d'ouverture et de démocratisation vise surtout le processus de réforme constitutionnelle »<sup>12</sup>. Le président Spicer invitait alors le gouvernement « à reconsidérer son rejet d'une assemblée constituante, sous quelque forme que ce soit, ou d'un processus similaire qui permette aux citoyens de se sentir partie prenante à l'élaboration de la Constitution »<sup>13</sup>. Afin de recueillir les réactions à ces propositions fédérales de septembre 1991 et de suggérer des modifications, un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes (Comité Beaudoin-Dobbie) a été créé. Le rapport de ce Comité a été déposé le 28 février 1992<sup>14</sup>. De plus, à partir de janvier 1992, cinq conférences nationales organisées par

des instituts de recherche dans le but d'examiner les propositions fédérales ont permis à certains groupes d'intérêt et à des citoyens de discuter des propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral. Parallèlement, des consultations ont eu lieu au sein des communautés autochtones du Canada – quatre organismes ayant été chargés de mener les consultations : l'Assemblée des premières nations («APN»), le Conseil national des autochtones du Canada («CNAC»), le Ralliement national des Métis («RNM») et l'Inuit Tapirisat du Canada («ITC»).

Suite au dépôt du rapport du comité Beaudoin-Dobbie, le gouvernement fédéral convoqua à Ottawa, le 12 mars 1992, les représentants des provinces, des territoires et des Autochtones pour étudier certaines modifications constitutionnelles. Le Québec refusa alors de participer aux discussions conformément à la position prise par le premier ministre Bourassa lors de l'échec de l'Accord du lac Meech, qui consistait à négocier dorénavant à deux plutôt qu'à onze – il avait toutefois délégué certains observateurs, soit la sous-ministre Diane Wilhelmy et le conseiller constitutionnel André Tremblay. Le processus, qui «était pleinement fonctionnel au début d'avril 1992»<sup>15</sup>, mena au rapport d'étape du 7 juillet 1992, conclu en l'absence du premier ministre Mulroney alors à Munich pour le sommet des sept pays les plus industrialisés – c'est son ministre responsable du dossier constitutionnel, Joe Clark, qui présidait les travaux. L'entente du 7 juillet, qui prévoyait notamment un Sénat égal, servit de base de discussion lors de la reprise des négociations constitutionnelles le 4 août 1992 au lac Harrington, marquée par le retour du Québec à la table de négociations. Les négociations devaient finalement aboutir à l'entente de Charlottetown le 28 août 1992. Traduit en texte juridique que le 9 octobre 1992, l'Accord fut rejeté lors des consultations référendaires du 26 octobre 1992<sup>16</sup>.

## II. Le contenu de l'Accord

L'Accord de Charlottetown reconnaissait, de manière incomplète, différentes revendications constitutionnelles (notamment la réforme du Sénat, l'autonomie gouvernementale autochtone, la caractère distinct du Québec), fondées sur des conceptions divergentes de la justice ou de l'égalité : égalité des individus, égalité des provinces, égalité des peuples fondateurs et égalité des Autochtones. L'Accord de Charlottetown était ainsi fait qu'à chaque fois qu'un droit ou une vision était affirmé, les autres droits et conceptions du

Canada étaient préservés. Par exemple, la reconnaissance du Québec comme société distincte s'accompagnait d'une disposition garantissant l'attachement des Canadiens et de leurs gouvernements à l'épanouissement et au développement des communautés minoritaires de langue officielle dans tout le pays – ce qui visait à protéger la communauté anglophone du Québec. La réforme du Sénat, inspirée du principe de l'égalité des provinces, prévoyait que les projets de loi ayant une importance particulière pour la langue ou la culture française au Canada devaient être agréés à la majorité des voix de l'ensemble des sénateurs et à la majorité des voix des sénateurs d'expression française. Le droit à l'autonomie gouvernementale autochtone devait s'accorder avec le droit à l'égalité prévu par l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et plus spécifiquement, avec la garantie explicite de l'égalité des sexes de l'article 28.

À elle seule, la clause Canada énoncée dans l'Accord suffit à comprendre la complexité fondamentale de l'Accord dans sa reconnaissance du pluralisme idéologique :

« 2. (1) Toute interprétation de la Constitution du Canada, notamment de la Charte canadienne des droits et libertés, doit concorder avec les caractéristiques fondamentales suivantes :

- a) le fait que le Canada est une démocratie attachée à un régime parlementaire et fédéral ainsi qu'à la primauté du droit ;
- b) le fait que les peuples autochtones du Canada, qui ont été les premiers gouvernants du territoire, ont le droit de promouvoir leurs langues, leurs cultures et leurs traditions et de veiller à l'intégrité de leurs sociétés, et le fait que leurs gouvernements forment un des trois ordres de gouvernement du pays ;
- c) le fait que le Québec forme au sein du Canada une société distincte, comprenant notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil ;
- d) l'attachement des Canadiens et de leurs gouvernements à l'épanouissement et au développement des communautés minoritaires de langue officielle dans tout le pays ;
- e) le fait que les Canadiens sont attachés à l'égalité raciale et ethnique dans une société qui comprend des citoyens d'origines multiples dont la contribution à l'édification d'un Canada fort reflète sa diversité culturelle et raciale ;

- f) l'attachement des Canadiens au respect des droits et libertés individuels et collectifs ;
- g) l'attachement des Canadiens au principe de l'égalité des personnes des deux sexes ;
- h) le fait que les Canadiens confirment le principe de l'égalité des provinces dans le respect de leur diversité.

(2) La législature et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir la société distincte.

(3) Le présent article ne porte pas atteinte aux pouvoirs, droits ou privilèges du Parlement ou du gouvernement du Canada, des législatures ou des gouvernements des provinces, ou des corps législatifs ou des gouvernements des peuples autochtones du Canada, y compris à leurs pouvoirs, droits ou privilèges en matière de langue.

(4) Il est entendu que le présent article ne porte pas atteinte aux droits – ancestraux ou issus des traités – des peuples autochtones du Canada. »

Il est évident que compris dans la perspective de chaque point de vue, l'accord est insatisfaisant<sup>17</sup>. Il juxtapose des visions différentes du Canada plutôt que de les réconcilier ou d'en affirmer une seule<sup>18</sup>. En cela, il s'oppose à l'approche suggérée par ces traditions politiques tels le libéralisme et le romantisme (que ce dernier prenne la forme du communautarisme ou du nationalisme), qui tentent toutes d'imposer leur vision monolithique au constitutionnalisme<sup>19</sup>. À cet égard, l'Accord de Charlottetown différait de la réforme de 1982, laquelle prétendait au monopole interprétatif en s'inscrivant « dans la ligne la plus pure de l'humanisme libéral : tous les membres de la société civile jouissent de certains droits fondamentaux inaliénables, et ils ne peuvent en être privés par aucune collectivité (État, Gouvernement) ni au nom d'aucune collectivité (nation, ethnie, religion, ou autre) » ; comme l'écrit encore Trudeau, « [s]ituée dans la grande tradition de la Déclaration des Droits de L'Homme et du Citoyen de 1789 et du *Bill of Rights* des États-Unis d'Amérique de 1791, elle [la *Charte canadienne des droits et libertés*] établissait implicitement la primauté de la personne sur l'État et sur toutes les institutions gouvernementales et reconnaissait de la sorte que toute souveraineté réside dans le peuple. »<sup>20</sup> Il n'est donc pas surprenant que la tentative de modification constitutionnelle de 1992 ait été rejetée par les tenants de la Constitution de 1982.

### III. Délibération et accord non-entièrement théorisé

Ces derniers développements paraissent peut-être nous éloigner de la question des processus d'élaboration constitutionnelle, mais au contraire, ils permettent de comprendre la transformation de la démocratie constitutionnelle réalisée par l'Accord de Charlottetown. En effet, toutes ces commissions et consultations avaient inscrit la démocratie constitutionnelle canadienne dans un processus de délibération, processus qui s'est poursuivi avec la campagne référendaire et, qui sait, peut-être même pendant les négociations intergouvernementales. Or, en philosophie politique au cours des dix dernières années, les théories de la démocratie délibérative ont prétendu remplacer le libéralisme comme théorie politique dominante<sup>21</sup>. Déjà, à l'époque de Charlottetown, le mouvement en faveur de la démocratie délibérative s'affirmait dans différents courants théoriques notamment en Allemagne, en France et aux États-Unis (notamment, dans ce dernier cas, avec le néo-républicanisme)<sup>22</sup>. Ces philosophies politiques ont en arrière-plan les développements épistémologiques de l'éthique de la discussion et de la rationalité communicationnelle de Jürgen Habermas.

Les théories de la démocratie délibérative entendent pallier aux insuffisances du libéralisme dans la prise en compte du pluralisme axiologique. Chez John Rawls, par exemple, sa *Théorie de la justice*<sup>23</sup> élaborée en 1971 proposait des principes de justice devant être acceptés par tous. Critiquée pour ne pas avoir suffisamment considéré le pluralisme identitaire et culturel, Rawls a modifié sa théorie. Dans le *Libéralisme politique*<sup>24</sup>, il renonce à construire sa théorie à partir de convictions morales partagées par tous. Pour les théoriciens de la démocratie délibérative, le tournant pluraliste de Rawls demeure incapable de fonder des consensus normatifs en raison de l'hétérogénéité des valeurs :

« Si nous ne pouvons nous appuyer, afin de justifier des principes de justice dans un contexte de pluralisme axiologique, sur des principes préétablis qui seraient acceptables aux adhérents de toutes les conceptions raisonnables du bien humain, il va falloir que ces bases soient identifiées par les citoyens et/ou par leurs représentants dans des contextes de délibération démocratique. Bref, pour les théoriciens de la démocratie délibérative, le débat démocratique remplace en quelque sorte les principes préétablis comme base justificative de principes de justice. »<sup>25</sup>

Dans la perspective des théories de la délibération démocratique, « c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat ; la source de la légitimité n'est pas la volonté déjà déterminée des individus mais son processus de formation, la délibération »<sup>26</sup>. En posant le droit pour tous de participer à la délibération, cette approche reconnaît que l'accord universel ne saurait être la condition essentielle de la légitimité démocratique.

Le libéralisme cherche à dégager des principes abstraits de justice auxquels tous pourraient adhérer, ce qui en fait une conception universaliste de la citoyenneté. Cette approche ressemble au patriotisme constitutionnel de Habermas<sup>27</sup>, lequel suggère que l'identité collective postnationale se construit à partir des principes des droits de la personne et de la notion d'État de droit, plutôt que sur des valeurs prépolitiques comme la langue, la culture ou l'histoire. En examinant le cas du Québec, des auteurs comme Francis Fukuyama<sup>28</sup>, Will Kymlicka et Wayne Norman<sup>29</sup> ont tous été d'avis que l'adhésion à des valeurs universelles ne suffit pas à fonder une citoyenneté commune. L'exemple canado-québécois soulève la question de savoir dans quelle mesure ne faut-il pas plutôt reconnaître une citoyenneté complexe, c'est-à-dire permettre à certains individus d'être citoyens d'un pays sur différentes bases, notamment à travers leur appartenance à un groupe ? Les concepts de diversité profonde et de citoyenneté différenciée, développés par Charles Taylor<sup>30</sup> et Iris Marion Young<sup>31</sup>, sont des exemples de cette approche.

En matière de prise en compte du pluralisme, la théorie de la délibération démocratique offre une autre variante, différente de la théorie de Habermas. Alors que le libéralisme essaie de trouver un consensus fondamental sur le juste entre des conceptions différentes du bien, ce qui permet à des personnes en désaccord sur des visions compréhensives de la vie bonne de s'entendre sur des conceptions de la justice et des institutions politiques communes, la théorie de la délibération démocratique permet d'en arriver à des décisions ou des accords sur des questions particulières sans que soit résolu le désaccord plus fondamental entre les divers participants. En d'autres termes, à partir du phénomène du pluralisme, le libéralisme de Rawls et la citoyenneté post-nationale de Habermas proposent de s'élever au delà des divergences d'opinions pour y déterminer un consensus sur des principes de justice abstraits, alors qu'une certaine théorie de la démocratie délibérative invite à se situer, dans un contexte postmoderne, en deçà du désaccord pour trouver une solution au problème concret qu'il s'agit de régler. C'est ce que

Cass Sunstein appelle des «incompletely theorized agreements» (accords non-entièrement théorisés) : un processus par lequel des individus s'entendent sur des pratiques, des décisions, en dépit de désaccords et d'incertitude quant aux questions fondamentales<sup>32</sup>. Par exemple, la *Modification constitutionnelle de 2001*, en vertu de laquelle le nom de la province de Terre-Neuve a été modifié pour Terre-Neuve et Labrador, a réussi sans que soit résolue définitivement la question de la frontière du Labrador.

C'est ainsi que l'Accord de Charlottetown, qui avait été le résultat de processus de délibération, avait construit un tel accord non-entièrement théorisé. Il s'agissait d'un accord politico-juridique qui laissait subsister différentes conceptions du Canada et de l'identité canadienne. Selon le point de vue du libéralisme, ou de quelque autre conception monolithique du constitutionnalisme, cet accord ne pouvait être acceptable tellement il était empreint d'un pluralisme constitutionnel. Selon James Tully, « [c]eux qui ont participé aux négociations constitutionnelles et aux vastes consultations de 1991 et 1992 au Canada ont fini, en conséquence, par se comprendre relativement bien les uns les autres et à modérer les opinions auparavant exprimées. Au contraire, ceux qui ont refusé de participer ont insisté pour affirmer que leurs propres vues étaient complètes et exclusives, ont maintenu les positions les plus extrêmes et n'ont par conséquent pas compris les autres. »<sup>33</sup>

Il ne saurait aucunement s'agir ici de prétendre que le processus de délibération propre à l'Accord de Charlottetown ait été parfait, ni même qu'il ait été le seul processus menant à l'entente politique du 28 août 1992. D'une part, en raison de la complexité des questions constitutionnelles soulevées entre 1990 et 1992, il est évident que le processus de délibération est demeuré insuffisant. Comparativement à l'Accord du lac Meech, qui portait sur un nombre limité d'enjeux, les discussions et l'Accord de Charlottetown abordaient en bloc la plupart des revendications constitutionnelles existant alors au Canada. En appelant la population à se prononcer par référendum sur toutes ces questions à la fois, l'échec paraissait inévitable. Peut-être faudrait-il repenser la possibilité d'une telle modification multilatérale? À tout le moins, il aurait fallu que le processus de délibération se poursuive beaucoup plus longtemps. Par ailleurs, alors que la théorie de la démocratie délibérative insiste pour que chacun ait le droit de participer aux délibérations, certains points de vue n'auraient pas été pleinement entendus dans le débat. Ce fut la prétention, notamment, de l'Association des femmes

autochtones qui, estimant que les groupes autochtones participant au débat ne représentaient pas leurs positions, s'est adressée aux tribunaux afin d'obtenir les subventions nécessaires à sa participation. La Cour suprême a toutefois rejeté la demande de l'Association des femmes autochtones, jugeant que la garantie de la liberté d'expression n'impose pas au gouvernement fédéral l'obligation positive de financer et de consulter l'Association lors des débats constitutionnels – la Cour a également estimé que la preuve présentée ne permettait pas de conclure que les groupes subventionnés ne représentaient pas les femmes autochtones<sup>34</sup>.

D'autre part, l'Accord de Charlottetown ne résultait pas uniquement de la délibération, mais aussi de négociations. Les rencontres entre premiers ministres n'ont certes pas eu pour seul modèle celui de la délibération démocratique. La négociation, guidée par des intérêts stratégiques, peut également intervenir et même prendre la forme d'un marchandage de concessions. Pour résumer la distinction entre la délibération et la négociation dans une perspective habermassienne, qu'il suffise de dire que la délibération a pour objectif l'intercompréhension tandis que la négociation vise la réussite. En fait, comme l'a avancé Jon Elster à propos de la Convention fédérale de Philadelphie en 1787 et de l'Assemblée Constituante de Paris de 1789 à 1791, les débats réels empruntent bien souvent une forme intermédiaire, une sorte d'usage stratégique de l'argumentation (ou usage stratégique d'arguments impartiaux)<sup>35</sup>.

La stratégie du gouvernement du Québec a joué un certain rôle sur ce passage de la délibération à la négociation. En effet, il faut se rappeler que le gouvernement du Québec n'a pas participé aux discussions intergouvernementales dès mars 1992, suite au dépôt du rapport du comité Beaudoin-Dobbie, mais seulement à compter du 4 août 1992. Or, entre-temps, l'entente du 7 juillet 1992 était survenue. Voici l'analyse qu'en fait Kenneth McRoberts :

« En résumé, l'Entente du 7 juillet est fidèle aux préoccupations constitutionnelles qui dominent à l'extérieur du Québec. Elle respecte la volonté clairement exprimée par la majorité des Canadiens anglais de ne pas affaiblir sensiblement les pouvoirs du gouvernement fédéral. Elle reprend le projet de réforme constitutionnelle le plus populaire dans le reste du pays : le nouveau Sénat selon la proposition « des trois e ».

Enfin, elle satisfait à la revendication d'autonomie gouvernementale des autochtones. Par ailleurs, sa réponse aux préoccupations du Québec ne va guère au-delà d'une simple incorporation des éléments de l'Accord du lac Meech; en fait, elle cherche à atténuer les effets de la reconnaissance du caractère distinct du Québec.»<sup>36</sup>

De l'avis du constitutionnaliste André Tremblay, alors conseiller du premier ministre du Québec, l'entente du 7 juillet posait des problèmes évidents. Selon le professeur Tremblay, ces problèmes « s'avèrent à la fois trop nombreux et trop complexes pour que l'on puisse les résoudre de façon satisfaisante, à l'intérieur de la courte période de temps qui restait avant le début de la campagne référendaire [...] Par ailleurs, le processus multilatéral était trop engagé pour qu'il puisse faire marche arrière sur tant de questions et définir de nouveaux consensus acceptables au Québec. En d'autres termes, la marge de manœuvre ainsi que le pouvoir de négociation du Québec se trouvaient passablement réduits. Bref, peut-être aurait-il été préférable que le Québec eût été présent et actif dès le début du processus s'il devait par la suite cesser de boycotter les négociations constitutionnelles pour obtenir une meilleure offre.»<sup>37</sup> Kenneth McRoberts est aussi de cet avis : « Bourassa était maintenant placé devant un fait accompli : le Canada anglais avait décidé du type de Constitution qu'il voulait. Bourassa entreprend donc une nouvelle série de négociations pour que l'entente donne satisfaction au Québec, mais comme allaient le révéler les termes de l'accord final, c'est-à-dire l'accord de Charlottetown, il doit se contenter de limiter les dégâts. L'Accord reste dépourvu de réponses sérieuses aux exigences du Québec.»<sup>38</sup> Toujours selon McRoberts, au chapitre du partage des pouvoirs, « le Québec doit donc se contenter de ce qui avait été prévu dans l'Accord du 7 juillet [...] »<sup>39</sup>. En fait, la principale modification qui sera apportée à l'entente du 7 juillet de manière à satisfaire les exigences du Québec consiste à diluer la réforme du Sénat, une perte de pouvoir dans les institutions centrales compensée par un accroissement de la représentation du Québec à la Chambre des communes<sup>40</sup>. Il semble bien que la négociation avait alors priorité sur la délibération, en tant que processus d'élaboration constitutionnelle.

L'entente du 7 juillet 1992 avait rendu public un certain nombre de consensus existants sur lesquels il était difficile par la suite de revenir. Qu'il me soit permis de citer ici James Madison, au sujet des séances de la Convention fédérale de Philadelphie de 1787 qui eurent lieu à huis clos et restèrent

secrètes : « si les membres s'étaient engagés publiquement dès le début, ils auraient ensuite supposé que la cohérence exigeait d'eux de maintenir leurs opinions, alors que, grâce au secret des discussions, nul ne se sent obligé de conserver ses opinions s'il n'est plus convaincu de leur pertinence et de leur vérité, et chacun peut céder à la force des arguments »<sup>41</sup>. Il ne saurait s'agir néanmoins de faire l'éloge du huis clos car, comme l'a fait observer Jon Elster, « le secret a un autre effet que Madison n'envisage pas : les débats peuvent quitter le terrain de l'argumentation au profit de la négociation. »<sup>42</sup>

Ainsi, la délibération politique entreprise lors des consultations publiques ne s'est pas entièrement poursuivie lors des discussions d'août 1992. À titre d'exemple, la question du fédéralisme asymétrique, qui avait été approuvée lors de la première des cinq grandes conférences organisées au cours de l'hiver 1992<sup>43</sup>, n'aurait pas fait l'objet « de discussions sérieuses », sous prétexte que cette idée était trop impopulaire au Canada anglais<sup>44</sup>.

#### **IV. La théorie de la démocratie délibérative contre le libéralisme de 1982**

Ces propos ne doivent pas laisser croire que l'Accord de Charlottetown, parce qu'issu en partie d'exercices de délibération, était parfait ni qu'il méritait nécessairement d'être approuvé<sup>45</sup>. L'Accord laissait en suspens certains sujets, dont l'important droit à l'autonomie gouvernementale autochtone. Néanmoins, il faut insister sur la conséquence d'avoir un processus d'élaboration constitutionnelle fondé sur la théorie de la démocratie délibérative. Comparativement au libéralisme ou aux autres théories politiques qui s'imposent au constitutionnalisme moderne, la théorie de la délibération démocratique reconnaît davantage le fait du pluralisme et de la pluralité des interprétations. En ce sens, l'Accord de Charlottetown s'inscrivait dans l'esprit du constitutionnalisme canadien de l'*Acte de Québec* de 1774, de l'*Acte constitutionnel* de 1791 et de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Constitution de 1867 avait un caractère hautement pragmatique<sup>46</sup>, il ne s'agissait pas d'« un document fondateur dont la rédaction et la confection ont été inspirées par de grandes idées philosophiques »<sup>47</sup>, ce qui n'exclut pas qu'elle visait à « concilier unité et diversité », comme l'a reconnu la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*<sup>48</sup>. Les professeurs Leclair et Morissette écrivent que « [l]a Constitution de 1867 n'est pas la consécration de principes philosophiques unanimement partagés par des acteurs politiques portés par un même élan d'émancipation. Elle est plutôt le résultat d'un compromis

réaliste [...] »<sup>49</sup> Dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, la Cour suprême fait état des propos de Georges-Étienne Cartier, prononcés dans le cadre des Débats parlementaires sur la question de la Confédération : « Dans notre fédération, nous aurons des catholiques et des protestants, des anglais, des français, des irlandais et des écossais, et chacun, par ses efforts et ses succès, ajoutera à la prospérité et à la gloire de la nouvelle confédération. »<sup>50</sup>

Si le régime constitutionnel de 1867 ne cherchait pas à traduire une conception philosophique particulière, il en va autrement de la réforme de 1982 où la théorie politique du libéralisme tentait d'imposer son monopole interprétatif au constitutionnalisme canadien. En ce sens, c'est 1982, et non Meech ou Charlottetown, qui marque une rupture avec le constitutionnalisme canadien<sup>51</sup>. Avec Charlottetown, la politique délibérative avait alors remplacé le libéralisme comme justification des normes de justice dans un contexte de pluralisme axiologique. Ainsi, à ce qui sous-tendait la réforme de 1982, le libéralisme et sa tentative d'élaborer des principes (principalement ceux qui sous-tendent les droits et libertés) préétablis qui seraient acceptables aux adhérents de toutes les conceptions raisonnables du bien humain, l'on substitua le débat politique, conformément aux théories alors en ébullition de la démocratie délibérative. L'Accord de Charlottetown proposait une forme de constitutionnalisme pluraliste. Comme l'ont montré plusieurs auteurs, dont Guy Laforest<sup>52</sup>, cette voie alternative, tracée jadis par André Laurendeau, est parsemée d'embûches. Comme l'écrivit Wittgenstein, cela nécessite de s'accorder dans le langage employé, ce qui n'est pas qu'« une conformité d'opinion mais de forme de vie »<sup>53</sup>. Pour cette raison, la réflexion sur les processus d'élaboration constitutionnelle doit se poursuivre, que ce soit dans le contexte d'une modification du fédéralisme canadien ou de l'accession du Québec à la souveraineté. Dans l'un ou l'autre cas, il faut envisager les constitutions comme des accords non-entièrement théorisés<sup>54</sup>. Ce que j'ai voulu montrer dans le présent texte, c'est l'importance des processus d'élaboration constitutionnelle dans l'évolution d'une démocratie constitutionnelle. Sur ce point, la réforme constitutionnelle belge peut ici servir d'exemple.

## **V. La réforme de l'État belge**

La Belgique représente un modèle de fédéralisme évolutif et complexe. Depuis 1970, et surtout depuis 1980, la Constitution y est devenue « un

chantier permanent»<sup>55</sup>. Il faut reconnaître que le système constitutionnel belge est complexe, dans la mesure où s'y superposent plusieurs logiques, structures et institutions : «L'originalité du fédéralisme belge est d'avoir construit, à partir des quatre éléments territoriaux que constituent les régions linguistiques, deux types d'entités fédérées : les Communautés et les Régions. [...] Cette construction à double strate est une particularité qui semble unique dans les annales du fédéralisme. Elle ne s'éclaire qu'à la lumière de l'histoire et rend compte de l'inépuisable propension des Belges au compromis.»<sup>56</sup> Ce sont les limites de cette tendance aux accords non-entièrement théorisés qui semblent en cause en 2007 alors que la Belgique connaît une crise politique importante.

Certains analystes belges posent eux-mêmes la question : «Le système fédéral belge est-il plus complexe que celui d'autres pays fédéraux?»<sup>57</sup> Pour y répondre, ils font d'abord valoir que le fédéralisme belge suit un processus de dissociation, soit le passage d'un État unitaire à une fédération. Ils réfèrent, par la suite, à l'analyse du constitutionnaliste Marc Uyttendaele sur la superposition des différentes logiques dans le système fédéral belge<sup>58</sup>, qu'ils résument comme suit :

«[...] le fédéralisme belge est le seul à être de «double strate» par l'existence des Communautés et des Régions, reflet d'une coexistence de trois logiques qui sont en fait difficiles à concilier : une logique fondée sur la protection de la minorité francophone, une logique économique fondée sur l'existence de trois Régions (Flandre, Wallonie, Bruxelles-Capitale) et une logique linguistique et culturelle fondée sur l'existence de trois Communautés (flamande, française et germanophone) qui ne recourent pas les trois Régions.»<sup>59</sup>

Au surplus, la construction du système fédéral belge, qui tend à accroître le rôle des entités fédérées dans un mouvement de décentralisation régionale et communautaire, s'accompagne d'une centralisation des compétences vers le niveau supranational dans la construction de l'Union européenne. Ainsi, plus fondamentalement, c'est une réflexion sur le rôle de l'État dans l'économie qui est au centre du débat en Belgique.

Donc, les entités fédérées belges (l'équivalent des provinces au Canada) sont les Communautés et les Régions. Le concept de communauté est

essentiellement une revendication flamande. « Le droit communautaire est un droit qui est territorial dans l'ensemble des Régions unilingues, et en particulier dans la Région unilingue flamande laquelle revêt un caractère culturellement étanche, mais qui peut également avoir une excroissance, personnelle cette fois, dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. »<sup>60</sup>

### **Quel est ici l'intérêt de ce modèle belge ?**

Il montre, à mon avis, l'importance d'un processus d'élaboration constitutionnelle dans l'évolution d'un système constitutionnel. Il ne saurait s'agir, certes, de reproduire ce modèle car, comme l'affirme le constitutionnaliste Marc Uyttendaele, « cette logique qui a présidé à la mise en œuvre de l'État est le produit d'une réalité nationale. »<sup>61</sup> Le fédéralisme belge s'inscrit dans le passage d'un État unitaire à une fédération. Cette transformation s'est effectuée par des réformes continues depuis vingt-cinq ans. Alors que l'un des objectifs poursuivis consistait à freiner le mouvement séparatiste flamand, il est évident qu'on n'y est pas complètement arrivé. Au-delà de ces institutions et structures créées par les différentes réformes, c'est la méthode utilisée, pendant quelques décennies, pour effectuer ces réformes qui constitue ici l'intérêt de ce modèle.

Le système fédéral belge résulte de compromis successifs. Les réformes sont issues d'accords entre les partis politiques. Le plus souvent, ce sont les partis appartenant à la coalition gouvernementale qui sont parvenus à s'entendre (en 1970 et en 1993, d'autres partis ont participé aux ententes) : « Ces réformes se sont réalisées sans heurts majeurs, par phases successives, et dans chaque cas, elles furent le résultat de compromis sur le plan doctrinal où les thèses développées par et au sein des partis francophones et néerlandophones étaient parfois diamétralement opposées. Ces compromis impliquaient d'abord de disposer de temps, de beaucoup de temps pour mener les négociations à terme, et ensuite, des concessions réciproques avec la difficulté que ces dernières étaient immédiatement mises en exergue par les partis d'opposition rendant ainsi les négociations encore plus difficiles. »<sup>62</sup>

La méthode belge est « fondée sur la logique du compromis, sur la double lecture et sur l'opacité des négociations » :

- 1) Sur le compromis : « D'abord, pour être réussi et savouré, [le compromis à la belge] doit être précédé d'un psychodrame. Il faut qu'on

sente l'ombre de la rupture, la froideur de la lame qui va tout casser. Il faut que le temps manque pour conclure; en un mot que l'échec soit vraisemblable. Ensuite, il contient une dose d'imagination sophistiquée que l'on ne trouve pas dans les autres pays. Le « bon compromis à la belge », c'est celui auquel *a priori* on n'aurait pas pensé. Une sorte de délectation, au premier, au second et au troisième degrés [...]. Enfin, un « compromis à la belge » n'est pas parfaitement réussi si les éléments constitutifs sont trop simples. Il doit ressembler à ces molécules de la chimie organique qui ont des valeurs dans tous les sens. »<sup>63</sup>

- 2) Sur la double lecture : « La logique du compromis débouche inévitablement sur une double lecture des textes. Ceux-ci sont conçus d'emblée pour recevoir plusieurs significations. [...] Le texte est vague, ses travaux préparatoires souvent ambigus ou contradictoires. Établi dans les deux langues afin de lui conférer des significations divergentes qui puissent satisfaire les deux communautés du pays. Source de conflit à moyen ou à long terme mais qui procure un apaisement immédiat aux conflits qui divisent constamment l'État. »<sup>64</sup>
- 3) Sur l'opacité des négociations : « Les compromis en Belgique sont généralement opaques, le plus souvent compliqués, parfois même indéchiffrables. Ils sont débattus, le plus souvent par des présidents de partis, dans le cadre de châteaux dont les noms rythment l'évolution de nos institutions : Egmont, Stuyvenberg et Val Duchesse. Il ne fait guère de doute, à cet égard, que le centre nerveux du pouvoir n'est plus au Parlement. [...] »<sup>65</sup>

Encore une fois, je ne propose pas que la démocratie constitutionnelle canadienne adopte ce modèle belge qui paraît faire peu de place à la délibération. Au surplus, l'on peut penser qu'à court terme les débats canadiens s'éloigneront du processus d'élaboration de la Constitution belge. En effet, dans son évaluation comparative des chances de survie des fédérations belge et canadienne, Stéphane Dion prétend que la Belgique a adopté une stratégie de contentement de ses nationalismes, laquelle est devenue la seule visée des réformes : « Il semble que la Belgique en soit parvenue au stade où presque tout a été fait pour contenter les nationalismes linguistiques. Il sera de plus en plus difficile de leur en donner davantage sans mettre à mort

l'union fédérale. La stratégie du contentement a été poussée très loin et il convient sans doute maintenant d'injecter une dose d'endiguement aux pratiques et aux mentalités. Maintenant que les Régions et les Communautés élisent directement leurs parlements, les risques de conflits entre ces gouvernements et le gouvernement fédéral sont plus forts et peuvent stimuler le séparatisme. La Belgique est en danger si l'endiguement des nationalismes ne vient pas renforcer la solidarité belge. »<sup>66</sup> Néanmoins, l'exemple de la réforme de l'État belge illustre l'importance des processus d'élaboration constitutionnelle.

## Notes

- <sup>1</sup> Stéphane Bernatchez, « Constitution et démocratie au Canada depuis Charlottetown », *Thèmes canadiens/ Canadian Issues*, Novembre 2002, p. 17.
- <sup>2</sup> *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, L.C.1996, ch. 1.
- <sup>3</sup> [1998] 2 R.C.S. 217.
- <sup>4</sup> *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*, L.C. 2000, ch. 26.
- <sup>5</sup> *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, L.Q. 2000, c. 46.
- <sup>6</sup> Voir notamment : *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493 ; *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668. La théorie a été développée dans : Peter W. Hogg et Allison A. Bushell, « The Charter Dialogue Between Courts and Legislatures », (1997) 35 *Osgoode Hall L.J.* 75 ; Peter W. Hogg et Allison A. Thornton, « Reply to « Six Degrees of Dialogue » », (1999) 27 *Osgoode Hall L.J.* 529. Voir leur récent article : Peter W. Hogg, Allison A. Bushell Thornton et Wade K. Wright, « Charter Dialogue Revisited – Or « Much Ado About Metaphors », (2007) 45 *Osgoode Hall Law Journal* 1.
- <sup>7</sup> *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1990, c. 34, modifiée par L.Q. 1990, c. 45.
- <sup>8</sup> *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1991, c. 34. La loi a été adoptée le 20 juin 1991. Le 8 septembre 1992, cette loi a été modifiée afin de permettre la tenue d'un référendum sur l'entente constitutionnelle du 28 août 1992, plutôt que sur la souveraineté du Québec.
- <sup>9</sup> *Bâtir ensemble l'avenir du Canada – Propositions*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1991.
- <sup>10</sup> *Le processus de modification de la Constitution du Canada*, Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, Rapport Beaudoin-Edwards, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, 1991. Déposé le 20 juin 1991.
- <sup>11</sup> *Rapport à la population et au gouvernement du Canada, le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada*, Rapport Spicer, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, 1991. Déposé le 27 juin 1991.

- <sup>12</sup> *Id.*, p. 118.
- <sup>13</sup> *Id.*, p. 6.
- <sup>14</sup> *Un Canada Renouvé – Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada*, (Rapport Beaudoin-Dobbie), Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1992.
- <sup>15</sup> André Tremblay, *La réforme de la Constitution au Canada*, Montréal, Thémis, 1995, p. 156.
- <sup>16</sup> Au Québec par une majorité de 56,7%, en Colombie-Britannique par 68,3%, en Alberta par 60,2%, en Saskatchewan par 55,3%, au Manitoba par 61,6% et en Nouvelle-Écosse par 51,2%. Pour l'ensemble du Canada, par 55,07%. En revanche, l'accord a été accepté en Ontario par 50,1%, à Terre-Neuve par 63,2%, à l'Île-du-Prince-Édouard par 73,9% et au Nouveau-Brunswick par 61,8%. L'accord a été rejeté par 56,3% des électeurs du Yukon et accepté par une majorité de 61,3% dans les Territoires du Nord-Ouest.
- <sup>17</sup> James Tully, «Diversity's Gambit Declined», dans Curtis Cook (dir.), *Constitutional Predicament : Canada After the Referendum of 1992*, Montréal-Toronto, McGill-Queens University Press, 1994, p. 149, à la page 166.
- <sup>18</sup> *Id.*; Alain Noël, «Deliberating a Constitution : The Meaning of the Canadian Referendum of 1992», dans C. Cook (dir.), *id.*, p. 64;
- <sup>19</sup> James Tully, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Ste-Foy, PUL, 1999.
- <sup>20</sup> Pierre Elliot Trudeau, «Des valeurs d'une société juste», dans T.S. Axworthy et P.E. Trudeau (dir.), *Les années Trudeau : La recherche d'une société juste*, Montréal, Le Jour, 1990, p. 381, aux pages 386-387.
- <sup>21</sup> Simonne Chambers, *Reasonable Democracy. Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Ithaca, Cornell University Press, 1996; Seyla Benhabib (dir.) *Democracy and Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1996; James Bohman, *Public Deliberation*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1996; James Bohman et William Rehg (dir.), *Deliberative Democracy*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1997; Jon Elster (dir.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Carlos S. Nino, *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale Law University Press, 1996; Amy Gutmann et Dennis Thompson, *Democracy And Disagreement*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1997; Jürgen Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.
- <sup>22</sup> Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, 2 tomes, Paris, Fayard, 1987; Jürgen Habermas, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Cerf, 1992; Bernard Manin, «Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie de la délibération politique», (1985) 33 *Le Débat* 72; Joshua Cohen, «Deliberation and Democratic Legitimacy», dans Alan Hamlin and Philip Pettit (dir.), *The Good Polity*, London, Basil Blackwell, 1989, 17; Joshua Cohen, «The Economic Basis of Deliberative Democracy», (1989) 6 *Social Philosophy & Policy* 25; John S. Dryzek, *Discursive Democracy : Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- <sup>23</sup> John Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.
- <sup>24</sup> John Rawls, *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 1995.
- <sup>25</sup> Daniel Weinstock, «La problématique multiculturaliste», dans Alain Renaut (dir.), *Histoire de la philosophie politique*, tome 5 : Les philosophies politiques contemporaines, Paris, Calmann-Lévy, 1999, p. 427, à la page 438.

- <sup>26</sup> B. Manin, *loc. cit.*, note 22, 83.
- <sup>27</sup> Voir notamment Jürgen Habermas, «Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe», dans Jacques Lenoble et Nicole Dewandre (dir.), *L'Europe au soir du siècle*, Paris, Esprit, 1992, p. 17.
- <sup>28</sup> Francis Fukuyama, «Comments on Democracy & Nationalism», (1992) 3 *Journal of Democracy* 23, aux pp. 27-28 : « But is there any reason to think that in the end, when democratic stability and prosperity are achieved, people are going to find it more satisfying to live in nationally defined political entities than in liberal ones that recognize only one's formal, abstract humanity? The best test case in the world right now is Quebec, rather than any of the cases in the former Soviet Union. This is because Quebec is a subdivision within a prosperous and stable liberal democratic country. And yet for certain Québécois, the universal liberal identity conferred on them by Canadian citizenship in *une province comme les autres* is somehow just not enough. The breakup of Canada along national lines would be an interesting piece of evidence concerning the adequacy of modern liberal democracy ».
- <sup>29</sup> Will Kymlicka et Wayne Norman, «Return of the Citizen : A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», (1994) 104 *Ethics* 352, à la p. 376 : « But the fact that two national groups share the same principles of justice does not necessarily give them any strong reason to join (or remain) together, rather than remaining (or splitting into) two separate countries. The fact that people in Norway and Sweden share the same principles of justice is no reason for them to regret the secession of Norway in 1905. Similarly, the fact that the Anglophones and francophones in Canada share the same principles of justice is not a strong reason to remain together, since the Québécois rightly assume that their own national state could respect the same principles. A shared conception of justice throughout a political community does not necessarily generate a shared identity, let alone a shared citizenship identity that will supersede rival identities based on ethnicity [...] »
- <sup>30</sup> Charles Taylor, «The Politics of Recognition», dans Amy Gutman (dir.), *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1994, p. 25.
- <sup>31</sup> Iris Marion Young, «Polity and Group Difference : A Critique of the Ideal of Universal Citizenship», (1989) 99 *Ethics* 250.
- <sup>32</sup> Cass R. Sunstein, «Incompletely Theorized Agreements», (1995) 108 *Harvard Law Review* 1733; Cass R. Sunstein, *Designing Democracy. What Constitutions Do*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- <sup>33</sup> J. Tully, *op. cit.*, note 19, p. 131.
- <sup>34</sup> *Association des femmes autochtones du Canada c. Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627. Voir aussi l'affaire *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569 (relative aux restrictions aux dépenses permises pendant une campagne référendaire selon le processus de consultation populaire au Québec).
- <sup>35</sup> Jon Elster, «Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes», (1994) 44 *Revue française de science politique* 187.
- <sup>36</sup> Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, p. 282.
- <sup>37</sup> A. Tremblay, *op. cit.*, note 15, pp. 157-158.
- <sup>38</sup> K. McRoberts, *op. cit.*, note 36, p. 283.

<sup>39</sup> *Id.*, p. 284.

<sup>40</sup> *Id.*

<sup>41</sup> Cité dans M. Farrand (dir.), *Records of the Federal Convention*, New Haven, Yale University Press, 1966, t. III, p. 479 (traduction tirée de J. Elster, *loc. cit.*, note 35, 224).

<sup>42</sup> J. Elster, *loc. cit.*, note 35, p. 224.

<sup>43</sup> Atlantic Provinces Economic Council, *Renewal of Canada : Division of Powers*, Conference Report, Halifax, du 17 au 19 janvier 1992, p. 12: « Le sentiment de la majorité à propos de l'évolution du partage des pouvoirs semble être que le Canada devrait soutenir le Québec en acceptant le besoin pour le gouvernement de cette province d'assumer un éventail plus large de pouvoirs provinciaux, mais dans le cadre d'une Constitution suffisamment flexible pour consentir au désir des citoyens dans d'autres provinces d'un gouvernement fédéral capable à la fois de maintenir les normes nationales et de faire face à la diversité et aux disparités régionales. » Et à la p. 10 : [...] le terme [asymétrie] a été utilisé à plusieurs reprises, particulièrement (mais pas exclusivement) quant la discussion a porté sur ce qui arriverait si le Québec s'appropriait des pouvoirs qui resteraient dans les mains du gouvernement fédéral dans le reste du Canada. Il était estimé que la diversité doit être possible, même s'il en résulte une situation asymétrique. »

<sup>44</sup> K. McRoberts, *op. cit.*, note 36, p. 227-228 (l'auteur s'appuie ici sur les récits des événements faits par : Susan Delacourt, *United We Fall : In Search of a New Canada*, Toronto, Penguin, 1994 ; et Jean-François Lisée, *Le naufrageur*, Montréal, Montréal, 1994, pp. 216-225).

<sup>45</sup> Voir notamment les critiques de : André Tremblay, *op. cit.*, note 15, p. 155 et suiv. ; Andrée Lajoie, *Quand les minorités font la loi*, Paris, PUF, 2002, p. 113.

<sup>46</sup> J. Leclair et Y.-M. Morissette, « L'indépendance judiciaire et la Cour suprême : reconstruction historique douteuse et théorie constitutionnelle de complaisance », (1998) 36 *Osgoode Hall Law Journal* 485, 500.

<sup>47</sup> *Id.*, 498-499. Les auteurs s'appuient ici sur l'opinion du juge Laforest, dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 : (par. 320) « En d'autres termes, l'approche adoptée par le Juge en chef méconnaît, selon moi, la nature de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette loi n'a pas été conçue comme un document abstrait sur la nature du gouvernement. Les fondements philosophiques du gouvernement dans une colonie britannique étaient un fait établi, et ils trouvent leur expression dans le préambule. La *Loi constitutionnelle de 1867* visait à créer les structures gouvernementales et judiciaires propres au maintien d'un système de gouvernement britannique dans une fédération d'anciennes colonies britanniques. Dans la mesure où des limites étaient imposées au pouvoir législatif au Canada, elles découlaient des termes de la loi (il s'agit d'une loi britannique) qui les a créées et, vis-à-vis de la Grande-Bretagne, de la situation de dépendance qui existait en 1867. Dans l'examen de la nature des structures créées, il était opportun de prendre en considération les principes sur lesquels reposent leurs équivalents britanniques, comme le préambule invite les tribunaux à le faire. »

<sup>48</sup> *Renvoi sur la sécession du Québec*, précité, note 3, p. 245, par. 43.

<sup>49</sup> J. Leclair et Y.-M. Morissette, *loc. cit.*, note 46, 501. Dans le rapport Spicer, on peut lire (*op. cit.*, note 11, p. 139) : « Étant donné que les provinces sont entrées dans la Confédération à des conditions différentes et qu'elles font l'objet de dispositions constitutionnelles spécifiques, nous pensons que la conclusion d'arrangements spéciaux, correspondant à des besoins particuliers, est un principe fondamental du fédéralisme canadien. »

- <sup>50</sup> *Renvoi sur la sécession du Québec*, précité, note 3, pp. 244-245, par. 43.
- <sup>51</sup> Comme aux États-Unis, où pendant longtemps la Constitution américaine a été comprise comme ne reposant que sur le libéralisme à la Locke, alors que des historiens contemporains tels Woods et Pocock ont bien montré que celle-ci était également fondée sur le républicanisme.
- <sup>52</sup> Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Sillery, Septentrion, 1992.
- <sup>53</sup> Ludwig Wittgenstein, *Investigations philosophiques*, Paris, Gallimard, 1961, no 241.
- <sup>54</sup> Voir par exemple l'étude de Pierre Trudel et Jacques Frémont, « Une Constitution pour fonder l'État du Québec », dans *La mise à jour des études originalement préparées pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991) et pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992)*, Rapport soumis au ministre délégué aux affaires intergouvernementales canadiennes, vol. 3, livre 2, 2002, p. 3, aux pages 34 à 38.
- <sup>55</sup> Marc Uytterdaele, « La Belgique : un modèle de fédéralisme panaché », dans Serge Jaumain (dir.), *La réforme de l'État... et après? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 37.
- <sup>56</sup> Benoît Bayenet, Martine Ferron, Valérie Gilbert et Françoise Thys-Clément, *Le fédéralisme budgétaire. Mode d'emploi*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 10.
- <sup>57</sup> *Id.*, p. 9.
- <sup>58</sup> Marc Uytterdaele, *Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991.
- <sup>59</sup> B. Bayenet, M. Ferron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *op. cit.*, note 56, p. 9.
- <sup>60</sup> M. Uytterdaele, *loc. cit.*, note 55, p. 38.
- <sup>61</sup> *Id.*, p. 44.
- <sup>62</sup> Jacques Brassinne, *La Belgique fédérale*, Dossiers du CRISP, no 40, 1994, p. 98.
- <sup>63</sup> M. Uytterdaele, *loc. cit.*, note 55, p. 43.
- <sup>64</sup> *Id.*
- <sup>65</sup> *Id.*
- <sup>66</sup> Stéphane Dion, « Belgique et Canada : une comparaison de leur chances de survie », dans S. Jaumain (dir.), *op. cit.*, note 55, p. 131, à la page 153.



## **Making History in Making a Nation Or, What Happens When Constitutional Proposals Encounter a Referendum?**

Author

Patrick Boyer is a former Progressive Conservative Member of Parliament (1984-1993).

**Presented at Conference “*Constitution and Democracy: Ten Years After the Charlottetown Accord*”, Montreal, October 25-26, 2002**

Autumn 1992 ushered in Canada’s third countrywide balloting on an important public question and our first-ever direct vote on constitutional affairs. The result was not what many people had anticipated at the outset. The constitutional package known as the “Charlottetown Accord” was rejected 55 percent to 45 percent, but even as Canadians decided not to follow that particular road to re-constituting the country, they seemed to be choosing another. The referendum of October 26, 1992, marked a passage for Canada. It was a transforming event that demonstrated how direct democracy could significantly redirect political forces along a new course. The referendum dramatized the untidy shift by which the country’s practices of government have been moving into a new paradigm.

Both the political necessity of the 1992 referendum and its radical impact on governance can perhaps only be fully understood when its role is seen within the larger pattern of constitutional revision and evolution in Canada. History shows how the constitutional arrangements governing Canadians have been revised many times. In the *Quebec Act* in 1774, the *Constitutional Act* in 1791, the *Act of Union* in 1840, and the *British North America Act* creating Confederation in 1867, we have known wholesale

constitutional reordering. Over the ensuing 135 years, the Constitution of 1867 has been frequently amended, whether to accommodate the admission to Confederation of six more provinces or to make detailed modifications as the country developed and evolved. During the twentieth century, the Constitution was amended on average once every five years. Constitutional change has thus been an important element of our politics.

### **The constitutionalization of political issues**

Yet the ‘constitutionalization’ of many of our major political issues also became a sort of psychological comfort blanket, and perhaps even an escape route from hotter forums in which to address hard choices in governing, for our political and policy establishment. These dual features of the process – the political and the psychological – blended in a uniquely Canadian pattern, one that puzzled foreign observers and frustrated or annoyed many citizens here at home.

On one hand, this effort to continuously adapt the fundamental rules of the country to our changing conditions proved helpful in Canada’s peaceful and successful evolution as an industrial democracy with high standards of living, education, social programs, and responsive institutions. Many other countries’ constitutions, during this same past century, have existed as mere words on paper, taunting reminders of the gap between theory and practice. Since the time Canada confederated in 1867, other countries have disappeared, their constitutions with them, while still others (including important Western democracies) have passed in bloody turmoil through many different constitutions. Canadians have lived closely with our Constitution, growing, prospering and being molded by and under it.

On the other hand, this very quest by Canadians to live in close harmony with our Constitution and, like a growing child in tight clothes, to change it whenever the allocated jurisdictions or imposed restrictions became a constraining fit, produced a preoccupation with constitution-making. The two problems created by this are fairly evident. First, the repeated rounds of constitutional meetings distracted the effort, energy, money, and attention of our political and policy classes, not to mention the constitutional cottage industry of professors and media commentators, from other problems. This is the opportunity cost of deploying so many national resources of time,

attention and treasure into creating and evaluation proposals for Constitutional amendment, and the fact that had that brain-power and effort been directed to more tangible challenges facing Canadians, the solutions might have generated a more dynamic Canadian personality and, in truth, a more unified country.

Second, this increasing tendency from the 1960s onward to include major issues in the constitution-making process constitutionalized too many matters, including a number that in other countries formed the heavy-duty political agenda that got debated in their parliaments or congresses. Important issues that ought to be resolved in the normal public forums of our country instead got added to the constitutional agenda. As they moved into that forum, the legislatures were bypassed and the citizens' elected representatives in them became marginal to major issues of the day. As 'first ministers' negotiated, with their senior constitutional advisors close by, the elected representatives in the Commons and provincial legislatures were reminded that their freelancing comments on the delicate balance of constitutional issues were 'unhelpful'. The process accelerated to the point where each group and region, each minority and special interest, sought to find itself individually reflected in the Constitution of Canada.

Following the failure in 1990 of the Meech Lake Accord, which had been the product of constitutional negotiations styled the 'Quebec Round', this drive to constitutionalize our problems inexorably lead to the 'Canada Round'. Under this concept, constitutional change that had been proposed from any part of Canada would be examined for possible inclusion in a new constitutional package. It would only be a matter of time until this overloaded vehicle would collapse under its own weight. That, in essence, is what happened on October 26, 1992. The exercise would show that for the Constitution of Canada to be renewed, the real changes would not necessarily have to take place in the written document itself. The core issue was the role of citizens, and by extension their elected representatives, in a self-governing democratic state.

### **The 'miracle' of the Charlottetown Constitutional Accord**

The Charlottetown Accord itself, subject of the referendum ballot question, was something of a modern minor miracle: unanimous consent on a far-

reaching package of major changes, supported by the Prime Minister and Government of Canada, all ten provincial premiers and their governments, the (then) two territorial leaders, and all the four national aboriginal leaders. In political terms, this represented a compromise brought about by four Conservative governments, four Liberal governments, four NDP governments, four aboriginal leaders, and one independent government. Leader of the Official Opposition Jean Chrétien and his Liberal Party of Canada supported the accord, as did NDP National Leader Audrey McLaughlin and her party. Though dubbed the 'Charlottetown' accord, it was in truth 'Canada's Political Class Accord'.

In July, Constitutional Affairs Minister Joe Clark and provincial leaders appeared to have reached an agreement on a package of constitutional proposals, but when political reaction within Quebec became extremely negative, Prime Minister Mulroney reconvened all the parties during August, first in Ottawa then in Charlottetown, for a further try. The approach at Charlottetown was to include in the accord only those items on which there was unanimous consent, since the Prime Minister did not want to go to the country in a referendum seeking approval for a package containing elements that any government objected to. Accordingly, a number of provisions (such as those for the removal of inter-provincial economic barriers, which were unacceptable to some premiers) were deleted from the draft and placed instead in a separate "political accord". The political accord was to become the agenda for further meetings to resolve these outstanding issues, once amending the Constitution on the basis of the Charlottetown Accord itself had been achieved. Prime Minister Mulroney's skills and experience as a negotiator were much in evidence.

That so many points were in fact unanimously agreed upon at Charlottetown, the Prime Minister told me later, was due to the backdrop reality of the referendum. A lead negotiator can rally agreement when there is a looming common peril, and by and large the political class of Canada is wary in the extreme of something so raw as direct democracy. The premiers realized that if agreement could not be reached at Charlottetown, the leaders of the Government of Canada would simply return to Ottawa and bring in a package of proposals that reflected, in their opinion, the needs and consensus in the country and, with the support of the two other major parties in Parliament, would then take the proposed amendments directly

to the people in a referendum. That prospect, in the Prime Minister's estimation, motivated the Charlottetown participants to actively seek a compromise they could all endorse. They wanted to be seen as builders rather than blockers of re-Confederation.

The 17 leaders did not arrive in Charlottetown empty handed. No meeting to develop constitutional proposals had ever been preceded by such an elaborate round of public consultations and preparations. Following its extensive consultations with grassroots Canadians, the Spicer Royal Commission had brought forth many ideas and proposals. The government blended these with its own post-Meech Lake recommendations for constitutional change, which it had been quietly developing through 1990 and 1991. In September 1991, Constitutional Affairs Minister Clark presented Parliament with the government's new proposals, some 28 in all. This package became the subject of public hearings across Canada before a large parliamentary committee of senators and MPs co-chaired by MP Dorothy Dobbie and Senator Gerald Beaudoin. The committee produced a report by refining the government's proposals and distilling public reaction to them.

All this constitutional grist was then milled again by Constitutional Affairs Minister Clark and provincial government representatives from March through July 1992. Meanwhile a series of six regional conferences, televised nationally and involving discussion of the main constitutional issues by experts, advocacy groups, and citizens, took place on weekends between January and March 1992. This forum was a hybrid of town-hall meeting and constituent assembly. The regional conference in Alberta discussed, for example, the Triple-E Senate, while the meeting in Halifax contemplated 'asymmetric' federalism as a means of accommodating Quebec's special needs within Canada. Not originally scheduled, but agreed to under protest, was an additional meeting to assess aboriginal self-government. The all-Canadian Constitutional Juggernaut was on a role.

By the end of it all, few angles had not been considered. Every conceivable proposal for amending the Constitution had been studied to exhaustion. During early summer 1992, news reports on the meetings between Clark and the provincial premiers explained elaborate new proposals for an elected Senate. It seemed the discussants had finally overheated.

## **The larger context and content of the Constitutional Accord**

Meanwhile, the sombre backdrop to all this discussion was the continuing economic uncertainty resulting from the recession, trade treaties, business changes and industrial restructuring. Canadians became impatient over the politicians' preoccupation with constitutional issues in the face of not only these serious economic dislocations, but also the country's social problems, environmental concerns, and international relations in a rapidly changing post-Cold War world. This discontent would sound more loudly as the October campaign began.

Yet these leaders did produce an agreement, which Joe Clark promptly described as "historic". During its brief life, the agreement became known as the Pearson Accord, since it had been negotiated in Ottawa at the External Affairs building named after former Prime Minister Lester B. Pearson. A highly disconcerted Prime Minister Mulroney, attending meetings in Europe, heard of the apparent finality pronounced on this accord, even as it was being vilified in Quebec. Clark himself had 'freelanced' in the delicate balance of interests the prime minister had in play. Clark was supposed to fold this meeting after several days of inconclusive discussions, thereby setting the stage for Mulroney to broker an eleventh-hour deal with constitutional pressure values in the red-danger alert zone. Instead, Clark had grasped a moment for the political fame that often eluded him, and mistakenly thought he had Premier Robert Bourassa's consent to some version of Alberta's coveted senate reform proposal that would not only make the upper house elected and effective, but equal in its number of representatives between, say, Prince Edward Island (population same size as the small Ontario city of Oshawa) and Quebec. Upon his return Mulroney appraised the situation as requiring yet another effort to find a compromise that could be approved in Quebec. This led to the Ottawa and Charlottetown meetings during August. By this point, it was clear the political leadership in our country had become habituated to convening more constitutional talks, like the compulsive gambler who just knows he will win on the next toss of the dice.

The Charlottetown Accord certainly epitomized the long and honourable tradition of Canadian compromise. In some respects it even seemed to square the circle. For example, the Accord reconciled three contending

visions of Canada: the equality of provinces, the equality of citizens, and the equality of two founding linguistic groups. The first would be achieved by equal representation of every province in an elected Senate; the second by the *Charter of Rights* which accords equality on the basis of individuals; and the third by the recognition of Quebec as a “distinct society within Canada” and by the promotion of English-language minority rights in Quebec and French-language minority rights elsewhere in the country.

In the prevailing new vogue of corporate ‘mission statements’, it even seemed desirable to add a clarion call to our country’s pragmatic and perfunctory Constitution. A ‘Canada Clause’ would seek to spruce up the rather stuffy provisions of the 1867 document, as long on practical details as it is short on soaring prose. The addition of this Canada Clause would thus “express fundamental Canadian values” and guide the courts in their interpretation of the Constitution.

There was more. New provisions would incorporate a statement of various policy objectives underlying Canada’s “social and economic union”. Since the existing Constitution already provided in essence for the political union of the country, this was further evidence of the growing thrust to place ever more matter in the Constitutional wagon. Even so, the social and economic goals expressed in the revamped Constitution would be hortatory, not obligatory, as far as governments would be concerned – evidence of just how far citizens themselves had been removed from having a say in the making of new rules to govern their governors. The “goal of full employment,” for example, would not give an unemployed worker a constitutional right to sue the government for a job. Other economic policy objectives included the following: working together to strengthen the Canadian economic union; the free movement of persons, goods, services, and capital; ensuring that all Canadians have a reasonable standard of living; and ensuring sustainable and equitable development. Other provisions in the Accord also touched on the economic disparities, equalization, and regional development.

In tandem, the social policy goals enunciated in the Charlottetown Accord included five objectives: providing throughout Canada a health care system that is comprehensive, universal, portable, publicly administered, and accessible; providing adequate social services and benefits to ensure that all individuals resident in Canada have reasonable access to housing, food and

other basic necessities; providing high-quality primary and secondary education to all individuals resident in Canada and ensuring reasonable access to post-secondary education; protecting the rights of workers to organize and bargain collectively; and protecting, preserving, and sustaining the integrity of the environment for present and future generations. To repeat a point made earlier, these are further examples how issues that in other mature democratic countries would form vital parts of national political debate, parliamentary scrutiny and government action, had in Canada been pushed instead into a heuristic constitutional side-show that, because of all the media attention, was made to appear as the main event.

There was more. The Charlottetown Accord recommended changes in the House of Commons and the Senate. On the principle of the equality of citizens through representation by population, and to offset the loss of Senate seats by Canada's more populous provinces, it was proposed that the existing 295-member House of Commons be enlarged to 337, with the additional 42 seats distributed among those provinces as follows: 18 each to Ontario and Quebec; 4 to British Columbia; and 2 to Alberta. Quebec would be guaranteed 25 percent of the seats in the House of Commons as part of the recognition of Canada's linguistic duality. This was the number of seats Quebec then had in the Commons and the percentage it now has in the Senate, but would lose. A guarantee of a minimum number of seats was not a special new deal for Quebec, since other provinces, such as Saskatchewan, New Brunswick and Prince Edward Island, have enjoyed this same treatment under the existing Constitution for years. However, during the referendum campaign this provision would be mischievously exploited as a lightning rod for feelings hostile to Quebec, something possible in a country where, though saturated with decades of constitutional 'news', people remained unaware of such basic realities in the operation of the existing Constitution because they had not taught them in their formative years.

As for the Supreme Court of Canada, the Charlottetown Accord proposed that the *Supreme Court Act's* existing provisions about the court's composition be put in the Constitution in order to entrench what already exists. The quest to constitutionalize was picking up everything in sight. The *Act* provides that the Supreme Court be made up of nine judges, three of whom must belong to the Civil Law Bar of Quebec. A proposed amendment would require the Canadian government to name Supreme Court judges, who are

acceptable to it, from lists submitted by the provincial and territorial governments. It was also planned to have an aboriginal role in this process.

There was more. Quebec's place within Confederation, often discussed in terms of the province's right to exercise its given constitutional powers autonomously, without the Government of Canada intruding, and more recently expressed in terms of Quebec acquiring more constitutional powers by a transfer from Ottawa of many of its jurisdictions, was addressed in 31 different ways in the Charlottetown Accord. One of these was the acknowledgement in the Canada Clause that "Quebec constitutes within Canada a distinct society, which includes a French-speaking majority, a unique culture and a civil law tradition." The Accord covered many other points of importance to the Government of Quebec by dealing with the division of constitutional powers between the Government of Canada and the provincial governments in several ways. For example, one involved the federal spending power in areas of exclusive provincial jurisdiction. An amendment would require that the Government of Canada provide reasonable compensation to a province that chose not to participate in a Canadian program in an area of exclusive provincial jurisdiction, so long as that province carried on a program or initiative compatible with the national objectives. The use of the so-called federal spending power in such cases was to be governed by the new rules to ensure that when the Government of Canada spent money in areas of exclusive provincial jurisdiction, it would do so in ways that contribute to the pursuit of national objectives, reduce overlap and duplication, and respect provincial priorities.

### **Substituting democratic process for constitutional clarity**

All this was dealt with comprehensively, but with little precision. Under the Charlottetown Accord, exclusive provincial jurisdiction was to be recognized in mining, forestry, tourism, housing, recreation, and municipal and urban affairs. Each province could require the Canadian government to "negotiate an agreement" defining its roles in that province, Ottawa would be required to "negotiate an agreement" defining its roles in that province, and Ottawa would be required to provide "reasonable compensation when asked to withdraw" by the province in question. Labour market development and training was to be recognized as an exclusive provincial jurisdiction. Provinces could either oblige the Government of Canada to withdraw from

this area or ask it to maintain its spending. The Canadian Government was nevertheless to retain exclusive responsibility for unemployment insurance and related services, as well as for job creation programs. The Government of Canada would also have had a role in developing Canada-wide labour market policy objectives. Such provisions clearly were the result of negotiation over major political matters, but lacked the clarity and precision required in an effective constitution if one wishes to live under it rather than continuously change it or renegotiate its meanings and implications.

There was a great deal more. Responsibility for “culture,” not currently defined in the Constitution, was recognized under the Accord as an area of exclusive provincial jurisdiction. However, there would be the recognition of the continuing federal responsibility for national cultural institutions and for the financial grants and contributions provided by these institutions. So that spoke to the issue but clarified little in terms of jurisdictional accountability. On immigration, a vital area of responsibility for a country with one of the highest rates of influx of new settlers and residents, all provinces under the Charlottetown Accord could choose to exercise more control over immigration through “negotiated agreements” with the Canadian government. Immigration is an area of exclusive federal jurisdiction, but it also directly affects provincial government responsibilities in such fields as education and social services.

### **Constitutional negotiations become the only show in town**

Eventually, everything was included. The Accord even sought a new partnership with Canada’s aboriginal peoples, one based on respect, rights, and responsibilities, by “enabling self-government arrangements” within the Canadian federation. Inclusion of these provisions represented a major advance, and marked out an area of Canadian public policy so important it warranted its own focused attention, negotiation, and changes both statutory and constitutional. However, all the complexities of first nations’ governance, too, were rolled into this common package, and rather as an afterthought at that.

Only a few months earlier, the Government of Canada had agreed to a conference on aboriginal affairs in relation to the Constitution. The government had agreed reluctantly under pressure from native leaders who pointed out that the six regional conferences planned by the federal government

glaringly omitted this subject. Even at the start of the constitutional discussions under the Prime Minister's direction at Harrington Lake and Ottawa in August, the prelude to the final Charlottetown meetings, aboriginal representatives were not included. Chief Ovide Mercredi of the Assembly of First Nations and others stood outside the conference centre protesting their exclusion. Of his preliminary meeting with the First Ministers, which took place the day before the actual negotiations began, Mercredi commented that it was like "being invited for the soup course but not asked to stay for dinner."

All Canadians then witnessed a swiftly executed demonstration of *élite* accommodation. One day Chief Mercredi stood apart from the process, poignantly symbolizing the exclusion of native Canadians. The next day he was indoors at the table greeting and being welcomed by the premiers. They soon appeared together before television reporters and explained the progress being made to include aboriginal issues among the proposals for constitutional change. Premier Bob Rae of Ontario explained how he had drafted wording for the Aboriginal Clause on his laptop computer. In that one image alone, and remembering Ontario's august Premier John Robarts at constitutional conferences in 1967 and 1971, one could appreciate just how much the world had changed, even within the style and substance of Canada's constitutional arena, not to mention the structure of that arena itself.

By this point, manifestly, the political culture within which Canada's leadership dwelt placed a premium on process over policy, and emphasized continuous political negotiation rather than legal clarity and precision within the framework of our Constitution. This was a domestic expression of the same 'soft power' concept that increasingly found expression in Canadian foreign policy over these same decades. Canadian political leaders spoke of a role, suited to this culture, which celebrated compromise, discussions, conciliation, tolerance, harmony, in distinct preference to hard-line confrontation. This resulted in a constitutional package the political leaders of the day would take to the people that appeared, though incorporating what they considered virtually all major political issues of Canada, as uncertain as it was unclear. That was because a substantial part of our country's democratic process had been moved into the Constitution itself, making Canada less a 'constitutional monarchy' but more a 'constitutional democracy'. Or at

least that was the attempt. The next stage of this story unfolded when the constitutional proposals encountered Canadian democracy itself.

### **Would the people of Canada agree?**

Parliament, having adopted the *Referendum Act* in June 1992 to permit a direct vote by Canadians on the imminently expected constitutional proposals, approved in September the specific wording of a ballot question: “Do you agree that the Constitution of Canada should be renewed on the basis of the Agreement reached on August 28, 1992?” On September 18 the referendum was officially called, the vote to be held 38 days later.

This reality check at the ballot box had become the new way for Canadians to proceed with constitution-making. It was accepted grudgingly by the few engaged in the negotiations, but welcomed by the many who had felt outrage at being unable to participate in any effective fashion in the Meech Lake Accord ratification process.

In 1992, governments reported to the Canadian electorate that they had managed to agree among themselves on basic elements of amendments to the Constitution, but that before implementing these changes, Canadians should agree in principle on whether the governments and legislatures should indeed proceed. This approach was a problem for critics of the Charlottetown Accord, such as Preston Manning and his Reform Party, who felt it still contained too many blanks or as yet-to-be negotiated details. Yet governments recognized how vital it had become to ascertain, before investing further time and effort drafting legislation and negotiating details to implement the Accord, whether the Canadian public broadly agreed with this general course of change. The same issue had been hotly debated a century before, when some insisted that the 1898 plebiscite on the principle of prohibition was too abstract and that instead the Laurier government should have drafted a specific prohibition act on which the Canadian people could have voted.

### **Complaints about the referendum process**

At the outset of the 1992 referendum, three complaints emerged about the process. First, some Canadians said they were too confused or did not know

enough about the issue to vote on the question. However, these comments, featured on television reports intrinsically structured on controversy and calamity but weak in elucidation and explanation, reflected both unfamiliarity with the referendum process and the prevalence of a deeply-seated anti-democratic attitude in the senior levels of the Canadian governance structure that almost instinctively seeks to discredit the raw use of citizens' power. After all, no one is expected to cast a ballot on the first day of any campaign – be it an election or a referendum – but rather on the last. The purpose of the five-week campaign was to inform the electorate so that individuals could form their own conclusions. As the campaign progressed, there was indeed no shortage of material about the Accord, or of summaries and interpretations of it. Even as the campaign reached its conclusion in late October, however, many people remained undecided. This was quite understandable. Highly contradictory interpretations of the Charlottetown Accord, so authoritatively given by eminent and respected people on both sides, said less about the intelligence of Canadians than about the confusions inherent within the Charlottetown Accord itself.

A second complaint emerged from the first. While the ballot question was straightforward in that it simply referred to the Charlottetown Accord, the Accord in turn embodied a wide variety of substantive changes to the Constitution. These have already been sketched above, because not knowing at least in broad strokes their nature makes it impossible to understand the unraveling that occurred over the course of a truly dynamic referendum campaign. Why could not these issues be set out one by one, many people asked, so voters could separately decide on such matters as aboriginal self-government, Quebec's distinct status, an elected Senate, and the Canada Clause?

One answer was that the people should choose between Yes or No because that was exactly the choice that would face 295 MPs and several hundred provincial legislators. Another answer was that each part of the Accord had been negotiated in relation to the rest, and it was, like a collective agreement, an integrated solution that had to be ratified or rejected as a whole. In several municipal and provincial plebiscites, where voters had been asked to select from three options, the multiple-choice approach had yielded ridiculous or mischievous results. How much more impossible to implement would the Canada-wide multiple-choice results be if each voter could

choose some bits and reject other pieces of the vast composite called the Charlottetown Accord?

There could be no acceptable answer to this concern. The comprehensiveness of the Accord was the direct and inevitable result of several decades of constitutionalizing our country's political problems. As long as this was the avenue being pursued, it had to result – to be successful on its own terms – in an agreement that blended and compromised the constitutional demands of all major groups: Quebec nationalists, alienated westerners, unrepresented aboriginals. As a product of this all-in approach, the Charlottetown Accord was, if not perfection, at least as good as it gets. Thus, on a profound level, what many Canadians faced on October 26 was the far more basic issue of whether they considered this “something for everybody” constitutional package to be sustainable.

On this level, many Canadians grew increasingly negative about the fact that this just was too much change all at once. They lamented that the tried-and-true Canadian method – incrementalist change and pragmatic response to a single specific problem – had been jettisoned in favour of comprehensive and abstract change. Their negative reaction, in many cases, also jelled around the fact that they wanted a ‘Canadian’ Constitution that spoke, not of the parts or of the special interests within the country, even when ostensibly creating a ‘Canada clause’, but of one Canada as a whole.

A third complaint about the process was that the 38-day campaign was too short a period to properly study and come to grips with the many elements in the Charlottetown Accord. Certainly, the whole exercise had been rushed, thanks to Quebec's legislation requiring a vote by October 26 at the latest. This citizen resentment over unseemly haste – after all, the political leaders themselves had been at this business for years – was augmented for many by the fact that it was Quebec's deadline which imposed this drum-tight timetable on the rest of the country.

Yet deadlines can also be very inspirational. They force people to get their thoughts straight, as can be attested to by journalists writing to deadlines, students facing exams, or lawyers preparing for trial. This dynamic of learning certainly became evident as the 26<sup>th</sup> of October deadline approached: now was the time to study the Accord and its interpreting documents, to

tune in to the debates, to take part in the discussions. Had the vote on the Charlottetown Accord not taken place until, say, March or April 1993, most people would likely not have begun to focus on it until a few weeks, or indeed days, immediate before the vote. This was similar to the dynamic operating in the 1988 general election. Only as November 9 approached, when it would be time to mark a ballot, did voters' demand for copies of the Canada-U.S. Free Trade Agreement escalate dramatically.

Still, it was almost amusing to hear some Canadians say that they needed more time to study the Charlottetown Accord. As I recall it, the major complaint from most Canadians over the preceding years had been that there was too much discussion about the Constitution, that it seemed an endless and all-pervasive topic. Surely no other electorate in the world was as prepared to deal with an issue as Canadians were to deal with the Constitution by autumn 1992.

### **The campaign brings constitutional proposals to a ballot**

Because the diverse contents of the Charlottetown Accord addressed many of our major political dilemmas, even Canadians who by osmosis had acquired deep constitutional learning now came to grips with issues previously not treated extensively in the Canadian public dialogue. Millions of Canadians ingested countless radio programs, in-depth newspaper articles, and televised town hall meetings. They examined the plight of aboriginal Canadians and the nature of their governance, the difficulties of establishing an economic union within Canada to overcome inter-provincial trade barriers, and the improbable difficulties of self-definition represented by the eight "fundamental characteristics" singled out for attention in the Canada Clause. Soon after the campaign began, it became clear that regardless of the numbers that would be tallied up on the night of October 26, the country would gain significantly from this national "teach in" on everything raised by the Charlottetown Accord.

The consensus report of the Charlottetown meeting, which set out the details of the Accord, soon found hot demand across the country. So too the legal text itself – sought by a skeptical public who wanted to take nothing on faith. Midway through the campaign, the lawyers who had worked virtually around the clock under close security at the Conference Centre in

Ottawa duly produced the lawyerly version of the Charlottetown Accord. In a country that has seen many leaked documents, including a federal government budget, it was not a surprise, although it was a disappointment, to see the Canadian Broadcasting Corporation unveil the provisions of the legal text the day before it was to be officially presented by the governments to the country. Even Parti Québécois leader Jacques Parizeau complained about such an important document being pre-empted by the news media. This episode was good evidence of how journalists in Canada have become dynamic participants in the political process rather than reporters of it.

True to form, the various communication media relished their indispensable role in the referendum campaign. The country's journalists transmitted many impressions and much information to the Canadian electorate during these intense weeks. Among the most ambitious broadcasting efforts were CBC television's three Sunday night productions devoted to the issue. These took the form of electronic, Canada-wide town hall meetings, during which notable Canadians and regular citizens discussed and debated the contents and implications of the Accord. If such exercises succeeded in shedding light on the ballot question, other broadcasts generated more heat. Most notable were the radio hotline shows in British Columbia that taped into a chorus of emotional opposition against the Accord. The country's newspapers and news magazines carried page after page of analysis and covered both the public battles and behind-the-scenes manoeuvres of the campaign. The French-language news magazine *L'actualité* printed what was purported to be secret documents of the Quebec government alleging that Premier Robert Bourassa had failed to bargain successfully for Quebec's interests. This was an example of the effort, not to attack the Accord on its own terms, but rather to diminish it by undermining the credibility and authority of the premier of Quebec who had negotiated it.

The role of opinion polling in the October campaign was also significant in terms of cause and effect. Since the direct vote by all Canadians constituted a comprehensive 'opinion poll', the pollsters' interim reports on how the electorate was thinking, based on "representative samples" of voters they contacted, interfered with the process and influenced its outcome. The same pattern became evident in recent Canadian general elections, as reporting on polling results became a dynamic element in the campaign. For example, the pollsters' reports that voters in Quebec were 'likely' to

reject the Accord influenced many voters in other parts of the country. Those who were concerned about Quebecers voting one way and the rest of the country the other concluded they could safely vote No and not run the risk of “breaking up Canada”. This pattern of safe second-guessing by voters, sometimes called ‘strategic voting’ is only possible on the basis of opinion poll results released at intervals during a campaign. As part of the voters’ decision-making process, therefore, the polls became integral to their evolving position as voting day approached.

### **Providing a somewhat neutral framework for the referendum campaign**

For a referendum, like a general election, to be considered legitimate to all players and participants, the process must be balanced and fair. The legislation and administration are supposed to create a neutral framework and transparent process. Especially for a vast number of far-reaching changes to a country’s constitution, it would not be good to have a cloud of uncertainty over the balloting.

The cost of conducting campaigns and elections in contemporary Canada is significant, and this was just as true for the 1992 referendum. Elections Canada dispensed some \$142 million for its operations. By far the biggest component of this involved the preparation and revision of the voters’ lists. As consolation to taxpayers, this same list was used in the October 1993 general election, reducing the cost of that trip to the polls by as much as \$60 million, and proving in the process the advantage of a permanent voters’ list.

For the campaign itself, the Yes and No sides together raised and spent many millions of dollars. Both sides were also able to take advantage of free broadcasting time on the airwaves, allocated under the *Referendum Act* on an equitable basis by broadcasting arbitrator Peter S. Grant, Q.C. In addition to the free- and paid-time broadcasts regulated by the *Referendum Act*, the Government of Canada paid millions of dollars for inspirational television commercials, from such sponsors as the Secretary of State and the Department of National Defence. The messages, calculated those in government, would make viewers feel positive about Canada and influence them to favour renewal of the Constitution when they got to the ballot box. Among those complaining about this imbalance was Pierre-F. Côté, director general of elections in Quebec.

Campaign spending was just one element of difference between Quebec and the rest of Canada during the referendum. The vote in Quebec, conducted on the same ballot question on the same date of October 26, took place under the *Referendum Act of Quebec*, while elsewhere in the country voting was conducted according to the rules in the *Canada Referendum Act*. The *Quebec Referendum Act* stipulated the existence of two mandatory ‘umbrella’ committees, imposed a strict limit on referendum campaign spending, specified restrictions on campaign donations, required a six-month prior residency test for voter eligibility, and dictated that voting results be tabulated on the basis of provincial electoral boundaries. By contrast, outside Quebec people were free to form whatever committees they wished, in whatever number they wanted, to support or oppose the referendum, provided only that the committees be registered with Elections Canada in Ottawa if they intended to spend more than \$5,000. There was no limit on the size or source of financial contributions to any campaign committee. If a particular committee reached its allowable limit for spending, another committee could simply be registered to carry on the campaign, and committees could be registered right up to voting day. Voters could be registered on the list so long as they were resident when the enumerator called; there was no six-month waiting period as in Quebec. The balloting results were tabulated according to the boundaries of the federal constituencies.

When the new *Canada Referendum Act* itself had debated in Parliament in the spring of 1992, the merits of Quebec’s stricter regime were contrasted to the more laissez-faire approach under the proposed national one. Lawyers in Ottawa’s Justice Department designing the legislation looked over their shoulder at the *Charter of Rights*, and also at a half-dozen confidential legal opinions from big law firms across the country that seemed uniformly ungrounded in the democratic fundamentals of the referendum process for constitutional ratification. The Mulroney Government was fearful of campaign limitations that might prove unconstitutional, not wanting the already high-stakes matter to be hijacked by plaintiffs bringing an application before a court (say the same Court of Queen’s Bench in Alberta that had struck down campaign spending limits in the *Canada Elections Act*) to suspend the process pending a constitutional ruling on its validity being argued before and decided by the Supreme Court of Canada.

At that time, the legal arguments pro and con spending limits, umbrella committees, and restrictions on the manner of participation were somewhat theoretical. However, the juxtaposed workings of the two statutes throughout the September and October referendum campaign inside and outside Quebec, like a laboratory of Canadian democracy, offered for all to see a perfect experiment and control. The contrast yielded practical lessons on what works, and what does not, in a quest for fair and free balloting in Canada.

Elections Canada acquitted itself admirably in this process. Following enactment of the *Referendum Act* in June, a great deal of detailed work still needed to be done. The *Act* itself only established the basic framework for the referendum. To fill the gaps, officials had to draft extensive regulations, adapting provisions from the *Canada Elections Act* wherever possible. Even as the campaign got under way, still more regulations were being promulgated, so rushed had been the Mulroney Government after legislative foot-dragging by Joe Clark, who strongly opposed referendums, to prepare for a national balloting on the constitutional amendments that most people outside the tight power loop had seen coming and even the government's own Throne Speech a year earlier had promised. One example of such rules made in the course of the referendum itself was the measure to prohibit broadcasting voting results in more westerly parts of the country until the polls there had closed.

At the local level, referendum voters' lists were computerized by Elections Canada. However, the more serious problem of people being left off the voters' list and unable to be 'sworn on' in urban polling districts once again caused great consternation and underscored Canada's long-standing need for a permanent voters' list.

The *Referendum Act* directed that, in addition to English and French, native languages should be used for balloting materials wherever appropriate. In fact Elections Canada produced printed referendum material in 28 aboriginal languages and provided for broadcasts in some 31 aboriginal languages. By turning its mapmakers and statisticians loose to use demographic information from Statistics Canada, Elections Canada also developed precise numbers of aboriginal voters in each polling district. This subsequently permitted reporting on whether (with necessary limitations to protect the secrecy of the ballot) particular native communities had voted for or

against the Accord. Elections Canada promptly produced large maps of Canada, printed in different colours, reporting the results of the October 26 voting just two days after the balloting.

### **Battling out issues in the referendum framework**

If the function of Elections Canada and Elections Québec in conducting the referendum was to provide a neutral framework within which the campaign and the voting process could be conducted fairly, it fell to the Yes and No forces to provide the content.

The substance of a campaign takes whatever form the rivals choose, similar to general elections familiar to Canadians. Yet a referendum campaign is different from elections because the issue before the electorate can be approached in a more objective fashion than in a campaign dealing with parties, past performance, personalities and programs. That indeed is an important part of the justification for holding referendums. In contrast to a general election, a direct vote on a ballot question permits a clear focus on a specific important subject, without the distractions of party leaders and personalities, the record of governments, candidates, and partisan affiliations. If elections are primarily about people, referendums are essentially about policies. However, this general theory was certainly put to the test in its Canadian application in the fall of 1992.

At the outset of the campaign, for openers, NDP Leader Audrey McLaughlin, reflecting a poor understanding of the referendum process, stated that her party would link the unity issue with the performance of the Canadian economy. In effect, she was trying to turn the referendum campaign into a mini general election. The NDP would simultaneously promote national unit while attacking the Mulroney Government's economic policies. As could have been predicted, the Charlottetown Accord alone generated more than enough issues for debate during the five-week campaign without addition ones being linked to the political event then getting underway. The New Democrats' plan to address economic concerns in this referendum context was buried by events almost as soon as it had been announced.

It is not possible to maintain a water-tight compartment for five weeks in a country like Canada, however, and factors having no direct bearing on the

Accord no doubt made some imprint on the referendum campaign – from apprehension over the signing of the North American Free Trade Agreement to enthusiasm for the Toronto Blue Jays’ victory in baseball’s World Series. If Canadians sought distraction from the whole referendum process, they were always able to tune in to the American presidential election campaign.

The theory that referendums can separate personality from policy was most severely tested, though, by two prominent figures, incumbent Prime Minister Brian Mulroney and former Prime Minister Pierre Trudeau. Both men placed themselves front and centre in the proceedings. Within hours of the referendum being called on September 18, Mulroney was on the hustings. In his element as a majestic campaigner, he soon performed major appearances all across Canada strongly urging a Yes vote. Rather than adopting the role of father to the nation, calmly instructing a listening electorate about the Charlottetown Accord and the national purposes of its many provisions – as he might have done in televised programs from the capital, even sharing such appearances with the other political leaders who likewise created and supported the accord – Mulroney was out among the people as if in the thick of an election campaign.

Meanwhile, the other old campaigner had lost none of his sense of show business either. Pierre Trudeau had clearly telegraphed his opposition to the Charlottetown Accord by announcing, days in advance, that he would make a statement by October 1. Trudeau’s build-up to the October 1 declaration included an article he penned for *Maclean’s* magazine in September. With the tantalized news media poised to catch his message, the former prime minister delivered a long analysis in a tightly controlled meeting at the Maison Egg Roll Chinese restaurant in Montreal. In attendance were supporters of *Cité Libre*. Reporters listened in from an adjacent room. At a press conference following this attention-getting pronouncement, Trudeau, who 12 years earlier had pledged to Quebecers he would work for renewal of Confederation, now quixotically urged Canadians to reject amendments intended to do just that. In urging Canadians not to be “intimidated” and just vote No, Trudeau lent the prestige and influence of his persona to the same side being championed by separatists Jacques Parizeau and Lucien Bouchard and their followers in the Parti Québécois and the Bloc Québécois. In Alberta and other parts of Canada where Trudeau had once

been vehemently denounced, he suddenly came in for reappraisal by those wanting to express their antipathy to Quebec. The old axis of mutual antipathies coalesced around Pierre Trudeau's force again just as it had on the dramatic eve of the 1968 general election when this leader promised to 'put Quebec in its place' and those same words had been heard so differently in Quebec and in the West. With Trudeau's egg roll pronouncement, opponents of the Accord found a more comforting and respectable justification to their opposition until that night when they had only Preston Manning and the Reform Party, Premier Clyde Wells of Newfoundland and Lone Feather of the Manitoba legislature. The credibility suddenly given to the No side by the former Prime Minister made opposition to Quebec's demands politically correct in the very best of circles.

Shortly after the referendum, when the No side had triumphed, many journalists and commentators were quick to opine that the people had turned against the élites. This analysis quickly became a cliché of the referendum post-mortems. Yet it is hard not to see Pierre Trudeau as a member of any élite such as we have in Canada. For that matter, Preston Manning, son of a provincial premier, a millionaire and national party leader, also resembled the political élites he appeared to attack. The Liberal Party of Manitoba under the leadership of Sharon Carstairs and the Liberal Party of British Columbia under the leadership of Gordon Wilson both opposed the Accord. So too did the National Citizens' Coalition led by David Sommerville. Other notables from the financial, business, and academic communities also ranged their support along the No side. Unquestionably the Yes side had the preponderant share of prominent Canadians. It also had the combined organizational and political strength – such as it proved to be! – with the Progressive Conservative, Liberal and New Democratic parties pooling their back-room talents. Yet when the scales were finally adjusted and everything weighed in the balance, it cannot be said that the elites in Canada were entirely on one side of the referendum question.

It is hard to calculate the impact major political figures had on the referendum campaign. Trudeau's appearance fortified both the separatists in Quebec, who wanted a No, and other voters elsewhere whose No was in many instances a put-down of Quebec. Even more difficult to evaluate was the impact Prime Minister Mulroney had upon voters. At the time of the campaign, his standing in popular opinion across Canada had certainly

seen better days. A number of voters tried to discern whether approval or defeat of the Charlottetown Accord might hasten his departure from office. Others seemed determined not to vote Yes if the result could somehow be interpreted as a victory for Mulroney. Talking with voters during the campaign I found that such feelings, although strongly held, blended with many other factors and in most instances really could not be quantified. All the same, *Maclean's* published a Decima poll after October 26 that sought to quantify people's main reasons for voting No. While 8 percent said the main reason was because they were opposed to Brian Mulroney, 15 percent said it was because the provinces should not be given more power, 22 percent because the Accord was a poor one, and 27 percent because Quebec got too much. During the campaign many Yes supporters felt the PM's strenuous efforts were actually counter-productive to the result he sought, given the strong negative feelings toward him.

This underlines the need to campaign in a referendum as much as possible in a way that separates personality from the proposal. After all, the vote was on the Accord, not the Prime Minister. The Toronto Star editors, for example, urged their readers to see beyond Mulroney. Clearly then, politics is rich with paradoxes. Should Mulroney as Prime Minister of Canada have been faulted for trying so strongly to promote the Yes side? Twelve years earlier, many had criticized Prime Minister Joe Clark for deciding to sit out the 1980 referendum battle over sovereignty-association in the Province of Quebec.

### **Changes during the course of the Referendum campaign**

Before the referendum campaign began, it was broadly assumed that the Yes side would carry the day and that the real test would only come in Quebec, where an extra effort would be required to ensure that a majority (even as narrow as 50 percent plus one) endorsed the Accord. This apparent advantage engendered some complacency among supporters of the Accord. The Yes campaign structure was unwieldy outside Quebec, where campaign committees had not been automatically created by the operation of referendum law as had been the case under the *Quebec Referendum Act*. These floundering organizational aspects of the campaign across most of Canada in turn meant that the message to the electorate from the Yes side had an even harder time to catch hold.

It would be more accurate, in fact, to speak of the many different messages from the Yes side. Some supporters spoke about the Accord as “not being perfect, not the way I would have written it.” In such less than enthusiastic terms, proponents of Yes asked voters to accept it anyway. A negative approach like that would not work for someone who sells vacuum cleaners, so it could not be expected to be any more persuasive in the case of a Constitution. Then there were the alarmists, who were anything but lukewarm. Exemplified notably, but by no means exclusively, by the Royal Bank of Canada which unveiled on September 25 a study entitled “Unity or Disunity: An Economic Analysis of the Benefits and the Costs” the fear-mongers stirred the pot in the other direction. The Royal widely distributed copies of its report, while the bank’s chairman Allan R. Taylor convened a press conference in Ottawa to underscore the high economic costs of a No vote. It was reminiscent of the financial community’s alarms in 1980 during the Quebec referendum. Eventually the bank would modify its analysis and soften its position. Still others on the Yes side emphasized how a No vote would lead to the break-up of Canada, a suggestion that for some voters brought to mind the tragic images of places like the former Yugoslavia that were then fresh.

Many Yes spokespeople were emphasizing the consequences of the vote, rather than the contents and meaning of the Charlottetown Accord itself. They turned the referendum into a gambling sport on political futures (taking a cue no doubt from the prime minister who himself had referred to the constitutional negotiations as a process in which he would “roll the dice” and see what came up), rather than a deliberation on constitutional features. Yet the Yes side was hardly alone in this. The messages from Trudeau and Manning, Clyde Wells and Quebec separatists, extrapolated dire futures and painted disarming pictures of a bleak Canadian future if the Accord was approved in the balloting.

The vague generalizations and alarming statements were possible because politics, like nature, abhors a vacuum. When it came to explaining the content and meaning of the Accord to members of the Canadian public, who raised many specific questions for which they wanted clear answers, the Yes campaign suffered an information short circuit. This was because those on the Yes side had blithely accepted the then current conventional wisdom that politicians were in extreme bad odour and therefore the messengers, to be

successful, should be non-politicians. Accordingly, at the national and constituency levels, great efforts were made by the politicians and political organizers to patch together committees of eminent and notable celebrities whose single most important shared attribute, apart from being Canadian, was their distance from the political process and partisan affiliation. Although these Yes committee directors were people of outstanding accomplishments and diverse backgrounds, most were unfamiliar with the nuanced political battles that had gone into forming the Charlottetown Accord. They were also light on the actual substance of the document, and on its political implications. Thus, after a difficult hiatus in the campaign, more elected representatives of necessity began to come forward and take up battle in a cause that had not only lost steam, but was now losing support.

By about October 3, the bottom seemed to have fallen out of the Yes campaign. Three factors coincided and contributed to this. One was the growing impact of Pierre Trudeau's methodical denunciation on October 1 of the Charlottetown Accord, which made voting No respectable. Second, once the financial markets by early October had assessed the probability of defeat for the Accord, the Canadian dollar dipped on international money markets while domestically the interest rates rose by 2 percent. This interpretation by the financiers provided its own effective chill. Third, Prime Minister Mulroney, campaigning in Quebec and alarmed by the public's preoccupation with the infamous taped cellular phone conversation between Diane Wilhelmy and André Tremblay about how Robert Bourassa bargained for Quebec, saw the need to give the Yes campaign a boost by jolting it, and the news media, back into focus. Thus, when he appeared at Sherbrooke for an evening rally, speaking about the 31 gains Quebec had achieved under the Accord, Mulroney held up the pages listing the 31 items. Then he ripped them in half. His dramatic gesture, intended to show Quebecers how they might jeopardize what had been negotiated for them if they voted No, yielded a photograph which appeared the next day on the front page of newspapers across Canada. Many voters thought the Prime Minister was ripping up the Charlottetown Accord and considered these theatrics excessive and inappropriate.

As October progressed, the number of community meetings and local debates on the Accord proliferated. The full text of the Charlottetown Accord was delivered to every household. A toll-free long-distance number

was constantly in use by hundreds of thousands of citizens seeking more information. Day by day, Canadians struggled to make their own personal decision, many moving back and forth between Yes and No in the course of reaching a final verdict. Pollsters continued to take the pulse of the body politic, and it seemed the Accord was in jeopardy.

There was a further important internal dynamic to the campaign. The Yes side spoke in general terms and in favour of broad propositions and compromise, whereas those urging a No vote each focused on just one or two specific shortcomings in the Accord and made a strong and emotional case on that basis alone. The cumulative effect of many specific and negative attacks, by a variety of groups, on many different points, administered to the Accord the death of a thousand small wounds.

### **An elegant simplicity to the outcome**

For decades the constitutional juggernaut had steamed along in Canada. Entire political careers were fashioned in terms of constitutional reform, and senior advisors had grown weary and wealthy shedding opinions on the latest proposals and possible scenarios. Nothing could derail it – not the defeat of governments, nor the demise of individual leaders, nor even great shifts within Canadian public opinion. Whenever this locomotive force to constitutionalize our political issues hit a roadblock, it did not stop but instead gathered a larger head of steam and roared ahead stronger than ever. By 1992 little was left in the way of proposals for constitutional change that it had not gathered unto itself.

As polls closed at eight o'clock on the night of October 26, the first indication appeared that the juggernaut's greatest accomplishment, the Charlottetown Accord, was in serious trouble. This emerged with its defeat in Nova Scotia by a vote of 51.1 percent to 48.5 percent. In the three other provinces of Atlantic Canada, the Yes side proved victorious: Newfoundland, 62.9 percent; PEI, 73.6 percent; and New Brunswick, 61.3 percent. In Quebec, the very crucible of constitutional change, voters rejected the accord by 55.4 percent to 42.4 percent. In Ontario, voters managed to collectively hedge their bets by dividing equally into two camps, a photo-finish result giving the Yes side the slimmest of all possible margins: 49.8 percent to 49.6 percent, with the uncounted 0.6 percent being spoiled ballots.

By this point in the evening, the tallying of results showed that the Accord's future all lay behind it. As voting returns continued to come in from western Canada, the message became unequivocal. Manitoba rejected the accord 61.7 percent to 37.9 percent. So did Saskatchewan, 55.1 percent to 45.5 percent. In Alberta the electors voiced their No with 60.2 percent of the votes to 39.6 percent for Yes. British Columbia, which throughout the campaign had proven to be a world unto itself, recorded the highest No vote anywhere in the country with a 67.8 percent opposing and only 31.9 percent in favour.

Overall, the national vote was 44.8 percent in favour and 54.2 percent opposed. Four provinces and one territory had favourable majorities; six provinces and one territory had majority votes against. Although critics of referendums say they tend to divide the country, these results clearly did not split along either linguistic or regional lines as many opponents of direct democracy had feared. It was a general and far-reaching vote that, as its conclusion, instructed the governments within Canada not to proceed with amendments to our Constitution in the way that had seemed guaranteed of success only two months earlier.

Late at night on October 26, as the final voters' verdict from British Columbia reached the national capital, Prime Minister Mulroney appeared at the Parliament buildings to make a classy and poignant statement to the country: "The Charlottetown Accord is now history."

The governments had proposed; the people had disposed. The greatest safeguard of Canadian democracy turned out, in the end, to be the very democracy that the Constitution itself had long ago created.



## Réflexion sur une occasion ratée : Charlottetown 15 ans plus tard

### Auteur

Claude Couture est professeur de sciences politiques et d'études canadiennes à la Faculté St-Jean de l'University of Alberta.

### Résumé

L'héritage du bilinguisme et du multiculturalisme provoque un certain questionnement sur les origines du Canada. Au cours des deux dernières décennies, plusieurs intellectuels canadiens tentèrent de répondre à cette question par la tradition américaine identifiant une figure fondatrice, comme par exemple les auteurs du 16<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> siècles comme Machiavel ou John Locke, qui aurait eu une grande influence sur les leaders de la révolution américaine. Il y a 2 ans au Canada, l'historien québécois, Gérard Bouchard, inspiré par l'ouvrage du politologue américain Louis Hartz, proposa une théorie similaire dans son œuvre sur la genèse des sociétés du Nouveau Monde. Cette théorie était basée sur la figure symbolique des origines de l'évolution politique des nouvelles sociétés comme le Canada. Selon Bouchard, pour remplir leur potentiel, les nouvelles sociétés doivent couper les liens avec leur métropole. En faisant ceci, elles peuvent donc développer une société progressive civique où les droits des minorités seront préservés et où tous les groupes, peu importe leurs origines, seront reconnus également.

Le Canada répond-t-il à la description d'une nouvelle société? Quelles étaient les valeurs principales à l'origine? Y a-t-il une figure principale derrière l'héritage contesté de 1867 et 1982, comme aux États-Unis? Dans cet article, l'auteur démontrera certaines différences entre le Canada et «l'Amérique» (les États-Unis) par l'entremise du débat sur les origines et sur l'héritage du bilinguisme et du multiculturalisme. L'Article contredira l'idée développée par Will Kymlicka<sup>1</sup> affirmant que la réalité du multiculturalisme au Canada n'est pas unique. Au contraire, le processus de l'Accord de Charlottetown illustre clairement que le Canada possède une culture politique unique.

## Introduction

Après l'échec de l'Accord du Lac Meech en 1990, le gouvernement conservateur de l'époque mit sur pied une vaste consultation populaire pour mieux comprendre l'opinion des Canadiens au sujet des réformes constitutionnelles. Le *Forum des citoyens*, présidé par Keith Spicer, rencontra près de 400,000 Canadiens, visita 42 universités et collèges, reçut 10,000 lettres et 75,000 appels téléphoniques. Au Québec, lancée en décembre 1990, la commission Bélanger-Campeau reçut 200 mémoires et 600 soumissions. D'autres formes de consultations furent organisées. Par exemple, toujours en décembre 1990, le sous-comité conjoint Sénat-Chambre des communes sur la formule d'amendement à la Constitution commença ses travaux un mois avant la présentation du rapport Allaire au Québec en janvier 1991. En juin 1991, le Comité parlementaire sur la Constitution de Dorothy Dolbie et Claude Gastonguay fut aussi formé et soumis un rapport en septembre 1991. Toutes ces consultations menèrent aux longues négociations de 1992 et finalement à l'Accord de Charlottetown de juillet – août 1992. **D'une certaine façon, aucun autre pays du monde occidental ne fut ainsi mobilisé de façon démocratique et non violente pour en arriver à un nouveau contrat constitutionnel.** Les principales dimensions de ces discussions de 1990 à 1992 avaient été la question des relations anglophones-francophones, la reconnaissance des Premières Nations et la place du multiculturalisme. Aussi, aucun autre pays du monde occidental n'a été aussi loin dans la représentation symbolique de ces dimensions dans ses institutions constitutionnelles. En ce sens, le multiculturalisme canadien, qui ne peut être séparé des autres dimensions, est unique. Pour expliquer ce phénomène, nous proposons un texte en trois parties : d'abord un rappel du contexte créé pour les institutions de l'ère Trudeau; ensuite un résumé des débats américains et canadiens sur les origines idéologiques du Canada et, en particulier, l'apport récent dans ce débat de l'historien Gérard Bouchard; enfin, selon la perspective de ces débats, il sera proposé une interprétation du processus menant à Charlottetown et de la clause Canada de l'accord de 1992, deux indices qui montrent le caractère unique de la reconnaissance de la diversité au Canada.

## LE CONTEXTE

Meech et Charlottetown ont été dans le prolongement direct des questions sans réponse laissées par les institutions de 1982. Ces institutions, la *Charte*

en particulier, avaient en effet été instaurées au nom d'une logique des droits individuels, alors qu'en fait, les principales dimensions de la *Charte* reposaient sur un équilibre complexe entre les droits individuels et les droits collectifs. Il importe donc de rappeler brièvement le contexte de ces principales dimensions et leur ambiguïté<sup>1</sup>.

### **La Loi sur les langues officielles**

La question linguistique fut évidemment récurrente dans l'histoire du Canada. Dès 1839, dans son célèbre rapport, lord Durham avait conclu à l'impossibilité d'une cohabitation de deux communautés linguistiques au sein d'un même État. Ainsi, dans l'Acte d'Union de 1840, l'article 41 stipulait l'unilinguisme anglais à la Législature. Toutefois, la victoire des réformistes de Lafontaine-Baldwin et l'obtention du gouvernement responsable en 1848 furent deux facteurs qui eurent comme résultat l'abrogation de cet article et la reconnaissance subséquente du français. Plus tard, l'article 133 de la Constitution de 1867 garantissait l'égalité du français et de l'anglais en ce qui concernait les activités du Parlement fédéral et les tribunaux fédéraux. Le même principe s'appliquait à la province du Québec et, à partir de 1870, à la province du Manitoba. Cet article 133, de même que l'article 93 sur l'éducation, contribuèrent à créer cette perception au Québec d'un «pacte» entre les nations ou deux principales communautés linguistiques, du moins en termes numériques, en 1867.

Cette perception, qu'importe qu'elle ait été justifiée ou non, fut assez brutalement démentie par les événements des années 1885 à 1913 : la seconde rébellion des Métis, la pendaison de Riel, l'abolition du français et des écoles confessionnelles au Manitoba en 1890, l'absence de reconnaissance explicite de l'égalité du français et de l'anglais lors de la création de l'Alberta et de la Saskatchewan et le règlement 17 en Ontario, bref des événements qui ont sérieusement ébranlé l'idée, du moins chez les francophones au pays, que les Canadiens français et les Canadiens anglais puissent vivre côte à côte sans menace pour leurs institutions et leur langue. Ainsi, une certaine asymétrie dans la reconnaissance de l'égalité du français et de l'anglais a-t-elle provoqué chez plusieurs Canadiens français du Québec un changement de perception quant au «pacte». Or, pour sa part, Pierre E. Trudeau, proposa une société juste. Ainsi, Dans *Les années Trudeau*, l'ancien rédacteur de *Cité libre* définit ainsi l'objectif de la société juste.

Dans une telle conjoncture, ce qui m'attira vers la politique, ce n'était plus le désir de lutter pour la liberté, celle-ci étant en quelque sorte devenue le combat d'hier. « Dans mon esprit, la valeur à privilégier dans la poursuite de la société juste était plutôt l'égalité. Non pas l'égalité à la Procuste bien sûr, où tous seraient ramenés à une certaine moyenne. Mais l'égalité des chances [...]. Or le Canada me semblait un pays béni des Dieux pour poursuivre une politique de la plus grande égalité des chances. Pays jeune, pays riche, pays utilisant deux langues, pays pluraliste par les ethnies et les religions, pays immense à régions géographiques diverses, pays à forme fédéraliste, le Canada avait de plus une tradition politique ni complètement libertaire ni complètement étatiste, mais qui au contraire reposait sur la collaboration nécessaire des gouvernements avec le secteur privé, et sur l'action directe de l'État pour protéger les faibles contre les forts, les démunis contre les biens nantis<sup>2</sup>.

Ainsi, la *Loi sur les langues officielles* de 1969, votée à la suite des recommandations de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, visa à corriger une asymétrie évidente quant à l'application de l'article 133. Mais pour Trudeau, il s'agissait de créer un climat de justice pour la langue française librement choisie par des individus et non de protéger une communauté. *La Loi sur les langues officielles*, l'un des fleurons de la politique trudeauiste, a eu un impact évident, surtout hors Québec; ne pas le reconnaître relève de la mauvaise foi. Selon un rapport du Conseil du Trésor pour 1995-96, 29 % des postes dans la fonction publique fédérale étaient occupés par des francophones<sup>3</sup>. Par ailleurs, le nombre de postes bilingues depuis 1969 est passé à 31 %, un sommet<sup>4</sup>. Ainsi, en rectifiant ainsi près d'un siècle de non-application de l'article 133, le gouvernement de Pierre E. Trudeau, malgré la rhétorique sur les droits individuels, se trouva *de facto* à appliquer une politique d'action positive en vue de redresser une situation institutionnelle qui marginalisait les Canadiens français. En d'autres mots, par cette politique, on chercha à créer un espace institutionnel collectif favorable à l'épanouissement des francophones. D'où l'idée que la notion de droits collectifs, en équilibre avec celle des droits individuels, était déjà présente dans la *Loi de 1969*. En somme, la première intervention fondamentale de Pierre E. Trudeau en tant que politicien impliqua non pas une opposition entre droits individuels et droits collectifs, mais un subtil équilibre entre ces deux notions. Cet aspect se retrouva dans d'autres politiques, qui doivent être mises en relation avec la question des droits linguistiques.

## **Le multiculturalisme**

Depuis les années 1960, le multiculturalisme est devenu l'une des dimensions politiques essentielles du Canada<sup>5</sup>. Le multiculturalisme fit écho à la problématique du biculturalisme des années 1960 et aux débats concernant les relations entre Canadiens anglais et français. La présence d'une population française et catholique au Canada a posé d'emblée, en 1867, la question de la différence dans une société à majorité anglophone et protestante. Près d'un siècle après la Confédération, les tensions entre les Canadiens français et les Canadiens anglais firent craindre aux Canadiens d'origines diverses, ni française, ni anglo-américaine, mais de plus en plus nombreux, qu'une composante essentielle de la société canadienne pourrait être oubliée, voire marginalisée. Le groupe le plus actif, dans les années 1960, fut celui des Ukrainiens qui réclamèrent la reconnaissance d'une «troisième force»<sup>6</sup>. Ainsi, le volume IV de la Commission Laurendeau-Dunton traita de la question de l'apport culturel des «autres Canadiens». Seize recommandations, à partir des données contenues dans ce volume, furent présentées par les commissaires. Et le 8 octobre 1971, Pierre E. Trudeau annonça l'intention du gouvernement fédéral de se lancer dans la promotion du multiculturalisme. Il s'exprima en ces termes :

Aux yeux de la Commission, du gouvernement et, j'en suis sûr, de tous les Canadiens, il ne peut y avoir une politique culturelle pour les Canadiens d'origine française et britannique, une autre pour les autochtones et encore une pour tous les autres. Car, bien qu'il y ait deux langues officielles, il n'y a pas de culture officielle, et aucun groupe ethnique n'a la préséance. Il n'y a pas un citoyen, pas un groupe de citoyens qui soient autre que canadien, et tous doivent être traités équitablement.

La Commission était persuadée que l'adhésion à un groupe ethnique ne dépend pas tellement de l'origine ou de la langue maternelle, mais du sentiment d'appartenir au groupe et de ce que la Commission appelle «la volonté collective du groupe d'exister». Le gouvernement partage ce point de vue.

Tout homme verrait sa liberté entravée s'il se trouvait enfermé pour toujours dans un compartiment culturel déterminé uniquement par sa naissance ou sa langue. Il est donc essentiel que tout Canadien, quelle

que soit son origine ethnique, puisse apprendre au moins l'une des deux langues dans lesquelles le pays conduit les affaires publiques.

Le multiculturalisme dans un cadre bilingue apparaît au gouvernement comme le meilleur moyen de préserver la liberté culturelle des Canadiens. Une politique de ce genre devrait permettre de réduire la discrimination et la jalousie qu'engendrent les différences de culture. Pour que l'unité nationale ait une portée personnelle profonde, il faut qu'elle repose sur le sens que chacun doit avoir de sa propre identité; c'est ainsi que peuvent naître le respect pour les autres, et le désir de partager des idées, des façons de voir. Une politique dynamique de multiculturalisme nous aidera à créer confiance en soi qui pourrait être le fondement d'une société où règnerait une même justice pour tous [...].

En appliquant sa politique de multiculturalisme dans un cadre bilingue, le gouvernement apportera son aide de quatre façons différentes :

Premièrement, compte tenu de ses ressources, le gouvernement s'efforcera d'aider tous les groupes culturels canadiens qui ont manifesté le désir et la volonté de développer la capacité de s'accroître et d'ajouter à la vie canadienne, et dont le besoin d'assistance est évident, qu'il s'agisse de petits groupes faibles ou de groupes importants et fortement organisés.

Deuxièmement, le gouvernement aidera les membres de tout groupe culturel à surmonter les barrières culturelles qui les empêchent de participer pleinement à la société canadienne.

Troisièmement, le gouvernement favorisera les rencontres et échanges entre tous les groupes culturels du Canada dans l'intérêt de l'unité nationale.

Quatrièmement, le gouvernement continuera d'aider les immigrants à apprendre au moins l'une des deux langues officielles et à s'intégrer entièrement dans la société canadienne<sup>7</sup>.

On remarquera encore une fois que cet énoncé de politique renvoie à des catégories collectives. Dans la mesure en effet où le multiculturalisme devait s'inscrire dans un cadre bilingue, le principe fut manifestement de favori-

ser l'intégration harmonieuse de groupes de diverses origines au sein de l'une ou de l'autre (ou des deux à la fois) communautés nationales et linguistiques d'origine européenne. La promotion du multiculturalisme dans le cadre du bilinguisme impliquait forcément la reconnaissance de différences de contextes pour des individus provenant de cultures et de groupes différents. Là encore, il ne semble y avoir eu aucune opposition entre, à tout le moins, la notion de collectivité et celle de droits individuels.

### **Le Livre Blanc sur les Autochtones**

Dans le but, sans doute, d'atteindre encore une fois les objectifs d'une société juste, dans le sens d'une égalité des citoyens, le gouvernement de Pierre E. Trudeau présenta en 1969 un Livre Blanc sur la question autochtone. Le Livre Blanc proposait l'abolition graduelle du ministère des Affaires indiennes et de la *Loi* sur les Indiens dans un délai de cinq ans. On prévoyait également l'élimination du statut d'Indien. Or, ce programme fit peu de cas des revendications autochtones, notamment la reconnaissance des traités et la légitimité de certaines revendications territoriales.

Ainsi, depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle, les Autochtones s'étaient regroupés en diverses associations<sup>8</sup>. Les Nisgha en particulier furent très militants en Colombie-Britannique, et ce, dès 1890. Par la suite, deux autres associations furent formées, les Tribus alliées de Colombie-Britannique, en 1915, et la Fraternité des Autochtones de la Colombie-Britannique, en 1931. En Ontario et au Québec, l'une des premières associations, formée en 1918, fut la Ligue des Indiens du Canada. À partir de la Seconde Guerre mondiale, les associations proliférèrent : en 1939, l'Association des Indiens de l'Alberta ; en 1944, les Indiens de la Saskatchewan ; en 1943, la Fraternité des Indiens d'Amérique du Nord<sup>9</sup>.

Face aux revendications des Autochtones, deux Commissions d'enquête furent formées, la première en 1946-48, et la seconde en 1959-61. Les travaux de ces deux commissions eurent comme résultat de susciter une nouvelle vague de militantisme. En 1960 au niveau fédéral, en 1965 en Alberta et en 1969 au Québec, le droit de vote fut accordé aux Autochtones. Ce fut donc dans ce contexte de militantisme que le gouvernement Trudeau présenta son Livre Blanc. Ce document, nous l'avons déjà fait remarquer, fut reçu avec beaucoup d'hostilité. Ce qui, cependant, fit reculer le gou-

vernement, fut la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Calder en 1973. Malgré le vote en défaveur de la nation Nisgha, le principe des titres de propriété autochtones établis en fonction d'une ré-interprétation de la Proclamation royale de 1763 fut reconnu. L'année suivante, un Bureau des revendications autochtones entreprit la lourde tâche de traiter les revendications territoriales autochtones. Ensuite, il fut reconnu en 1982, dans la loi constitutionnelle, plus précisément dans la *Charte des droits et libertés*, à l'article 25, et dans l'article 35 de la loi, le principe des droits des peuples autochtones du Canada, notamment les droits ancestraux ou issus de traités<sup>10</sup>. L'exemple autochtone fit apparaître, une fois de plus, qu'on ne peut dissocier les individus de leur contexte spécifique.

De fait, le point culminant de la carrière de Pierre E. Trudeau fut évidemment le rapatriement de la Constitution canadienne et l'inclusion d'une *Charte des droits et liberté*. Or nous avons déjà fait remarquer que dans la *Charte*, les droits collectifs des Autochtones sont reconnus par l'article 25. Mais ce n'est pas le seul article à caractère collectif. L'article 15 sur le droit à l'égalité, notamment l'égalité selon le sexe, les articles 16 à 22, sur les langues officielles, l'article 23 sur les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, constituent une forme de protection pour les individus faisant partie de collectivités précises. Ainsi, la *Charte* constitua un délicat exercice d'équilibre entre les articles s'inscrivant dans une stricte perspective des droits individuels (articles 1 à 15) et les articles que nous venons d'énumérer.

On voit donc que les institutions de l'ère Trudeau ont subtilement articulé les notions de droits collectifs et de droits individuels. Une telle articulation n'est certainement pas incompatible avec les théories contemporaines de la justice. Charles Taylor et James Tully ont bien fait ressortir l'importance de situer la question des droits individuels dans des contextes spécifiques, concrets<sup>11</sup>.

En 1971, John Rawls publia justement une *Théorie de la justice* par laquelle il chercha à définir des institutions sociales qui garantiraient un équilibre dans la satisfaction des aspirations des individus. Aucun groupe ne devrait avoir un avantage moral à long terme sur un autre<sup>12</sup>. À partir de ce point de départ, nous devons construire un contrat social dans lequel on retrouverait une sincère inquiétude quant au bien-être de chacun, en raisonnant à partir de l'élimination systématique, face à différentes possibilités, de la plus répréhensible<sup>13</sup>.

Les principes ici sont donc : 1) que chaque individu a le droit à la plus grande liberté possible si elle est compatible avec la liberté des autres; 2) que les inégalités sociales doivent être confrontées à l'ouverture de postes et de places dans des conditions qui favorisent une égale opportunité; 3) les inégalités sont temporairement justifiées si elles permettent d'éviter, à court terme, des situations pires. Ainsi, la persécution, la discrimination et l'oppression politique sont incompatibles avec la liberté «égale». Par ailleurs la règle de l'opportunité égale garantit une égalité des chances de réussite, peu importe la classe sociale d'origine. En somme, certaines théories libérales contemporaines, même lorsque le point de départ se trouve sans référence aux origines sociales ou autres, the *veil of ignorance*, aboutissent à une reconnaissance de la situation concrète des individus, donc de leur contexte dans une collectivité<sup>14</sup>. En ce sens, Meech et Charlottetown ont été dans le prolongement direct de ce que 1982 avait ouvert comme possibilités.

### **Meech et Charlottetown**

Nous n'entrerons pas dans les détails d'une saga constitutionnelle qui mobilisa pendant plusieurs années toute une société. D'autres, d'ailleurs, l'ont fait dans ce colloque ou à d'autres tribunes. Remarquons toutefois que très peu de sociétés, voire aucune, comme nous l'avons fait remarquer en introduction, ont été ainsi mobilisées de façon démocratique, sans guerre civile, pour discuter de la refonte du contrat social et politique fondamental du pays. Aux deux accords dits du lac Meech et de Charlottetown, Pierre E. Trudeau s'opposa cependant avec véhémence en dénonçant notamment la notion de «droits collectifs» appliquée aux Québécois francophones en particulier (Trudeau, 1992), aux Autochtones et aux femmes<sup>15</sup>. En fait, le texte de l'Accord de Meech spécifiait que :

1. L'interprétation de la Constitution du Canada doit concorder avec
  - a) la reconnaissance que l'existence d'un Canada francophone, concentré mais non limité au Québec, et celle d'un Canada anglophone, concentré dans le reste du pays mais présent au Québec, constituent une caractéristique fondamentale de la fédération canadienne;
  - b) la reconnaissance que le Québec forme au sein du Canada une société distincte.
2. Le Parlement et les législatures des provinces, dans l'exercice de leurs compétences respective, prennent l'engagement de protéger

la caractéristique fondamentale du Canada mentionnée au paragraphe (1)a).

3. L'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir le caractère distinct de la société québécoise mentionné au paragraphe (1)b)<sup>16</sup>.

Sans aucun doute, par rapport au concept de « société distincte », définie différemment dans Charlottetown, Trudeau souleva quelques objections pertinentes et légitimes<sup>17</sup>. Par exemple :

S'agit-il de la collectivité canadienne-française qui vit dispersée un peu partout au Canada? Évidemment non, puisque l'idéologie dominante au Québec se fiche éperdument du bilinguisme au Canada, et que devant les tribunaux elle prend fait et cause pour les gouvernements d'Alberta et de la Saskatchewan lorsque celles-ci suppriment les droits francophones acquis avant même l'entrée de ces provinces dans la Confédération en 1905.

S'agit-il plutôt de la collectivité québécoise tout entière? Non plus, car cette « collectivité » appelée « province et ses pouvoirs sont déjà reconnus explicitement par l'Acte constitutionnel de 1867. Il ne peut donc s'agir que d'une collectivité distincte à l'intérieur du Québec, mais laquelle encore? Certainement pas la collectivité anglophone, puisque la loi québécoise nie qu'elle puisse avoir des droits collectifs dans certains domaines : l'école et l'affichage, par exemple. Éliminons également les autochtones, puisqu'on leur a clairement fait comprendre qu'ils ne pouvaient pas constituer une « société distincte » avec droit à l'autodétermination, le vocable ayant déjà été réservé par des Québécois d'une autre race<sup>18</sup>.

Ces questions étaient certainement légitimes. Toutefois par son insistance à opposer les droits collectifs aux droits individuels dans le cadre de ces débats sur l'Accord du lac Meech et l'Entente de Charlottetown, Pierre E. Trudeau a de nouveau contribué à répandre cette perception selon laquelle les Canadiens français du Québec sont « collectivistes ». Pourtant nous avons vu que les institutions de l'époque Trudeau sont elles-mêmes caractérisées par un équilibre entre des aspects collectifs et les droits individuels. La question est donc non pas d'opposer ces deux notions mais de trouver

une solution qui permette un équilibre acceptable. Cet équilibre avait-il été pleinement atteint en 1982? Difficilement.

La première source de déséquilibre dans la *Loi constitutionnelle* de 1982 tient donc au fait que la protection pour les droits linguistiques dans les articles 16 à 22 crée un espace de développement favorable au Canada français. Mais si la logique de l'argumentation tient au principe de l'opposition entre des droits collectifs et des droits individuels, pourquoi accorder au Canada français et, incidemment, à la collectivité canadienne-anglaise (après tout la langue anglaise est aussi protégée) une reconnaissance explicite dans les articles de la *Charte* portant sur les droits linguistiques.

Par conséquent, une politique fondée strictement sur le principe des droits individuels n'aurait-elle pas impliqué la seule énonciation de ces droits dans les articles 1 à 14 de la *Charte* et aucune référence aux droits linguistiques? Dans la mesure où, justement, les droits linguistiques, de même que les droits des Autochtones et le droit à l'égalité furent définis et inscrits dans la *Charte*, le Canada s'est doté d'institutions originales dans le contexte occidental. De plus, le processus menant à Charlottetown n'a fait qu'exprimer une culture politique fascinée par l'équilibre entre les communautés et les individus.

## LES QUESTIONS IDENTITAIRES

### Le débat américain sur les identités

Ces dernières remarques soulèvent toute la question de l'identité canadienne, notamment par rapport à l'identité politique américaine. Or, une approche importante dans l'étude des origines politiques des États-Unis fut celle de l'école dite du consensus. Élaborée par Louis Hartz dans les années 1950 pour l'étude des États-Unis, cette théorie fut reprise au Canada par des auteurs comme Kenneth McRae, Gad Horowitz, André J. Bélanger et, au moins implicitement, par Pierre E. Trudeau, en plus de susciter aux États-Unis même de nombreux débats<sup>19</sup>. Le concept clé de la théorie hartzienne est le «fragment idéologique»: au moment de la colonisation européenne du monde à partir du 16<sup>e</sup> siècle, l'Europe aurait constitué un tout idéologique formé de deux principaux fragments: le fragment communautaire/féodal et le fragment individualiste. Ces deux

fragments ont formé par la suite des points de repère dans un spectre idéologique composé, de gauche à droite, du socialisme, du libéralisme radical, du libéralisme « whig », du conservatisme « tory » et du féodalisme.

Selon leur point d'origine et la situation idéologique particulière de leur métropole au moment de la colonisation, les sociétés nouvelles fondées aux États-Unis, au Canada, en Amérique latine et en Australie ont par conséquent développé une culture en fonction d'un de ces principaux fragments idéologiques. Par exemple, aux États-Unis, le fragment idéologique individualiste, associé à la pensée du philosophe John Locke (d'où l'utilisation de l'expression « fragment lockien »), se serait imposé après la Révolution américaine au point de devenir la dimension essentielle de la société américaine. Au contraire, au Canada français et en Amérique latine, selon cette théorie, l'absence de vraies révolutions libérales aurait eu comme conséquence la perpétuation du fragment « féodal/communautaire ». En d'autres mots, les sociétés coloniales d'origine anglo-saxonne, y compris le Canada anglais, seraient « lockiennes », les autres, dont le Canada français, seraient restées « féodales ».

Une autre école de pensée importante sur les origines politiques américaines fut celles inspirées de l'oeuvre de J.G.A. Pocock qui insista sur l'influence politique de la Renaissance italienne pour expliquer le radicalisme anglo-américain des 17<sup>e</sup> et 18<sup>e</sup> siècles. Pocock utilisa l'expression *d'humanisme civique* pour décrire cette *tradition atlantique* au 18<sup>e</sup> siècle et la culture anglo-américaine. Cette tradition politique fut la principale forme d'opposition en Grande-Bretagne aux nouvelles formes de propriété, de commerce et de finance amenées par la domination du parti *whig* où *Court Party*. L'opposition prit au contraire le nom de *Country Party* et s'attaqua à la corruption engendrée par le nouveau commerce. Ainsi, en Angleterre et dans les treize colonies de la Nouvelle-Angleterre, se développa une pensée politique opposée à la corruption créée par le commerce. Pour contrer cette influence négative, la tradition républicaine de l'humanisme civique s'inspira de l'oeuvre de Machiavel sur l'Antiquité pour défendre l'idéal d'une société fondée sur la rigueur morale et la lutte contre la corruption. Thomas Jefferson aurait, dans le contexte américain symbolisé cette tendance politique.

## **Le débat canadien inspiré du débat américain**

Au Canada, plus récemment, un auteur francophone important, Gérard Bouchard<sup>20</sup>, a cherché à appréhender la dynamique de l'évolution identitaire des pays « neufs » en s'inspirant du débat sur les origines idéologiques. Cette dynamique serait produite par deux éléments opposés, la continuité et la rupture, à partir desquels s'édifient les modèles A ou B de la genèse des pays neufs, c'est-à-dire les pays issus du colonialisme européen. Ainsi, le modèle A, selon Bouchard, est celui de la continuité et constitue une reproduction de la mère-patrie ou de la région-mère. Le discours identitaire au sein d'une société neuve qui émane du modèle A est celui de l'identique à la fois par rapport aux origines du pays neuf vis-à-vis de sa métropole mais aussi par rapport à leur destin commun. Au contraire, dans ce qu'il appelle le modèle B, une collectivité neuve « tourne le dos » à la mère-patrie et cherche à se reproduire dans la rupture et la différence. Certes, prévient Bouchard, il est impossible de trouver l'un ou l'autre de ces deux modèles à l'état pur. Ces modèles interagissent constamment et ne peuvent être conçus et appliqués que dans une perspective dialectique.

Le cas de l'Amérique latine fut à cet égard, selon Bouchard, très intéressant. De façon générale, l'évolution de l'Amérique latine depuis le XVI<sup>e</sup> siècle peut davantage être associée à la rupture plutôt qu'à la continuité. Mais le parcours ne fut pas linéaire. Après une première période « continuiste », les Créoles (Blancs nés en Amérique) en arrivèrent à développer une américanité opposée à la culture européenne. Au Mexique, comme ailleurs en Amérique latine, a écrit Bouchard, il est remarquable que les plus anciennes expressions du sentiment de l'identité nationale incluaient l'indianité comme composante essentielle ».

La rupture avec les métropoles espagnoles et portugaises a été complétée au XIX<sup>e</sup> siècle lors des mouvements d'indépendance politique. Toutefois, plusieurs éléments de continuité ont perduré après l'acquisition de l'indépendance politique, notamment la langue, la religion et de nombreux emprunts à la culture savante européenne. La complexité sociale, culturelle et politique du continent a par la suite freiné l'élan de l'américanité et de l'indianité pour faire place à l'échec du processus de rupture, voire à l'avènement d'une période de « ré-européanisation », comme en Argentine et au Mexique sous le régime de Porfirio Diaz<sup>21</sup>.

Cela dit, selon Bouchard, la différenciation et la rupture restent des acquis de l'Amérique latine. L'américanité, certes, est inachevée et fragile mais réelle. L'acquisition de l'indépendance politique constitue une immense différence par rapport au Québec. Alors que l'Amérique latine entrait dans une période d'indépendance politique au XIX<sup>e</sup> siècle, le Québec, entre 1840 et 1940, donc après l'échec des Rébellions de 1837-1838, entrait au contraire dans une longue période continuiste. Ainsi, le Québec aurait traversé un certain nombre de périodes toutes marquées par le processus de continuité et de rupture. Par exemple, de 1608 à 1700, la Nouvelle-France aurait été une expérience de continuité, laquelle fut de plus en plus remise en question de 1700 à 1760<sup>22</sup>. La Conquête, bien sûr, a tout chambardé, créant une période de transition de 1760 à 1791. Ce fut au cours de cette période de transition qu'une identité « canadienne » s'est formée au contact du colonialisme britannique, provoquant une période de rupture entre 1800 et 1838. L'échec des Rébellions en 1837-1838 provoqua cependant une fixation de l'identité dans le culturel et dans l'attachement aux origines françaises. S'en est suivie une période de remise en question à partir de 1940, voire de réaffirmation de l'objectif de rupture lors de la Révolution tranquille des années 1960. Dès lors, l'identité québécoise moderne serait potentiellement « vraie », puisque politique, par opposition à la « fausse identité canadienne-française » fondée sur le culturel<sup>23</sup>. Mais cette « vraie » identité ne s'est pas encore complètement démarquée de l'ancienne. « L'identité nationale n'est plus canadienne-française (à l'ancienne manière) mais elle n'est pas encore intégralement québécoise<sup>24</sup>. Un peu plus loin, il écrit, « Le champ des allégeances est plus fragmenté que jamais. On dirait que le Québec est arrivé à un carrefour où toutes les fidélités, toutes les options, anciennes et nouvelles, se trouvent réunies : celles qu'il avait écartées, celles qu'il n'avait qu'empruntées qu'à moitié et celles qu'a fait émerger son histoire récente »<sup>25</sup>. En d'autres mots, pour développer son potentiel 'humaniste civique' dans la tradition atlantique de reconnaissance des minorités et de développement d'un multiculturalisme francophone plus poussé qu'au Canada, le Québec devrait, selon Bouchard, rompre avec sa métropole politique, le Canada et à travers le Canada, la Grande-Bretagne. Or le Québec a hésité à rompre. Est-ce la seule collectivité neuve dont l'avenir est hypothéqué par un lourd passé de continuité? Non. Trois exemples présentés par Bouchard montrent que la voie continuiste a été suivie par d'autres collectivités neuves. Ce sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada. Du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'aux trois dernières décennies du

XX<sup>e</sup> siècle, ces trois collectivités neuves ne se sont pas affirmées en fonction de leur différence avec la mère-patrie mais plutôt en continuité. Trois facteurs ont formé cependant ces sociétés à se redéfinir : le déclin de l'Empire britannique après 1945, l'immigration massive et la combativité autochtone pour la reconnaissance notamment de leurs droits territoriaux. La pression de ces trois facteurs a profondément ébranlé l'identité continuiste dans ces trois collectivités. En cela, d'ailleurs, ces trois sociétés neuves se distinguent des États-Unis qui ont rompu dès 1776 avec la Grande-Bretagne.

En résumé, Bouchard, reprenant ici le modèle de Louis Hartz (1950), montre que les États-Unis ont développé une identité et une culture fondées sur l'individualisme et la liberté, rompant ainsi avec les mentalités collectives de la vieille Europe. Toutefois, il existe aussi un « autre » récit américain qui est celui des exclus de la société américaine, descendants d'esclaves, Autochtones, immigrants, qui ont été longtemps marginalisés par un discours national fondé sur la « mission civilisatrice des Anglo-Saxons d'Amérique »<sup>26</sup>. Certes, Gérard Bouchard reconnaît cet aspect, mais conclut néanmoins que les États-Unis forment pleinement une société du nouveau monde, en rupture avec la vieille métropole.

Pour Bouchard, alors que les autres collectivités, malgré le caractère parfois inachevé de leur processus de rupture, ont réussi à obtenir leur indépendance politique, le Québec est la seule nation du nouveau monde, parmi les nations étudiées, à ne pas jouir de l'indépendance politique. C'est aussi la seule nation d'Amérique au 19<sup>e</sup> siècle à s'être enfermée dans un discours unique et continuiste, et ce de 1840 à 1940. En fait, la longue période continuiste de 1840 à 1940 a sans doute beaucoup contribué à retarder l'avènement au Québec d'une identité « vraie », fondée sur l'objectif de rupture.

## **Conclusion**

Dans la tradition des théories de Louis Hartz, reprise par Gérard Bouchard, les pays neufs, en particulier les États-Unis, auraient développé une tradition libérale fondée sur l'individualisme. Or le libéralisme est évidemment une doctrine complexe formée d'écoles de pensée parfois opposées. Ainsi, dans un essai sur le libéralisme, André Vachet<sup>27</sup> a identifié les principales thèses (en l'occurrence la liberté, la sécurité, l'égalité et la propriété) et les principaux thèmes (rationalisme, naturalisme et individualisme) du libéralisme.

La composante d'une forme de libéralisme par rapport à une autre tient à une différence de hiérarchie dans l'articulation de ces thèmes et thèses. Ainsi, le libéralisme dit classique qui est socialement conservateur accorde une priorité à l'articulation entre la propriété et l'individualisme. Mais au contraire, une autre tradition libérale insiste sur l'égalité, celle, notamment, de Rousseau, de Thomas Paine et de William Cobbett. Depuis deux siècles, la forme élitiste du libéralisme s'est souvent retrouvée dans les institutions des pays occidentaux. Au contraire, la forme plus égalitaire fut plus populaire et moins institutionnelle. Si, comme l'ont soutenu récemment certains auteurs<sup>28</sup>, les institutions américaines ont été au départ antidémocratiques et élitistes et le sont demeurées jusqu'à aujourd'hui, par contraste, le Canada a développé des institutions qui reflètent à la fois l'élitisme et l'aspect progressiste d'un certain libéralisme. C'est ce que James Tully a appelé l'étrange multiplicité du Canada<sup>29</sup>. Les étapes de cette étrange multiplicité ont marqué l'histoire du Canada mais aussi ses institutions. En ce sens, le bilinguisme et le multiculturalisme s'inscrivent d'abord et avant tout dans la résistance concrète de plusieurs groupes, dont les Canadiens français, peuple à la fois colonisateur et colonisé, à faire respecter leurs droits et dans la résistance de ces groupes non français et non britanniques d'origine à l'uniformité culturelle dans les institutions politiques. Une forme donc de libéralisme populaire de résistance a imposé des changements dans des institutions libérales. Ainsi, les circonstances de ces luttes ont permis d'inscrire la diversité et l'histoire au moins partiellement dans les institutions du pays et ce contrairement aux États-Unis où la constitution, et notamment le *Bill of Rights*, a fait peu de place, sinon aucune place, à la reconnaissance même partielle de la diversité. En ce sens, le modèle américain n'est pas nécessairement un modèle de rupture par rapport à l'élitisme de l'ancienne métropole. Son libéralisme est conservateur. Hartz et Bouchard ont donc tort, me semble-t-il. Le Canada, loin d'être un pays par définition *continuiste*, a au contraire des institutions, notamment issues de l'AANB en 1867 et de la *Loi constitutionnelle de 1982* ou d'autres aspects, qui reflètent au moins partiellement la diversité, comme c'est le cas pour le bilinguisme et le multiculturalisme. En ce sens, le processus menant à Charlottetown et la *clause Canada* ont parfaitement reflété cette diversité et la richesse d'une autre tradition politique, unique au monde occidental, où toutes les dimensions sont liées.

## ANNEXE : TEXTE DE L'ACCORD DE CHARLOTTETOWN

### Les citoyens et les collectivités

#### *La clause Canada*

Il conviendrait d'incorporer en tant qu'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867 une nouvelle clause qui exprimerait les valeurs fondamentales du Canada. Cette disposition Canada guiderait les tribunaux dans leur interprétation de l'ensemble de la Constitution, y compris de la Charte canadienne des droits et libertés.

La Loi constitutionnelle de 1867 est modifiée par insertion, après l'article 1, de ce qui suit :

«2. (1) Toute interprétation de la Constitution du Canada, notamment de la Charte canadienne des droits et libertés, doit concorder avec les caractéristiques fondamentales suivantes :

- a) le fait que le Canada est une démocratie attachée à un régime parlementaire et fédéral ainsi qu'à la primauté du droit ;
- b) le fait que les peuples autochtones du Canada, qui ont été les premiers gouvernants du territoire, ont le droit de promouvoir leurs langues, leurs cultures et leurs traditions et de veiller à l'intégrité de leurs sociétés, et le fait que leurs gouvernements forment un des trois ordres de gouvernements du pays ;
- c) le fait que le Québec forme au sein du Canada une société distincte, comprenant notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil ;
- d) l'attachement des Canadiens et de leurs gouvernements à l'épanouissement et au développement des communautés minoritaires de langue officielle dans tout le pays ;
- e) le fait que les Canadiens sont attachés à l'égalité raciale et ethnique dans une société qui comprend des citoyens d'origines

multiples dont la contribution à l'édification d'un Canada fort reflète sa diversité culturelle et raciale;

f) l'attachement des Canadiens au respect des droits et libertés individuels et collectifs;

g) l'attachement des Canadiens au principe de l'égalité des personnes des deux sexes;

h) le fait que les Canadiens confirment le principe de l'égalité des provinces dans le respect de leur diversité.

i) (2) La législature et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir la société distincte.

## Notes

---

<sup>1</sup> Will Kymlicka, *Canadian Multiculturalism in Historical and Comparative Perspective*, Presented at the Conference on Canada: Global Model for a Multicultural State, September 26-29 2002, Edmonton.

<sup>2</sup> Pour cette section sur le contexte, voir Claude Couture, *La loyauté d'un laïc. Pierre E. Trudeau et le libéralisme canadien*, Paris, Harmattan, 1996, 160 p.

<sup>3</sup> « La valeur d'une société juste », dans *Les années Trudeau. La recherche d'une société juste*, Montréal, Le Jour, 1990, p. 383. Nous avons déjà développé cette analyse des institutions de l'ère Trudeau dans, *La loyauté d'un laïc. P.E. Trudeau et le libéralisme canadien*, Paris, L'Harmattan, 1997, 150 p.

<sup>4</sup> « La fonction publique fédérale n'a jamais été aussi francophone et bilingue », *Le Franco*, 11 octobre 1996, p. 1.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> Pour cette section, voir aussi: Yasmeen Abu-Laban, "Liberalism, Multiculturalism and the Problem of Essentialism", *Citizenship Studies*, 6:4, 2002, p. 459-482; Richard J. Day, *Multiculturalism and The History of Canadian Diversity*, Toronto, UTP Press, 2000; Ian Angus, "Cultural Plurality and Democracy", *International Journal of Canadian Studies*, 25, Spring/Printemps 2002, p. 69-87; Richard Day, "Can there be a Postcolonial Multiculturalism? A Response to Ian Angus", *IJCS*, 26, Fall-Automne 2002, p. 127-133.

<sup>6</sup> Abu-Laban, Yasmeen, « The Politics of Race and Ethnicity: Multiculturalism as a Contested Arena », dans James P. Bickerton et Alain G. Gagnon (dir.) *Canadian Politics*, Peterborough, Broadview, 1994, p. 242-263. Aussi: Yasmeen Abu-Laban et Christina Gabriel, *Selling Diversity*, Peterborough, Broadview Press, 2002, 195 p.

<sup>7</sup> « Affaires courantes. La culture canadienne », *Débats des Communes*, 8 octobre 1971, p.8546.

- <sup>8</sup> Dickason, Olive, *Canada's First Nations: A History of Founding People from Earliest Times*, Toronto, McClelland and Stewart, 1992, 650 p.
- <sup>9</sup> *Idem.*
- <sup>10</sup> Gerald R. Alfred, *Heeding the Voices of our Ancestors*, Toronto, Oxford University Press, 1995, 220 p.
- <sup>11</sup> James Tully, *Strange multiplicity, Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 253 p. Charles Taylor, *Réconcilier les solitudes*, Québec, PUL, 1992, 233 p. Voir aussi Guy Laforest, *De la prudence*, Montréal, Boréal, 1993, 210 p.
- <sup>12</sup> Dans *A Theory of Justice*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1971, p. 5-7.) John Rawls notamment écrit: "This account of the basis of equality calls for a few comments. First of all, it may be objected that equality cannot rest on natural attributes. There is no natural feature with respect to which all human beings are equal, that is, which everyone has (or which sufficiently many have) to the same degree. It might appear that if we wish to hold a doctrine of equality, we must interpret it in another way, namely as a purely procedural principle. Thus to say that human beings are equal is to say that none have a claim to preferential treatment in the absence of compelling reasons. The burden of proof favors equality. It defines a procedural presumption that persons are to be treated alike. Departures from equal treatment are in each case to be defended and judged impartially by the same system of principles that hold for all; the essential equality is thought to be equality of consideration."
- <sup>13</sup> Rawls a aussi écrit (*Ibid.*, p. 242): Viewing the situation from the legislative stage, one may decide that the formation of paramilitary groups, which the passing of the statute may forestall, is a much greater danger to the freedom of the average citizen than being held strictly liable for the possession of weapons. Citizens may affirm the law as the lesser of two evils, resigning themselves to the fact that while they may be held guilty for things they have not done, the risks to their liberty on any other course would be worse. Since bitter dissensions exist, there is no way to prevent some injustices, as we ordinarily thin of them, from occurring. All that can be done is to limit these injustices in the least unjust way."
- <sup>14</sup> *Ibid.*, p. 259.
- <sup>15</sup> André Picard, «Trudeau denounces Accord», *Globe and Mail*, 2 octobre 1992.
- <sup>16</sup> Le Devoir, *Le Québec et le lac Meech*, Montréal, Guérin, 1987, p. 26.
- <sup>17</sup> «L'entente de Charlottetown», *La Presse*, 4 septembre 1992, p. B-3.
- <sup>18</sup> Pierre E. Trudeau, «De la pauvreté de la pensée nationaliste au Québec», *L'Actualité*, 1 octobre 1992, p. I-VIII.
- <sup>19</sup> Pour le Canada, voir, Peter J. Smith, "The Ideological Origins of Canada", *CJPS/RCSP*, XX:1, 1987, p. 3-29. Pour les États-Unis : Bernard Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Belknap Press, 1969 ; Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic 1776-1787*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969. La thèse opposée à celle de Hartz, fut : J.G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment : Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press, 1975. Pour la littérature plus récente, voir : Gordon S. Wood, "Rambunctious American Democracy" in *The New York Review of Books*, vol XLIX, no. 8, New York; Robert A. Dahl, *How Democratic Is the American Constitution?*, Yale University Press; Michael Novak, *On Two Wings: Humble Faith and*

<sup>20</sup> Gérard Bouchard, *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde*, Montréal, Boréal, 2001, 450 p.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 205.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 357

<sup>27</sup> André Vachet, *L'idéologie libérale*, Paris, Anthropos, 1970.

<sup>28</sup> Voir la note 18.

<sup>29</sup> James Tully, *op. cit.*

## **Lessons of Recognition : What, if Anything, Did Canadians Learn from Debates Over the Charlottetown Accord**

Auteur

Jack Jedwab is Executive Director of the Association for Canadian Studies.

### **Abstract**

In this essay, the author likens the federation to a marriage in which the partners are more likely to aspire to recognition via declaration but hesitate to put it in writing via the constitution, thus avoiding potentially difficult contractual obligations. He argues that Canada can accommodate different visions of its national character and does not benefit from demanding a shared vision of its identity on the part of its citizens.

Although the analogy is imperfect, the partnership between Quebec and the rest of Canada may be likened to a marriage that in 2007 marked its 140th anniversary. As most marriages, this one has known its share of highs and lows. Successful marriages are often characterized by the capacity to respect the partner's habits and preferences, in other words, to reasonably accommodate each other's differences. To pursue the analogy further, the marital contract – what might otherwise be referred to as the Constitution – is very difficult to modify and provides little guidance as to what steps need to be taken in the case of one party seeking divorce. Indeed, some insist that a breakup would require the consent of several parties. And while many Quebecers may see this as a marriage between two founding partners, many other Canadians see the country as a family where as many as ten children declare that they would have to be consulted in any divorce settlement. Indeed, the provinces don't like to be treated like children, insisting they are equal to Quebec. In all this, what might be referred as the grandparents – the aboriginal communities – say that they have been forgotten, and as the first peoples to settle the land, insist that their founding role be properly acknowledged.

Not surprisingly, all this makes for frequent family fights that are characterized by much frustration. Insisting on their uniqueness, an important number of Quebecers have for several decades called for the rest of Canada to contractually recognize their difference. Occasionally, the other partner may be willing to acknowledge the difference but seems unwilling to formally recognize it by enshrining it in the contact. For their part, those desiring separation have attempted to persuade others that such recognition will never be forthcoming and breaking up this dysfunctional family is the only solution. Once divorced, they insist, the other partner will finally show the proper respect. Meanwhile the rest of Canada seems preoccupied with what any such recognition might entail in practice – in other words, what any modification to the contract/Constitution might mean for them.

The marriage is also characterized by federalists and sovereignists respectively attributing their plight to one another – not uncommon amongst many married couples. They stress the divided family loyalties stemming from the attachment to two sociological and/or political entities. The notion that an identity crisis underlies the relationship between Quebec and the rest of Canada has considerably influenced the type of solutions that are proposed. Initially, it was the recognition of the English and French populations of the country as its two founding peoples or nations. Canada's Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism of the early 1960's attempted to achieve this objective (we'll return to this point shortly). Ultimately the federal government opted for the legislative recognition of two official languages. Since the 1970's, the recognition of Quebec's particular status has perhaps been the dominant approach to addressing the identity dimension of the national unity issue (some have referred to this as conferring special status on Quebec). Over the course of the 1970's, Quebec introduced important measures to affirm its identity, the most notable being the *Charter of the French Language* in 1977 which declared French to be the official language of Quebec. The defeat of the "yes" campaign in the 1980 Quebec referendum on sovereignty-association triggered the repatriation of the Canadian Constitution and the introduction of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which in 1982 was endorsed by all the provincial governments except Quebec. The National Assembly of that province voted unanimously against the repatriation of the Constitution. Thereafter the Conservatives under Prime Minister Brian Mulroney sought to bring into the Constitution by meeting a series of conditions amongst which were the province's distinct characteristics within the Federation.

## **From Meech to Charlottetown**

In June 1987, the Meech Lake Accord stated prominently that any interpretation of the Constitution must recognize that Quebec forms a distinct society within Canada, and affirms the role of the Quebec government and legislature to "preserve and promote the distinct identity of Quebec". Although the emphasis is placed upon protection for a francophone population, not confined to, but concentrated in Quebec, the distinct society clause also recognizes the presence of Quebec anglophones as part of a fundamental characteristic of Canada, namely, its English-French duality.

The agreement stipulated that the Constitution be interpreted in a manner consistent with the recognition of the existence of French-speaking Canadians, centered in Quebec but also present elsewhere in Canada, and English-speaking Canadians concentrated outside Quebec but also present in Quebec. This would constitute a fundamental characteristic of Canada as would the recognition that Quebec constitutes within Canada a distinct society. Furthermore, the role of the legislature and the government of Quebec to preserve and promote the distinct identity of Quebec was affirmed. Set to go into effect in June 1990, approximately one year to term the Accord lost its near unanimous approval from the Premiers when it confronted vigorous opposition from certain provincial leaders in Manitoba, New Brunswick and Newfoundland in part to do with concerns over the omission of Aboriginal peoples in the recognition formula proposed by Meech. The Accord also was opposed because of concerns around the treatment of minorities in Quebec in the aftermath of the invoking of the notwithstanding clause to nullify a Supreme Court decision that permitted the use of languages in addition to French to be posted on commercial signs.

Analysts attributed various, and sometimes contradictory, meanings to the distinct society clause. A perceptive editorialist noted that it was not possible for Quebecers to be sure of the implications of their distinctiveness. One commentator attributed both the success and potential problems with the Accord to its imprecision.

After the failure of the Meech Lake Accord, growing concern over the prospects of a second Quebec referendum led to a federal government effort to modify the Accord so as to respond to other constituencies that also

desired some form of recognition. After renewed negotiation with the Premiers of the provinces and the leaders of the Assembly of First Nations, a new agreement was reached under the Charlottetown Accord. Unlike the Meech Lake Accord, the proposals in the Charlottetown agreement were to be submitted to the population of Canada via national referendum in which a majority of electors in each province would have to support the deal for ratification.

While the focus of the Meech Lake Accord was more specifically on the recognition of Quebec's distinct character, the Charlottetown Accord added amongst other things a proposal to recognize self-government for aboriginals and provide greater empowerment to Western Canada through the creation of the triple-E senate. The distinct society clause in the Charlottetown accord differed from that of Meech Lake as it was placed in an interpretive clause which referred to a list of fundamental characteristics of Canada, thereby undercutting its value according to the Accord's Quebec detractors. Unlike Meech, the Charlottetown accord attempted to define the clause more explicitly in terms of language, culture and civil law tradition. Critics claimed that it did little to address the province's demands for greater powers and that the clause was substantially watered down by virtue of its insertion in a broader recognition statement.

The Charlottetown accord was rejected by a majority of voters in every province with the exception of New Brunswick. There have been numerous interpretations about the causes of this result and amongst the more popular is the idea that Canadians rejected what they saw as too large a concession to Quebec and, that for their part, most Quebecers saw the Accord as offering too little when compared with the failed Meech Lake Accord.

Together, the successive failures of the Meech Lake and Charlottetown Accords seemed to thwart any hope of constitutionally recognizing Quebec's difference and indeed for the foreseeable future of making any significant modifications to the Constitution. But the rejection of the recognition formula as proposed in the Charlottetown Accord brought on important changes in the political landscape. The principal political opponents of the Charlottetown Accord – the Reform Party and the Bloc Québécois – made substantial gains in the 1993 federal election, with the Bloc securing a sufficient number of seats to form the official opposition. In the aftermath of the narrow defeat of the sovereignty option, Prime Minister Jean Chrétien pro-

ceded to present a resolution in the House of Commons to recognize Quebec as a distinct society. Opinion polls done at that time revealed that Canadians were against recognizing Quebec's distinctiveness in the Constitution and were wary of doing so via a resolution in the House of Commons. Notwithstanding this reluctance, Prime Minister Jean Chrétien tabled a motion in the House on 28 November, 1995, calling for recognition of Quebec as a distinct society as expressed in the following way:

Whereas the People of Quebec have expressed their desire for recognition of Quebec's distinct society;

- 1) The House recognize that Quebec is a distinct society within Canada;
- 2) The House recognize that Quebec's distinct society includes its French-speaking majority, unique culture and civil law tradition;
- 3) The House undertake to be guided by this reality;
- 4) The House encourage all components of the legislative and executive branches of government to take note of this recognition and be guided in their conduct accordingly. (O'Neal, 1995).

The Bloc Québécois criticized the motion for having no constitutional impact nor requiring that the courts be called upon to take Quebec's distinctiveness into account. It was further pointed out that there was no reference in the motion to the legislature or government of Quebec and their role in either preserving or promoting Quebec's distinct character. In effect, in the view of its critics, a Parliamentary resolution did not carry much weight.

A poll conducted for the *Globe and Mail* (Toronto) by the Environics Research Group between November 3 and Nov 10, 1995, revealed that 58% of Canadians living outside Quebec felt that Quebec should not be recognized as a distinct society in the Constitution, while 55% were opposed to passage of a resolution by Parliament recognizing Quebec's distinctiveness. (*Globe and Mail*, November 1995). The poll questioned 1,208 voters, 902 of whom live outside Quebec and its margin of error was plus or minus 3.3 percentage points, 19 times out of 20.

### **Canadian opinion on Charlottetown: Ten years after the referendum**

A decade after the rejection of the Charlottetown Accord, surveys reveal that one in two Quebecers were favorable to the substantive elements of the deal

which, as recalled previously, was endorsed by 43% of the province's voters in 1992. On the other hand, the rest of Canada remained unfavorable to any similar arrangement with only one-third ready to endorse such an agreement. In 2002, when asked, a majority of Canadians believed the Charlottetown Accord would have neither strengthen Canadian unity nor prevent another Quebec referendum on sovereignty. Quebecers (37%) were somewhat more likely than Ontarians (33%) to think that the passage of the Accord it would have prevented another referendum. Indeed, a majority of Canadians surveyed believed the Accord's acceptance would have aggravated tensions and not prevented a referendum.

**Table 1: Canada and the Regions**

	Canada	Atlantic Provinces	Quebec	Ontario	Western Canada
Would secure unity/prevent referenda	33	30	37	33	28
Would aggravate tensions/ not prevent referenda	54	53	48	53	59
DK/NA	14	18	15	14	12

Source: Environics Research Group for the Association for Canadian Studies, October 2002.

### **From distinct society to nation**

The debate over the recognition of Quebec's difference has evolved considerably since the failure of the Charlottetown Accord. The term distinct society is used much less frequently to describe Quebec, and in its place, opinion leaders in the province called for the rest of Canada to recognize Quebec as a nation. For some time Quebecers seemed satisfied with affirming that they were a nation irregardless of the view of the rest of the country. In 2004, the Quebec National Assembly adopted a resolution declaring that Quebec was a nation. As the National Assembly voted unanimously in its favor it inferred that the resolution reflected a consensus on the part of Quebecers.

It has been pointed out that there is an important distinction between the sociological and political idea of nationhood. Both within and outside of Quebec, English Canadians tend to understand national identity as only having meaning in political terms and thus many equate the idea of nation with country. Most francophones presumably associate the term nation with the idea of a distinct sociological or socio-political entity. Quebec Liberal Premier Jean Charest pointed out that, unlike the Parti Québécois, when he described Quebec as a nation it was part of the Canadian nation and not alongside it.

At least initially, while the political class in Canada has been relatively successful in negotiating agreements like Meech and then later Charlottetown, they have enjoyed less fortune in their efforts to persuade their constituents of the merits of the proposals. The people of Canada outside of Quebec remain as unlikely to recognize Quebec as a nation as they would recognize it as a distinct society. There tends to be a sense that the recognition or accommodation of the special character of one part of the country requires some articulation of a broader vision for Canada on the whole. In other words, outside of Quebec and for that matter within the province, the question is how a modification to the marital contract might alter the overall relationship between the partners, not to mention the language employed to modify the contract.

In a July 2004 Environics survey, Canadians were asked whether they thought that nation or province best described their view of Quebec. As observed below, some one out of five Canadians agree that Quebec is a nation and outside Quebec approximately one-sixth hold this view with 5% describing it as a nation alongside Canada and 12% a nation within the Canadian nation. Outside of Quebec, a near majority of respondents view Quebec as one of ten equal provinces, with just over thirty percent viewing it as a province that is a distinct society within Canada. For their part, one-third of Quebecers see the use of the term nation as best corresponding to their vision of Quebec with 16% agreeing that it is a nation alongside the Canadian nation and 17% saying that it is a nation within the Canadian nation. Most Quebecers (42%) feel that the province is a distinct society within Canada. Outside of Quebec, nearly half of respondents view Quebec as one of ten equal provinces with the other half split between the three other visions. Only one in five Quebecers see their province one of ten equals.

**Table 2: Which of the Following Best describes Your View of Quebec?**

	Canada	Quebec	Canada outside Quebec
A nation alongside the Canadian Nation	8	16	5
A nation within the Canadian nation	13	17	12
One of ten equal provinces	42	21	49
Une province qui est une société distincte au sein du Canada	34	42	31
Other/Autre	–	–	1
None/Sans objet	–	–	–
DK/NSP	3	4	2

Source: Environics Research Group for the Association for Canadian Studies, July 2004.

Ontarians are somewhat more likely than others outside of Quebec to see their neighbor as either a distinct society (34%) or a nation (5% alongside the Canadian nation and 15% within that nation) versus 47% that see it as one of ten equal provinces. Immigrants of European descent are far less likely to view Quebec as a nation either within or alongside Canada (7%) than are those of non-European background (25%).

Flowing from the idea that Quebec is a nation is the notion that Canada is a multi-nation federation – a notion that has been popularized by a number of respected scholars (Kymlicka, 1998, and Tully, 1999). Akin to a more European model of federation, the idea is that it is inadequate to provide recognition for Quebec without examining the larger repercussions for Canada. Defenders of the multination federation contend that Canada consists of at least three nations: the Quebecois nation, the English Canadian nation and the Aboriginal Nation(s). Of course, the major problem is that its authors wish to impose a vision upon Canada outside of Quebec that neither respects its history nor reflects its demographic make-up. Moreover, the aboriginal population of Canada does not regard itself as one nation. Indeed, according to the Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996), there are 60 to 80 such nations across Canada. The Report defines an aboriginal nation as “... a sizeable body of Aboriginal people that possesses a shared sense of national identity and constitutes the predominant population in a certain territory or collection of territories.”

When in 2003 the Quebec National Assembly declared that Quebec was a nation, it became the twelfth such entity to secure this status. In 1985, the same assembly accorded such recognition to the abénaqui, algonquin, atikamek, cri, huron, micmac, mohawk, montagnais, naskapi, inuit and malécite nations. By consequence, the Parti Québécois invited them to negotiate nation to nation with the Quebec nation, which in turn seeks to negotiate with the rest of Canada on the same basis, making implicit the idea that Quebec itself is a multination federation. Clearly these nations were recognized as being within Quebec and not alongside it.

Underlying the “three nation/multi nation federation” is a rethinking of Canada in a manner that would in theory extend greater political weight to Quebec as well as the aboriginal population by making it one of three “equal nations” that would establish federal policy in desired areas of mutual interest. Undoubtedly this idea would be anathema to the vast majority of Canadians. Indeed, when presented with a series of descriptions that best represents their vision of the country outside of Quebec nearly two-thirds surveyed see Canada as a multicultural country with two official languages. Quebecers were divided over the vision of Canada as a multicultural country with two official languages and the combined bi-national/multinational conceptions of the country. The view of Quebec as a nation within another does not correspond to the idea of a multination federation which sees Canada as a federation of nations and therefore not a nation from either a sociological or political standpoint.

**Table 3: Which of the Following Best describes Your View of Quebec?**

	Canada	Atlantic Provinces	Quebec	Ontario	Western Canada
A multicultural country with two official languages	61	66	47	66	66
A multi-nation federation consisting of three nations, the Québécois nation, the English Canadian nation and the Aboriginal Nation(s)	21	18	29	18	18

Continued on page 104.

**Table 3: Which of the Following Best describes Your View of Quebec?**

Continued from page 103.

	Canada	Atlantic Provinces	Quebec	Ontario	Western Canada
A country characterized by two founding peoples	13	8	18	12	11
All of the above/combination	2	4	2	1	1
None of the above	2	2	2	2	3
DK/NA	1	2	2	1	1

Source: Environics Research Group for the Association for Canadian Studies, July 2004.

The idea of Canada as a multinational federation gains limited support amongst the ‘member nations’ that is the English-Canadians (19%), Quebecers (29%) and aboriginals (24%). The exception to what is otherwise the rule is amongst supporters of the Bloc Quebecois, most of whom endorse the concept of Canada as a multinational federation with 40% supporting the notion, 32% the multicultural vision with two official languages and 22% a Canada of two founding peoples (which is the highest level of support for this idea amongst the various sub-groups. Clearly both the idea of Canada as a multinational federation or as characterized by two founding peoples does not reflect the vision of a significant percentage of Canadians.

As mentioned previously in 2003, the Quebec government affirmed that Quebec was a nation and as such the debate over recognition did not remain dormant. Prior to the 2006 federal elections, during the party leader’s debate, the Bloc Quebecois’ Gilles Duceppe declared the following: “Paul Martin recognized the Acadian nation, and I do too. He is recognizing the First Nations. I do agree also. I’m just asking him why he doesn’t recognize the Quebec nation. I’d like him to say Quebec is a nation.” Former Prime Minister Martin replied that he never had any difficulty with the word "nation" in terms of the Acadians and went on to add the Metis to the growing list.

During the debates in advance of the selection of a new leader for the Federal Liberal party in the fall of 2006, the issue moved to center stage as Liberal leadership contender Michael Ignatieff declared that he spoke for those “... who believed that Quebec was their nation but Canada their country” (CBC,

2006). He proposed a motion that the federal Liberals recognize Quebec as a nation and work to make such recognition official presumably through its eventual enshrinement in the Constitution. The proposal received the support of two-thirds of Quebec Liberal delegates.

The debate divided the federal Liberals as other leadership contenders seemed less enthusiastic over the idea. Leadership candidates Bob Rae and Stéphane Dion argued against the position. Rae said the party shouldn't reopen constitutional questions while Dion – who emerged as the winner of the convention – declared that the province's status was a "symbolic" question.

A survey conducted by the firm Leger Marketing in early December 2006 revealed that nearly everyone in Canada agrees that Canadians (93%) constitute a nation. Thereafter aboriginals (65%) are strongly recognized as such with nearly two-thirds of Canadians agreeing that they qualify. Quebecers, Metis, Acadians and francophones in Canada are accorded similar percentages of agreement when it comes to their recognition as nations.

**Table 4: Do you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree that the following are nations...?**

	Total Agree	strongly agree	somewhat agree
Canadians	93	77	16
Quebecers	48	26	22
Aboriginals	65	37	28
Acadians	45	21	24
Metis	48	23	25
Francophones in Canada	25	21	24

Source: Leger Marketing for the Association for Canadian Studies, December 2006.

Levels of recognition of various populations as nations are strongly influenced by whether the respondent is francophone or anglophone. More than nine in ten francophone and anglophone respondents agree that Canadians are a nation. And while there is a gap of 18 points between the two language groups around whether aboriginals constitute a nation(s), a majority of francophones and anglophones endorse such characterization. However, anglophones and francophones profoundly disagree over whether Quebecers,

Acadians and francophones in Canada can be described as nations. Some 38% of anglophone Canadians agree with this characterization of them as compared with 78% of francophone respondents describing Quebecers as such, 74% saying Acadians would qualify and 68% agree with this designation for francophones in Canada.

**Table 5: Do you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree that the following are nations...?**

Total Agree %	French	English
Canadians	91	94
Quebecers	78	38
Aboriginals	79	61
Acadians	74	37
Metis	59	46
Francophones in Canada	68	38

Quebecers were most inclined to support the idea that certain groups should be recognized as nations within the Canadian constitution. Some three quarters agree that it would be legitimate to do so for Quebecers, Aboriginals and Acadians. At 78% it was Quebecers that were ranked first for such designation. While the other two groups ranked closely in terms of overall agreement for such designation, there were bigger gaps around the strength of agreement on such recognition. In effect a slight majority (51%) strong agreed that Quebecers should be recognized as such in the Canadian constitution, compared with 37% for aboriginals and 31% for Acadians. (Canadian Studies, Leger Marketing for the Association for Canadian Studies, December 2006). The Bloc Quebecois capitalized on the debate amongst Federal Liberals introducing a motion in the House of Commons in the third week of November that called for recognition of Quebec as a "nation." This is somewhat paradoxical since the Bloc had previously contended that Parliamentary motions were inadequate in terms providing meaningful recognition of Quebec's distinct character. It nonetheless forced Prime Minister Stephen Harper to reopen the recognition issue. In response to the Bloc motion, Harper introduced his own motion to recognize that "the 'Québécois' form a nation within a united Canada." On November 27th the Harper' motion passed by a very wide margin with all federalist parties, as well as the Bloc Quebecois endorsing it despite the latter's misgivings about the inclusion of the words "within

a united Canada." The motion also gave rise to much debate about what was meant by "Quebecois" as opposed to Quebec nation-what is recognition of the French Quebec population more akin to acknowledging an ethnic group or did it extend to all Quebecers. This issue was left for most to determine as they so desired.

Although Duceppe wholly expected and most certainly preferred a rejection of the motion thinking this would remind Quebecers that there was no opportunity for recognition from the rest of Canada, he attempted to put the best possible interpretation on the passage of the motion. "We are delighted by the fact that Canada will become the first country to officially recognize the Quebec nation and as such he saw the adoption of the motion as a victory for Quebec because Canada can no longer deny that the Quebec people are a nation."

But despite Duceppe's satisfaction, a majority of Canadians outside Quebec do not endorse the resolution. A survey conducted shortly after the adoption of the motion revealed that while nearly 80% of Quebecers supported it, elsewhere in the country only one in three Canadians gave their endorsement. Diverging views emerge when asked about whether the resolution would lead to Quebecers securing greater powers with more Quebecers saying it would not do so than saying that it would, while Canadians elsewhere in the country saying that it was more likely to do so. On other issues, there are also diverges, as Quebecers (53%) are more likely to agree that the resolution will make them feel better about Canada – a view shared by about one-third of persons in the rest of Canada. Finally, a majority of Canadians – Quebecers included – agree that the resolution will not reduce the chances that Quebec will separate from Canada (Leger Marketing for the Association for Canadian Studies, December 2006).

### **Recognition of Quebec's specificity: Symbolic and asymmetrical**

In Canada, the use of the term nation to describe communities benefits from a certain ambiguity that seems carefully nurtured by its advocates. Hence in respectively referring themselves as nations, Quebecers and Aboriginals attribute different meanings to being a nation. When Gilles Duceppe challenged former Prime Minister Paul Martin to acknowledge the existence of the Quebec nation, the latter likely believed that do so would require some

definition of the Canadian nation. Had Martin declared that Quebec was a nation in much the same way that Aboriginal groups were, he would likely have gained little additional support from Quebecers who see nations as political rather than sociological. Quebecers do not consider themselves a nation 'comme les autres'. Still, in the aftermath of the Quebec national assembly declaration that the province constituted a nation, it did not demand negotiation with Ottawa as one nation to another. Rather, it continued to participate in inter-provincial discussions and was at the very forefront of the creation of the Council of the Federation which promotes greater provincial influence in federal decision-making. As a declaratory measure however, the affirmation by the Quebec national assembly that Quebecers constitute a nation had little impact on the institutional arrangements of the federation. The same is true for the federal declaration that acknowledges the existence of a 'Quebecois' nation. In short, it was well understood that the provincial declaration that the Liberal declaration was largely symbolic and yet the Parti Quebecois enthusiastically endorsed it. And on the federal scene the resolution offered no additional powers but had considerable symbolic value which provided the rationale for Bloc support.

We may never know what the political result of constitutionally recognizing Quebec's difference would have been for national unity. Some will no doubt insist that such recognition would reinforce attachment to Canada amongst Quebecers by overcoming this critical dimension of the identity question. In other words, they will feel a greater attachment to Canada as a consequence of the collective recognition of their difference. Yet others contend that such recognition would have further reinforced the difference upon which the objective of sovereignty is based. Surveys suggest that those defending both perspectives can defend their respective case as Quebecers do indeed appreciate the recognition conferred upon them by the House of Commons but it has not undercut support for sovereignty.

For many observers, the Charlottetown referendum may be a footnote in Canadian history, widely viewed as nothing more than another failure in the country's ongoing constitutional saga. A survey done in June 2007 revealed that some one in three Quebecers are unfamiliar with the Charlottetown Accord including one in two persons between the ages of 25 and 34 years of age. Elsewhere in Canada if they are unfamiliar with the Accord they are likely to prefer to forget about it. Yet its lessons remain relevant both within and

outside of the country. In effect, the issues to which it gave rise provide insight into the politics of identity and recognition. They suggest that it is easier for political leaders to negotiate recognition formulas but their chance of making such proposals acceptable to a public that distrusts them seems less feasible. On the other hand, Quebecers appear to have become less exigent when it comes to securing recognition from the rest of Canada as the resolution adopted by the federal Parliament has had a favorable impact on the province's population (Leger Marketing for the Association for Canadian Studies, June 2002).

The mere fact of being told in a Parliamentary declaration that they are a nation may have reduced the need for some Quebecers to have it recognized in a contract or constitution. Saying Quebec is different as our Parliamentarians did is one thing however, putting it in writing via its ratification in the Constitution is quite another as it will certainly have more significant bearing on the country's self-identity. It also will undoubtedly be rejected by the population that would have to be consulted so that it is not perceived to be imposed upon them against their will. While the resolution may have reinforced a different vision of Canada as held by many Quebecers, the country can accommodate varying notions of its identity and a shared vision of Canada something not easily achieved may not be essential. There can indeed be asymmetry in recognition wherein acknowledging the specific characteristics of a group needn't require that other legitimate claims for reasonable accommodation of difference be simultaneously addressed. Quite evidently, it is possible to secure a declaratory form of recognition-as Quebec has done-while remaining a province of Canada. Finally, this invites another question, which is the definition of the Quebec nation – what it is in fact that is being affirmed by Quebec and recognized by the rest of Canada. In essence, it is that Quebec is the only jurisdiction in North America with a French-speaking majority. But beyond that as Quebec finds itself in the midst of its own “national” debate about its identity with the 2007 Consultation Commission on Accommodation Practices Related to Cultural Differences (the Bouchard-Taylor Commission, Government of Quebec, 2007), it is paradoxical to observe that the type of debates in which the province is currently engaged reflect the struggle that diverse national entities confront when addressing the distinct characteristics of its population. Many Quebec observers have contended that Canada faces a perpetual identity crisis as long as a culturally diverse Quebec remains within the federation. Many of those same voices

now contend that when comes to its national identity, Quebec has lost its references (points de repères) and needs to define the essence of its national character. The debate demonstrates that the recognition of one's distinct character by others is the panacea to resolving its internal identity debates.

## References

---

- Bauch, H. (1997, October 12). Who or what are a people. *The Gazette*, pp. D2.
- Bouchard-Taylor Commission.(2007). Government of Quebec.
- Cairns, A. C. (1999). Looking into the abyss: the need for a Plan C. In D. Cameron (Ed.), *The referendum papers* (pp. 199). University of Toronto Press.
- CBC News. (2006, October 21).
- Dubuc, A. (2000, February 24). S'affirmer autrement. *La Presse*, pp. B3.
- Environics Research Group. (November 1995). *Globe and Mail*.
- Environics Research Group for the Association for Canadian Studies, July 2004.
- Jedwab, J. (1999, September 28). La crise identitaire québécoise ne se réglera pas avec son indépendance. *La Presse*, pp. B3.
- Kymlicka, W. (1998). Multinational federalism in Canada: Rethinking the partnership. In *Beyond the impasse toward reconciliation* (pp. 15). IRPP.
- Leger Marketing for the Association for Canadian Studies, December 2006.
- O'Neal, B. (1995, December). *Distinct society: Origins, interpretations, implications*. Political and Social Affairs Division.
- Richards, J. (1999). Language matters: Ensuring that the sugar not dissolve in the coffee". In D. Cameron (Ed.), *The referendum papers* (pp. 84, pp. 118). University of Toronto Press.
- Royal Commission on Aboriginal Peoples: People to people, nation to nation. (1996). *Highlights from the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. General Introduction Book I, p. xxxi. Hereafter contracted to RCBB, Book I.
- Tully, James. J. (1999). Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales. *Globe Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2 (no 2).
- Vacher, L.-M. (1992, October 27). Contre le nationalisme. *Le Devoir*, pp. B10.

## Why Charlottetown Failed? The Lessons Learned

### Author

Michael B. Stein is a Professor in the Department of Political Science at McMaster University.

### Abstract

The paper, based on a previously published article by the author, criticizes the Charlottetown Accord for its shortcomings in all three phases of this constitutional process: the agenda-setting, negotiation and ratification phases. At the agenda-setting phase there were two parallel but starkly different popular consultation processes in Quebec and English Canada, rather than a single integrated process. Also, the linkages between the agenda-setting and later phases became increasingly tenuous as the process evolved. The negotiation phase was likewise divided into two quite distinct and unintegrated tracks. The first involved negotiations between intergovernmental affairs ministers except that of Quebec from February to the end of July, 1992. The second, at the first ministers' level, was a last-ditch effort by federal Prime Minister Mulroney to bring all ten provinces and the federal government together in support of a common package. But although unanimously accepted by these first ministers at the end of August, the package was too large, too complex and too incomplete to win broad public support in a national referendum. It also required acceptance on a complete "take it or leave it" basis, rather than "item by item". Most important, the process was not a "blended process", as advocated by the author, involving elite political and bureaucratic actors and politically engaged citizens in all three phases of the constitutional process. But the Charlottetown Round should still be lauded as a useful first step in a necessary and desirable constitutional learning process for Canadians.

I have been asked to present a paper on "Why Charlottetown Failed: the Lessons Learned" on the 10<sup>th</sup> anniversary of the failure of the Accord for a conference held by the Association for Canadian Studies, on October 25-26, 2002. In doing so, it seems fitting to begin by referring to an earlier effort of mine on the topic, namely the article I published about 5 years after the failure of the Accord in the *Canadian Journal of Political Science* (June 1997)

entitled “Improving the Process of Constitutional Reform in Canada: Lessons from the Meech Lake and Charlottetown Constitutional Rounds”.

In that paper, I argued that the Meech Lake and Charlottetown Rounds had failed for different reasons. The former process was flawed because it was “too closed, too narrowly representative, and too tightly controlled by government elites.” Substantively, it was also too narrowly focused on the constitutional concerns of (federalist) Quebec. The Charlottetown Round, on the other hand, failed not because it was too open and too broadly inclusive and participatory, as some have argued. Rather, it was “poorly managed, lacked focus, economy and coherence in agenda-setting, and in its selection of items for negotiation”, and was devoid of the integration and unified leadership necessary for success at the negotiation and ratification stages (Stein, 1997, p. 309). I also proposed that “What is required is a more finely balanced and closely integrated ‘blended’ process of parallel elite and citizen-based consultative and participatory structures operating in all phases of the constitutional process.” (Ibid.) The emphasis here was clearly on the process rather than the substance of the two accords.

I plan to elaborate by addressing these issues more fully in the following sections of the paper: 1) My analysis of and explanation for the failure of the Charlottetown Accord process, 2) My proposals for improvement of this process, 3) Some major criticisms of this explanation and of the proposals for its improvement, and 4) Conclusion: other reasons for drawing lessons from the Charlottetown Accord process. I will discuss these issues in sequence below in this paper.

### **My analysis of and explanation for the failure of the Charlottetown Round**

In my 1997 paper, I associated both the strengths and weaknesses of the Charlottetown Round with three typical phases in any constitutional reform process: agenda-setting, negotiation, and ratification.

At the agenda-setting phase, popular consultation and a degree of citizen engagement did actually occur in the Charlottetown constitutional round, in contrast to the Meech Lake process. When the items to be placed on the constitutional bargaining agenda were being proposed in 1991, the political

leaders in Quebec and English Canada established two separate but parallel processes rather than a single integrated process of popular consultation. As a result, these consultations produced quite different sets of agenda items which were quite difficult to mesh at a later stage in the reform process. Moreover, the linkage between the agenda-setting and the subsequent negotiation and ratification phases became more tenuous as the fall 1992 deadline set by the Quebec Government for the proposal of a new constitutional reform package from English Canada approached.

At the negotiation phase, the bargaining sessions between the representatives of the federal government and the nine English-speaking provincial governments, territorial governments and some aboriginal band leaders preceded on a regular weekly or bi-monthly basis, under the chairmanship of then federal Minister of Constitutional Affairs, Joe Clark. The sessions generally included ministers rather than first ministers, and expanded delegations of experts and advisors. There was also a more open attitude toward the media than occurred in the Meech Lake process. At first, the items under negotiation were drawn from the recommendations of the federally-appointed Beaudoin-Dobbie Senate-Commons Committee, but later many of these items were dropped and replaced by entirely new proposals, several of which had not been previously considered in any depth. The negotiations followed a two-track process during most of the six-month period of its operation (from February to August, 1992), and only began to intersect early in the last month, when federal Prime Minister Mulroney and Quebec Premier Bourassa finally joined the negotiations. This change in the process allegedly occurred because Prime Minister Mulroney had become extremely concerned about what he perceived as Minister Clark's acceptance (without consultation) of the idea of an "equal" Senate (with the same number of Senators representing each province), rather than an "equitable" Senate (in which Quebec, Ontario and British Columbia would continue to have more Senators than the other less populous provinces). However, during the August negotiations the first ministers unanimously accepted the "equal" Senate after further concessions were made to Quebec in its Commons representation. An agreement was finally reached among all the first ministers on August 28, 1992 on the overall package, the Consensus Report on the Constitution. But the package was "too large, too complex, and too incomplete" to be easily 'sold' to the Canadian people, and "it lacked coherence or a larger vision." The bar for its adoption in a national

referendum was also set at too high a level – a majority vote of every province – and it had to be accepted or rejected in its entirety, rather than on an item-by-item basis.

The ratification phase depended entirely on the results of this consultative referendum. The “Yes” side encompassed all the major party leaders both federally and provincially (except the Reform Party led by Preston Manning), most of the leading interest groups (except the National Action Committee on the Status of Women), and generally had the support of the media. But its organizers conducted a lackluster campaign, and its initial support quickly evaporated. The final result accurately reflected the strongly negative opinion of the Accord of most voters, particularly in the western provinces and Quebec.

### **Lessons learned and proposals for improvement of the process**

With respect to the lessons learned from the Charlottetown constitutional process (as well as that of Meech Lake); I argued that the two rounds of constitutional reform did not fail because they were “mirror images” of each other. More specifically, the Meech Lake process failed not because it was too narrowly elitist and closed, and the Charlottetown process likewise was voted down not because it was too inclusive, open and participatory, as some have argued. Nor did I believe that the Charlottetown Accord was rejected because even it did not allow sufficient citizen deliberation and participation, as others have maintained (e.g. Johnston 1994; Mendelsohn 1999). Rather, in my view, these constitutional reform processes failed because in both cases they were not organized and implemented in an optimal manner, by building on the strengths and minimizing the shortcomings of each of the two processes. The strength of the Meech Lake process lay in its initial successful use of the techniques of “integrative bargaining”, including the use of leading political and bureaucratic actors to consult, bargain, devise and adopt mutually acceptable tradeoffs, creative political compromises and coherent constitutional packages. The strength of the Charlottetown process was evident in its attempt in the initial agenda-setting phase to canvass a broader constituency of non-partisan citizens and community-based groups for novel constitutional reform ideas and mutual understandings.

What was needed was a “blended process” of these two important and positive features of a constitutional reform process. It would involve both

political and bureaucratic actors operating within a structure of executive federalism and politically active and engaged citizens working in tandem with these actors during all three phases of the constitutional reform process. These elite and citizen-based structures should be regarded both as essential and mutually complementary institutions, each shaping and altering the political space of the other. Citizen-based structures such as public forums and regional meetings or workshops of non-partisan delegates (for example, the five regional conferences of the Beaudoin-Dobbie Committee) can help produce new constitutional items for negotiation at the agenda-setting stage, and can serve as valuable conduits to individual citizens at the negotiation and ratification phases. Elite structures of executive federalism, such as ministerial and first ministers' negotiating sessions, can produce practical integrative bargains and coherent constitutional packages that would appeal to a substantial majority of the Canadian population. Moreover, there is a need for closer links between the constitutional reform items proposed by these citizen-based structures at the agenda-setting phase and the bargaining items selected by political and bureaucratic elites at the negotiation phase. There is also a need for closer coordination between federal, provincial and territorial bodies established for public consultation and deliberation on constitutional reform matters. Finally, greater receptivity should be shown toward such flexible process devices as "opting in" and "opting out" provisions, "parallel accords", and narrower time limits for constitutional ratification. Above all, there is a need in constitutional referendums to allow citizens to register their preferences on individual reform items or related sets of items, rather than the entire package on a "take it or leave it" basis.

### **Some major criticisms of this analysis and prescription**

Although much of my analysis and many of my suggestions for improvement of the constitutional reform process seem to have been well received, there have been some critiques, both indirect and direct, of them. Probably the most cogent indirect criticism of this analysis, along with other studies of the failures of mega-constitutional reform in Canada, is that of Dr. Harvey Lazar, former Director of the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University. In an introductory chapter of his edited book *Canada: The State of the Federation: Non-Constitutional Renewal* (1997), Lazar argued that the major lesson learned by both federal and

provincial governments from the constitutional reform debacles of the late 1980s and early 1990s was that such an approach to reform of the Canadian federal system is misguided, and almost certain to fail. This was due not only to the pervasive feeling of “constitutional fatigue” that affected both Canadian politicians and citizens after the defeat of the Charlottetown Accord; it was also a result of the lack of appreciation of the positive results achieved over the course of Canadian history by an informal piecemeal approach to reform of Canadian federalism. Thus the search for a macro-constitutional solution for Canada’s national unity, economic and social problems from the late 1960s on was a misguided and aberrant one. A more fruitful approach is one of “non-constitutional renewal”, which the Chrétien Government and most of the provinces and territories pursued after 1993. He defined the “non-constitutional approach” as that of “dealing with the issues one at a time, employing legislative or administrative solutions on the basis of the concrete circumstances of each file...It was less of a strategy than an approach that good government and good policy would be attractive to Quebeckers as it would be to all other Canadians.” (Lazar 1997: 9).

Lazar appeared to embrace this approach to Canadian intergovernmental relations largely for the short-term. He argued that “when the federal and provincial governments chose the non-constitutional approach [after 1992], it was for all practical purposes all that was available.” (Lazar 1997: 29). This was for two reasons: first, to buy time to enable the two levels of government to address their serious deficit and debt problems. And secondly, it “would allow Canadians on both sides of the language divide to cool.” (Lazar 1997: 28). Writing in the immediate aftermath of the narrow victory of the federalist side in the 1995 federalist referendum, he conceded that “as a way of buying time, [this non-constitutional approach] has been far from a complete success.” But “it has helped to create the preconditions for another [constitutional] effort at reconciliation.” (Lazar 1997: 28).

Although Lazar is cautious about the desirability of permanently abandoning the constitutional reform approach, we may use his argument as a template for those who would strongly advocate that we do so. They would argue that the major lesson of the Charlottetown and Meech Lake Rounds is that we should drop all future efforts at major constitutional reform, whether “mega-constitutional” or otherwise. The problem with this argu-

ment is that there are some reform issues in Canada that require some sort of formal constitutional change, especially if they are to have some guarantee of permanence. Among measures of this sort are Senate reform, aboriginal self-government, the *Charter* rights of some unprotected minorities such as gays and lesbians, and expanded linguistic guarantees for minorities at both the federal and provincial levels of government. Even a form of entrenched distinct society status for Quebec would require a formal constitutional amendment. If these proposed reform measures are eventually addressed, it will again be necessary to follow the formal constitutional route. But this approach should be a much more modest one, in which each item is approached on an individual and separate basis, rather than as part of a “mega-constitutional” initiative.

A second critique of my analysis of the Meech Lake and Charlottetown Accord processes is a more direct one, which is offered by Queen’s University political scientist Matthew Mendelsohn in the *Canadian Journal of Political Science*, June 1999. In his article, entitled “Public Brokerage: Constitutional Reform and the Accommodation of Mass Publics”, he argues that my call for greater democratization of the constitutional reform process to include more citizen engagement at all stages of the constitutional reform process is a step in the right direction, but does not go far enough. In his view, rather than a “blended approach” involving both elite negotiation within executive federal structures and citizen consultation and participation in mass-based structures, the entire reform process should be conducted democratically by elected representatives in constituent assemblies, referendums, citizen juries, and other participatory democratic structures. As he puts it, “by arguing that closed-door bargaining sessions between government officials are still necessary during the negotiation phase, [Stein’s] proposal can be interpreted as one which recommends only a weak form of public brokerage.” (Mendelsohn 2000: 260).

There is not enough space provided here to debate in depth the pros and cons of Mendelsohn’s critique. However, it should suffice to indicate that in my view, Mendelsohn’s call for a more radical “public brokerage” approach to constitutional reform is rather utopian, and would probably result in a process that would be even more unwieldy and incoherent than the Charlottetown process. It is also likely that his proposal, if seriously debated by the broader public, would be strongly attacked and opposed by most of our leading politicians and officials and by many citizens as well.

### **Conclusions: Other reasons for drawing lessons from the Charlottetown process**

The Charlottetown constitutional process, like so many other Canadian experiences, should be viewed as part of an ongoing learning process in Canadian politics. Constitutional reform, particularly in its less ambitious and less comprehensive form, should not be seen in the future as an undesirable or unworkable option for fundamental political change. When Pierre Trudeau successfully entrenched a new amending formula for Canada in 1982, he did not desire or anticipate that it would soon fall into disuse, except for minor largely symbolic changes. Canadian political leaders had sought intermittently and unsuccessfully over a very long period of our history, to frame and negotiate a “home-grown” formula for enacting formal constitutional change. Such a device for enacting formal constitutional change has been universally accepted in western liberal democracies, and serves as an essential component of any liberal democratic constitution. Most constitutional experts have called for amending formulas that strike an appropriate balance between extreme rigidity and flexibility. Not only the formal procedure itself, but also its political underpinnings and modalities, require continual testing and improvement. The Charlottetown process should be regarded not as a misguided attempt at achieving constitutional reform, but rather as an initial admirable effort in the search for continued and ongoing fundamental political reform in Canada.

## L'élément occulté de la diversité canadienne : la nation québécoise

### Auteur

Michel Venne est directeur de *L'annuaire du Québec*, chez Fides, et chroniqueur au quotidien *Le Devoir*. Depuis juin 2003, Michel Venne a fondé et est devenu directeur général de l'Institut du Nouveau Monde, un organisme non partisan voué au renouvellement des idées au Québec par le biais de la participation des citoyens aux débats publics.

### Résumé

Bien que l'Accord de Charlottetown soit, aujourd'hui, pratiquement tombé dans l'oubli, sa négociation et le référendum tenu à son sujet ont eu un impact majeur sur la vie politique québécoise, ayant provoqué la montée du Bloc québécois en politique fédérale et la naissance de l'ADQ en politique provinciale. Cet accord était, selon l'auteur, un marché de dupes pour le Québec. L'effet de la clause de l'Accord reconnaissant le Québec comme une société distincte était annulé par d'autres articles entérinant l'égalité des provinces. L'adoption de l'Accord n'aurait rien changé à la dynamique constitutionnelle. Son rejet non plus. L'évolution du Canada depuis 1867 et l'adoption d'une nouvelle constitution en 1982 rendent impossible la reconnaissance d'un statut particulier pour le Québec. Voilà l'élément occulté de la diversité canadienne : la reconnaissance véritable de la nation québécoise.

On peut trouver étonnante la tenue d'un colloque aujourd'hui sur l'Accord de Charlottetown. En effet, diront certains, le référendum de 1992 et le projet qui y était soumis sont tombés dans l'oubli et on n'aperçoit pas le moindre frémissement, d'un océan à l'autre, en faveur d'une reprise des discussions à ce sujet. Pas même ici, au Québec, où le débat constitutionnel a pu paraître, au cours des années 1990, comme un véritable sport national.

Moi-même, je conserve de cet épisode un souvenir assez particulier, celui d'être pourchassé jusqu'à Saint-Jérôme par un huissier de justice qui suivait, en voiture, l'autobus de journalistes dans lequel je prenais place pour

suivre la campagne référendaire. Le huissier voulait me convoquer à comparaître devant un tribunal. J'étais, en effet, un témoin clé dans l'Affaire Wilhelmy. Vous vous souvenez, cette conversation téléphonique entre la sous-ministre québécoise responsable des négociations et le conseiller constitutionnel du premier ministre du Québec, Me André Tremblay. Dans cet échange, les deux principaux conseillers de Robert Bourassa en cette matière affirmaient que l'entente était mauvaise et néfaste pour le Québec. La bande sonore était tombée entre les mains de ma femme, qui était journaliste pour le réseau Radiomutuel, et c'est moi qui avais fait la retranscription de leurs propos sur papier. Le document était alors frappé d'injonction. On en vendait pourtant des exemplaires, un dollar pièce, dans des librairies de Montréal et de Québec. Tant que l'injonction fut en vigueur, j'avais caché la cassette sous une pierre, dans le jardin, derrière la maison, pour la mettre définitivement à l'abri d'une saisie par les tribunaux. Rocambolesque.

Il reste que 1992 a marqué un tournant. C'est à ce moment-là que Robert Bourassa a tourné le dos à sa fameuse question de Bruxelles au rapport Allaire. Ce rapport, rédigé par un comité du Parti libéral après l'échec de l'Accord du lac Meech, proposait le rapatriement de 22 compétences fédérales ou partagées sous l'autorité du Québec et, en cas d'échec de cette opération, un référendum sur la souveraineté... Depuis ce moment, les libéraux ont du mal à faire leurs marques sur le plan constitutionnel. La plus récente mouture de leur programme est, à ce chapitre, un aveu d'impuissance et de résignation au statu quo. Mais surtout, ce virage a littéralement engendré l'Action démocratique du Québec. C'est, en effet, lorsque le PLQ a décidé d'appuyer l'Accord de Charlottetown que Jean Allaire et Mario Dumont ont quitté le parti, avec bon nombre d'autres jeunes libéraux, pour fonder, quelques années plus tard, le parti politique qui bouleverse aujourd'hui la scène politique québécoise. L'ironie, c'est que ce groupe de politiciens qui, en 1992, a fait tout un plat avec la question constitutionnelle, au point de rompre avec la famille libérale, affirme aujourd'hui que ce sujet n'a plus d'importance. M. Dumont a déclaré à Toronto qu'il fallait « tourner la page ». C'est avec des hommes politiques de cette trempe qu'on engendre la faiblesse des nations<sup>1</sup>.

Revenons à la clause Canada.

## **Un texte approximatif, un effet aléatoire**

La clause Canada est, à mon sens, l'illustration la plus éclatante de la légèreté des rédacteurs de l'Accord de Charlottetown. Le libellé même de la clause est approximatif (même si on parle d'un texte constitutionnel). Pierre Elliott Trudeau avait eu beau jeu, le 1er octobre 1992, devant les membres de Cité libre, à la Maison Egg Roll, de tourner cette disposition en ridicule. Il s'amusait volontiers de la hiérarchisation des éléments de cette clause, montrant que pour l'une des caractéristiques fondamentales du Canada, les gouvernements étaient « engagés » à protéger et à promouvoir une caractéristique de la fédération, alors que pour d'autres éléments de l'identité canadienne, on se bornait à dire que les Canadiens y sont « attachés ». Au-delà de l'ironie, M. Trudeau critiquait le fait que « cette clause Canada se fonde sur une hiérarchie de classes de citoyens ». « Nous ne sommes pas égaux, disait-il, d'après cette clause Canada, cela dépend d'où l'on se trouve ». L'ancien premier ministre avait identifié six classes de citoyens.

En fait, la clause Canada était un marché de dupes. La dénonciation qu'en fit Pierre Elliott Trudeau, bien qu'elle eut le mérite de le faire découvrir à certaines personnes qui ne s'en étaient pas rendu compte, n'était pas tout à fait juste non plus. Car en réalité, et j'y reviendrai, la clause Canada était l'expression claire et nette du Canada de 1982, du Canada tel qu'engendré par la Constitution et la *Charte* adoptées sous l'impulsion de M. Trudeau lui-même.

Un marché de dupes pour plusieurs raisons.

D'abord, parce que la clause Canada avait une valeur juridique aléatoire. Les éléments qui y étaient contenus ne pouvaient servir que comme règles d'interprétation, dont les tribunaux pouvaient éventuellement se servir dans la mesure où ils jugeraient, dans un premier temps, qu'ils ont besoin de se servir d'elles pour bien comprendre le sens d'une disposition de la Constitution. Cette clause n'était donc qu'un outil accessoire, dont l'utilisation dépend entièrement du pouvoir discrétionnaire des juges. De par sa nature, elle ne pouvait pas fonder l'attribution de nouveaux pouvoirs ni en enlever aux divers gouvernements. Par mesure de précaution, le texte de la clause le précise d'ailleurs explicitement.

Ensuite, la clause Canada ne mettait en relief, sauf pour la société distincte québécoise, aucun élément constitutif du Canada qui ne soit pas déjà inclus dans la Constitution canadienne. On pouvait parler, en effet, d'une certaine redondance. Des clauses d'interprétation semblables étaient incluses dans la version de 1982 plus particulièrement en ce qui concerne la patrimoine multiculturel (article 27). Il en est de même pour l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que de la reconnaissance des droits des autochtones, de l'affirmation du fait que le Canada est une démocratie (quelle ironie qu'il faille l'écrire dans un texte juridique...), un régime parlementaire, une fédération et un état de droit. La reconnaissance de droits aux minorités de langue officielle est elle-même déjà stipulée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Cour suprême du Canada et d'autres tribunaux ont pu, d'ailleurs, depuis 1992, élargir la signification des droits accordés à ces minorités en s'appuyant sur la Constitution actuelle dans le cadre de diverses décisions.

En somme, la clause Canada n'apportait pas grand chose à la reconnaissance de la diversité au Canada.

En fait, tout ce qu'il y avait de nouveau dans cette clause concernait la place du Québec dans l'ensemble canadien. On a voulu faire croire aux Québécois, et même Pierre Elliott Trudeau s'est pris au jeu, que cette clause Canada allait enfin reconnaître le Québec comme une société distincte.

### **Une reconnaissance creuse**

Les mots sont imprimés sur le papier pour le dire. Mais cette disposition est si bien encadrée qu'elle en perd toute signification concrète.

Premièrement, la clause reconnaissant le Québec comme une société distincte ne mentionne explicitement que trois critères de distinction : 1) le fait que la majorité y est d'expression française; 2) le fait que sa culture est unique; 3) le fait qu'y perdure une tradition de droit civil.

Il est vrai que le texte de l'accord n'énumère pas ces trois critères de façon limitative. Mais les règles d'interprétation de la Constitution veulent que les seuls autres critères susceptibles de distinguer le Québec ne pourraient être que des critères de même nature. Ainsi, il aurait été vain d'invoquer la disposition de la société distincte pour défendre des lois sociales ou écono-

miques, comme les lois sur les valeurs mobilières, les jeunes contrevenants, les caisses d'épargne, les relations de travail, le système de santé, les ressources naturelles, l'environnement. Une société ne peut pas se définir uniquement par sa langue, sa culture et son code civil. D'ailleurs, la Commission Bélanger-Campeau avait très clairement indiqué dans son rapport, l'année précédente, que c'est en fonction d'une société globale que les Québécois souhaitent qu'on attribue à leur gouvernement (celui du Québec) des pouvoirs dans tous les domaines.

Deuxièmement, la disposition concernant la société distincte devait être interprétée en relation avec les autres alinéas de la clause Canada, dont certaines entrent en conflit direct avec celle-ci. En signant l'Accord de Charlottetown, le Québec se trouvait à approuver le principe de l'égalité des provinces. Pierre Elliott Trudeau l'avait trouvée bonne, celle-là. « Ça c'est fort, disait-il, à la maison Egg Roll, le 1er octobre 1992. On confirme l'égalité des provinces, après avoir dit dans le même article que le Québec est une société distincte, soit la seule province reconnue comme distincte dans la Constitution. Comment peut-on nous dire ensuite que toutes les provinces sont égales? »

Évidemment, M. Trudeau soutenait que la reconnaissance du Québec comme société distincte allait miner le principe de l'égalité des provinces. M. Trudeau, qui fut l'un des bâtisseurs du nationalisme canadien a toujours combattu le nationalisme québécois, on le sait. Mais ce qui avait déclenché la négociation constitutionnelle était la demande du Québec pour sa reconnaissance dans la Constitution. L'Accord du lac Meech était plus clair à cet égard. Dans Charlottetown, on venait relativiser cette reconnaissance, et donc l'affaiblir, en forçant les juges à la mettre en relation avec d'autres critères. Un juge qui se serait apprêté à rendre une décision en s'appuyant sur l'alinéa décrivant le Québec comme une société distincte aurait été obligé d'équilibrer sa décision avec le concept d'égalité des provinces. D'ailleurs, les autres articles de l'accord, ceux portant sur les ententes intergouvernementales et sur la dévolution des pouvoirs, disent explicitement que ce qui serait possible pour une province devrait l'être pour toutes les autres. La Constitution canadienne mais aussi l'état mental des citoyens canadiens a consacré l'égalité des provinces comme un principe cardinal. En mettant la société distincte en relation avec ce principe, on venait de tuer littéralement la reconnaissance qui fut alors faite au Québec.

Une autre disposition vient contrecarrer l'effet de la reconnaissance de la société distincte. C'est celle relative à l'épanouissement et au développement des minorités de langue officielle.

La Constitution canadienne reconnaît des droits collectifs aux autochtones, aux communautés culturelles, aux minorités francophones du Canada anglais et à la minorité anglophone du Québec. Mais la Constitution ne reconnaît aucun droit spécifique à la nation québécoise comme collectivité. Aucun.

La reconnaissance du Québec comme société distincte était censée remédier à cette lacune. Mais voilà qu'un alinéa de la clause Canada vient anéantir l'effet de cette reconnaissance. En signant l'accord, le Québec aurait en effet reconnu «l'attachement des Canadiens et de leurs gouvernements [y compris celui du Québec] à l'épanouissement et au développement des minorités de langues officielles». J'attire votre attention sur le mot «attachement» qui, dans la version anglaise devient «commitment», qui aurait dû être traduit en français par le mot «engagement». Donc, en signant l'accord, le Québec s'engageait en faveur de l'épanouissement et du développement de la minorité anglophone qui vit sur son territoire. J'ai bien des amis de langue anglaise. Mais dans un texte constitutionnel dont l'objectif, si on se rapporte aux raisons pour lesquelles la négociation a été amorcée quelques années auparavant, est de permettre au Québec de protéger ce qui le distingue du reste de l'Amérique, en particulier la langue française, l'ajout de cette disposition a un effet délétère.

L'idée d'équilibre, voire d'égalité, des droits collectifs des deux groupes linguistiques du Québec ressort puissamment de la clause Canada. Le Québec n'aurait jamais pu invoquer la disposition de la société distincte pour justifier une législation, y compris la *Charte de la langue française*, si celle-ci était perçue par les juges (les juges, pas le Parlement élu démocratiquement, les juges, seuls sur le banc avec leur conscience et leur obligation de s'en tenir aux textes juridiques), si celle-ci, donc, était perçue par les juges comme pouvant nuire au «développement» de la minorité anglophone. Le fait d'obliger les immigrants à inscrire leurs enfants à l'école française aurait pu, dès lors, être interprété comme un frein au développement de la minorité : et hop ! un autre chapitre de la *Loi 101*, le plus important à mon avis, à la poubelle.

M. Bourassa avait prétendu que l'ajout d'un paragraphe séparé qui reconnaît à l'Assemblée nationale et au gouvernement du Québec un rôle de protection et de promotion de la société distincte créait une hiérarchie entre les droits reconnus. Cette affirmation est pour le moins fragile. Le Québec aurait-il pu promouvoir la société distincte en adoptant une disposition jugée contraire à son autre engagement envers le développement de la minorité anglaise?

En fait, telle qu'encadrée par d'autres critères, l'alinéa sur la société distincte représentait un recul pour la reconnaissance du Québec comme une entité nationale spécifique à l'intérieur du Canada.

### **Le refus de reconnaître la nation québécoise**

L'Accord de Charlottetown faisait montre d'une ouverture en faveur du pluralisme national au Canada, notamment envers les nations autochtones. Mais pas envers la nation québécoise. Voilà bien le trou béant qu'on a trouvé sous Charlottetown et qui correspond à ce que des politologues ont appelé le mal canadien : le blocage qui empêche le Canada de confronter directement le problème de l'existence d'un sentiment, je dirais d'une conscience nationale qui n'est pas canadienne, au Québec, qui est bel et bien québécoise.

J'affirme en effet, et je ne suis pas le seul, qu'il y a, au Québec, une nation québécoise. Nation qui est entendue, comme le dit le sociologue français Alain Touraine, comme « une société qui a suffisamment débattu et réfléchi sur elle-même pour acquérir la conscience de former une communauté politique enracinée dans une histoire et dans une culture ». Le régime canadien a été incapable, en fait il a refusé et il refuse encore, de reconnaître ce qui est un fait largement documenté.

Cette lacune n'est pas propre au texte de l'Accord de Charlottetown. Elle est constitutive du Canada moderne dont l'évolution obéit à une dynamique de centralisation et de construction volontaire d'une « nation canadienne » au détriment des autres identités nationales. L'Acte d'Amérique du Nord britannique fut la première étape de ce processus de « nationalisation » du Canada. Dès lors, comme le disait John A. MacDonald, les pouvoirs importants ont été dévolus au gouvernement fédéral, ainsi que les sources fiscales

les plus productives, laissant aux provinces, y compris le Québec, qui dès ce moment-là était fondu dans un ensemble de provinces et non pas reconnu comme un territoire particulier, des pouvoirs d'ordre secondaire. Deuxième étape, le statut de Westminster, en 1931, suivi peu de temps après par la création d'une Cour suprême authentiquement canadienne. Dès la création de cette cour, les décisions rendues par le tribunal constitutionnel, qui était auparavant le conseil privé de Londres, ont favorisé la centralisation des pouvoirs à Ottawa et la banalisation des provinces. Troisième étape, 1982, qui consacre l'égalité des provinces et des individus, tout en reconnaissant des droits collectifs, comme je l'ai dit tantôt, aux autochtones, aux immigrants, aux minorités linguistiques mais pas aux Québécois qui forment pourtant une nation.

L'Accord de Charlottetown ne faisait que consacrer cette évolution historique. S'il avait été adopté, cela aurait conforté les droits collectifs des autres et miné encore davantage ceux de la nation québécoise. Son rejet a, en gros, le même effet. Le Canada continue d'évoluer dans la même direction. Après Charlottetown, il y eut quelques tentatives de réparation. Vous vous souvenez de la farce de la Déclaration de Calgary? On y reconnaissait le Québec comme une « société unique ». Un premier ministre provincial avait toutefois pris la peine de dire que toutes les provinces sont uniques. La Colombie-Britannique l'est, disait-il, à cause des saumons qui frayent dans ses rivières. Ridicule. C'est là qu'on en est. Puis il y eut l'Entente cadre sur l'union sociale, marginalisant de nouveau le Québec. Et la *Loi C-20*, dite sur la clarté, qui reconnaît le droit aux Québécois de voter en faveur de la sécession de leur province mais pas sur une réforme de la Constitution... La Chambre des communes a eu beau adopter, après le référendum de 1995, une résolution reconnaissant que le peuple du Québec forme une société distincte et engageant le gouvernement à en tenir compte, cela n'a jamais empêché Ottawa d'intervenir de manière uniforme from coast to coast dans les domaines de compétence des provinces et du Québec.

Si l'État canadien voulait vraiment reconnaître le Québec comme une société distincte, il adapterait par exemple sa propre législation linguistique à ce critère et s'engagerait à respecter lui-même les dispositions de la *Charte de la langue française* dans ses activités sur le territoire québécois. Il n'en fait rien.

Or, nous vivons dans un régime dans lequel, pendant que le poids politique des francophones diminue à l'échelle du Canada, le poids du Québec diminue au sein des institutions fédérales. Hors Québec et Acadie, 46% des francophones ont cessé de parler leur langue à la maison depuis 30 ans. Au recensement de 1996, on a observé une baisse en nombres absolus du nombre de Canadiens se décrivant comme francophones de langue maternelle. Il y a aujourd'hui moins de francophones qui parlent leur langue à la maison qu'il y en avait, au début des années 1970, lorsque Pierre Elliott Trudeau a commencé à mettre en œuvre des mesures pour favoriser le bilinguisme au Canada. Quatre enfants sur dix qui ont droit à l'école française au Canada anglais choisissent de ne pas la fréquenter et se dirigent plutôt vers l'école anglaise. Le bilinguisme officiel, c'est madame la commissaire qui le dit, régresse au Canada anglais. Et bientôt, il y a aura, au Canada anglais, plus de gens parlant chinois à la maison que de gens parlant français.

La politique visant à reconnaître des droits linguistiques aux individus de langue française est un échec à l'échelle canadienne. En plus, dans le régime canadien, le Québec lui-même perd du poids sur le plan démographique et sur le plan politique, les deux étant liés. Mais pire encore, les lois fédérales, notamment celle sur le bilinguisme officiel, celle sur le multiculturalisme, celles portant sur la citoyenneté et l'immigration, contrecarrent en partie, du moins auprès des immigrants, les politiques québécoises visant à maintenir en Amérique du Nord une société de langue française.

En somme, à cause de sa volonté de nier l'existence d'une nation québécoise et à cause de son refus de doter le Québec des pouvoirs qu'il juge nécessaires à l'épanouissement de cette nation, le régime fédéral canadien occulte l'une des dimensions qui devrait être considérée comme essentielle à la diversité ou au pluralisme en son sein<sup>2</sup>.

Les lacunes de l'Accord de Charlottetown ainsi que son rejet et l'incapacité, depuis dix ans, des fédéralistes canadiens de remettre sur les rails une réforme qui reconnaîtrait les Québécois pour ce qu'ils sont, m'incitent plus que jamais à prôner pour le Québec la souveraineté pleine et entière. Je dirais, en fait, que les péripéties rocambolesques entourant les négociations et le référendum sur l'Accord de Charlottetown ont fini de détruire les rares illusions que je me faisais encore de voir un jour le Canada reconnaître ce que je suis et en faire un avantage pour ce pays. 1992 marque,

à mon sens, la fin de l'espoir de voir le Canada changer dans le sens des intérêts des Québécois.

La situation politique actuelle ne semble pas propice à une relance du débat public à ce sujet. Mais comme l'écrivait Claude Ryan en mai 2000, «au lieu de s'éteindre, la conscience qu'ont les Québécois de former un peuple distinct voulant être reconnu et accepté comme tel retrouve vie chaque fois qu'on pense l'avoir enterrée. Tant que cette aspiration n'aura pas trouvé satisfaction au sein du fédéralisme canadien, elle tendra à s'exprimer dans l'option souverainiste. Il serait étonnant qu'après avoir survécu sous une forme ou une autre depuis les débuts de la Confédération, elle finisse par s'éteindre d'elle-même».

## Notes

---

<sup>1</sup> Depuis 2002, l'ancien chef conservateur au fédéral, Jean Charest, a pris la direction du Parti libéral du Québec. Il a mis en œuvre une politique de relations fédérales-provinciales fondée sur la création d'un Conseil de la fédération qui réunit les premiers ministres des provinces. Ce conseil, qui a succédé aux réunions annuelles des premiers ministres, n'a pas modifié substantiellement la donne au Canada. De son côté, Mario Dumont a changé son fusil d'épaule. Dans la dernière mouture du programme de son parti, pour les élections de 2007, il propose un programme constitutionnel fondé sur la création d'un «État autonome du Québec» au sein du Canada.

<sup>2</sup> Le 27 novembre 2006, la Chambre des communes du Canada a adopté une motion, présentée par le premier ministre Stephen Harper, reconnaissant que «les Québécois et les Québécoises forment une nation au sein d'un Canada uni». Cette motion n'a pas plus d'effet juridique qu'une motion qui aurait félicité le Rouge et Or de l'Université Laval d'avoir remporté la Coupe Vanier au championnat de football universitaire canadien.

Plusieurs ministres du gouvernement conservateur ont publiquement reconnu que cette motion n'accorderait aucun pouvoir additionnel au Québec. La motion n'a donc aucune portée juridique.

Elle n'entraîne non plus aucun engagement de nature politique puisque les députés qui l'ont adoptée diront qu'ils ne font que reconnaître une réalité «sociologique».

Il s'agit de plus d'un geste unilatéral d'Ottawa. Ce sont les députés fédéraux qui ont formulé la proposition, qui pourrait d'ailleurs ne pas avoir le même sens en anglais et en français.

Dans un processus de reconnaissance, la première étape est normalement celle du dévoilement de la partie voulant être reconnue. Celle-ci doit formuler une revendication.

Or il n'y a pas eu, récemment, de démarche politique permettant de cerner la nature d'une telle revendication québécoise.

Un débat latent se poursuit au Québec autant sur la nature de la nation que nous formons que sur le statut politique que celle-ci devrait avoir. Mais je ne crois pas que l'on puisse dire qu'une conclusion fut tirée récemment qui s'apparenterait à un consensus clair sur la nature des demandes du Québec au reste du Canada.

Le gouvernement libéral se refuse à toute autre démarche que celles de portée administrative ou budgétaire. L'ADQ prône une réforme constitutionnelle. Le Parti québécois et Québec solidaire proposent la souveraineté.

Pour avoir une idée de ce que pourrait recouvrir la revendication nationale québécoise aujourd'hui, il faut remonter à une quinzaine d'années.

La dernière fois qu'un processus politique de cette nature a eu lieu au Québec, c'était après l'échec de l'Accord du lac Meech. Robert Bourassa avait créé, en 1990, la Commission Bélanger-Campeau. Tous les partis politiques provinciaux et fédéraux ainsi que la société civile y étaient représentés, fédéralistes comme souverainistes.

Cette commission a conclu que « c'est en fonction des exigences d'une société globale, d'une collectivité qui forme un peuple distinct que, pour bon nombre de Québécoises et de Québécois qui ont comparu devant la commission, se pose la question de leur avenir politique, de leur statut par rapport à la communauté canadienne et à la communauté internationale. [...] Les attentes de la population sont élevées: elle veut voir le Québec récupérer des compétences dans tous les secteurs, qu'ils soient du domaine économique, social ou culturel. »

Si l'on en croit les spécialistes qui se sont penchés sur la motion Harper, non seulement, comme on le sait, celle-ci n'aura aucun effet sur le partage des pouvoirs au sein du Canada. Mais sa formulation anglaise (l'utilisation du mot Québécois en français dans le texte anglais) confirmerait que la reconnaissance nationale consentie de mauvaise grâce par Ottawa serait restreinte aux seuls Québécois d'ascendance canadienne-française.

Or la Commission Bélanger-Campeau ne parlait pas pour rien d'une « société globale ». La nation québécoise qui existe bel et bien ne se définit plus, comme au temps de l'Accord du lac Meech, uniquement par la langue, la culture et le Code civil.

Aux yeux d'un nombre croissant de Québécois, bien qu'il n'y ait pas unanimité à ce sujet, la nation québécoise inclut une pluralité d'identités et regroupe l'ensemble des personnes vivant sur le territoire du Québec.

Si cette interprétation de la motion Harper est exacte, cette motion constituerait une régression pour le Québec qui refuse de plus en plus clairement d'être réduit à un foyer culturel.

La Commission Larose sur la langue française recommandait même il y a quelques années de créer une « citoyenneté » québécoise.









Issues in Canada: Reasonably Accommodating our Difference:  
Essays on the Charlottetown Accord and its Aftermath

Les enjeux canadiens : Accommoder raisonnablement notre différence :  
Recueil de textes sur l'Accord de Charlottetown et ses répercussions

ISBN : 978-0-919363-61-8