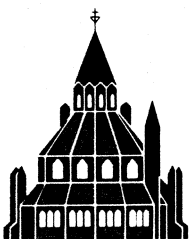


**L'ACCORD DU LAC MEECH:
UNE ÉNIGME CONSTITUTIONNELLE**

BRUCE CARSON
DIVISION DU DROIT ET DU GOUVERNEMENT

JANVIER 1989



Bibliothèque
du Parlement
Library of
Parliament

**Service de
recherche**

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1
LA RÉPARTITION DES POUVOIRS	3
A. La dualité linguistique et la société distincte	5
B. La clause de non-dérogation	7
C. Les programmes cofinancés	8
D. L'immigration	10
E. La compensation financière d'après la formule de modification	13
LES INSTITUTIONS	14
A. Le pouvoir législatif: le Sénat	15
B. Le pouvoir exécutif: les conférences constitutionnelles	16
C. Le pouvoir judiciaire: la Cour suprême du Canada	18
D. La formule de modification: l'unanimité	20
LES PERSONNES	21
A. Les femmes	23
B. Les groupes multiculturels	25
C. Les peuples autochtones	26
D. Les résidents des territoires du Nord	27



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

**L'ACCORD DU LAC MEECH:
UNE ÉNIGME CONSTITUTIONNELLE**

INTRODUCTION

L'Accord constitutionnel du lac Meech, conclu par les premiers ministres provinciaux et le Premier ministre du Canada au printemps de 1987, a provoqué une grande controverse en ce qui concerne aussi bien son contenu que le processus de négociation dont il est issu. On pourrait soutenir qu'il a suscité plus de fierté parmi ses partisans et plus de mépris parmi ses adversaires que la modification du rapatriement de 1982, qui renfermait la Charte canadienne des droits et libertés.

La controverse, sous le gouvernement Trudeau de 1980-1982, portait davantage sur le processus que sur le fond. Cela pouvait être dû, bien sûr, au fait que des modifications ont été apportées au contenu de la Charte en réponse à des demandes formulées au cours des audiences publiques. La démarche employée pour faire approuver la Charte des droits a provoqué des disputes sur la procédure au Parlement, l'opposition de la plupart des provinces et un renvoi à la Cour suprême du Canada. Des négociations de dernière heure ont toutefois résulté en des modifications appréciables, de sorte que les critiques se sont estompées, sauf, bien sûr, au Québec.

Par contre, chaque aspect de l'Accord constitutionnel de 1987 a fait l'objet de vives critiques de la part de ceux qui s'opposent à son adoption. Ces critiques se sont même intensifiées lorsqu'on s'est rendu compte qu'aucune modification au texte ne serait permise.

Des commentateurs ont condamné le secret qui a entouré la formulation de l'Accord. Aux yeux de certains critiques, le Premier ministre et ses homologues provinciaux ressemblaient à des joueurs de poker se partageant le butin sur une grande carte du Canada, à l'abri des regards du public.

Quant aux audiences publiques qu'a tenues par la suite le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, on les a qualifiées d'imposture, étant donné que le Comité ne s'est pas déplacé, que les audiences ont eu lieu l'été et que le gouvernement avait d'avance déclaré qu'il ne conviendrait d'aucune modification au texte de l'Accord.

Les critiques portant sur le texte de l'Accord ont par ailleurs été aussi virulentes, sinon plus, que celles concernant le processus. En bref, on considère la clause sur la dualité linguistique et la société distincte comme étant soit inutile, soit à l'origine de tout un ensemble nouveau de critères permettant d'examiner et de juger constitutionnelles des mesures législatives potentiellement discriminatoires adoptées par l'Assemblée nationale du Québec. Des critiques estiment également que les dispositions portant sur l'immigration et le pouvoir de dépenser tendent à balkaniser le Canada. À leur avis, celles qui ont trait à la Cour suprême, au Sénat et à la nouvelle formule de modification donnent aussi trop de pouvoir aux provinces.

Par contre, d'autres personnes louent l'Accord et le considèrent comme un document constitutionnel indispensable au maintien de l'unité canadienne pendant la dernière décennie du XX^e siècle et au-delà. Selon eux, l'Accord achève le travail constitutionnel qui a commencé avec le rapatriement de 1982 ou en comble les lacunes. Ils soutiennent que le secret dans lequel l'Accord a été conclu est justifié puisqu'il a résulté en une entente qui, parce qu'elle renfermait une clause sur la dualité linguistique et la société distincte, a fait du Québec un "signataire" de la Constitution. Ses défenseurs maintiennent que l'Accord ne prévoit pas une cession de pouvoirs aux provinces aux dépens du gouvernement central, mais qu'il donne plutôt aux provinces un rôle nécessaire et vital dans les institutions du gouvernement central qui les touchent le plus directement.

Les changements apportés à la formule de modification donneraient également aux provinces voix au chapitre dans les dossiers qui les touchent le plus.

On ne s'entend même pas sur les origines de l'Accord. Certains maintiennent que celui-ci, ou certaines de ses dispositions, figurent dans des documents constitutionnels depuis au moins 1971. L'Accord serait la dernière tentative de cristalliser ces documents. D'autres, par contre, soutiennent que l'Accord du lac Meech n'a pas d'antécédents. Il aurait eu pour origine la Conférence des premiers ministres tenue à Edmonton, à laquelle ont été présentées les cinq conditions du Québec. À des réunions tenues par la suite au lac Meech et à l'édifice Langevin, on aurait développé ces conditions, l'Accord étant le fruit de deux séances-marathons de négociation.

Dans la présente étude, nous présenterons le pour et le contre de chaque article de l'Accord. Le document est divisé en trois sections, chacune portant sur une partie de l'Accord, soit la répartition des pouvoirs, les institutions et les personnes.

LA RÉPARTITION DES POUVOIRS

Il y a cinq rubriques dans cette partie du notre étude: la dualité linguistique et la société distincte, la clause de non-dérogação, les programmes cofinancés, l'immigration et la compensation financière (en vertu de la formule de modification). Étant donné que tous ces aspects peuvent avoir des répercussions directes ou indirectes sur la répartition des pouvoirs en vertu de la Constitution, nous groupons, dans cette partie, certains des articles les plus controversés de l'Accord.

L'article 2 de l'Accord vise à modifier la Loi constitutionnelle de 1867 par l'ajout d'une nouvelle règle d'interprétation, c'est-à-dire que la Constitution serait interprétée de façon à reconnaître la dualité linguistique comme une caractéristique fondamentale du Canada et le Québec comme une société distincte. Qu'est-ce que cela signifie? Qu'est-ce que cela veut dire pour le reste du Canada? Est-ce que cela donne à l'Assemblée nationale ou au gouvernement du Québec le droit

d'empiéter sur des domaines de compétences fédéraux afin de préserver et de promouvoir l'identité distincte du Québec?

D'aucuns soutiendraient peut-être que l'article 2 n'a vraiment aucune signification, mais les auteurs de l'Accord ont jugé nécessaire d'y inclure l'article 16 pour soustraire à l'application des dispositions sur la dualité linguistique et la société distincte les groupes multiculturels et autochtones et les mesures législatives qui s'appliquent à eux. Cet article de non-dérogation est-il vraiment nécessaire, et, dans l'affirmative, englobe-t-il suffisamment de groupes?

L'Accord prévoit un mécanisme régissant l'établissement de nouveaux programmes cofinancés par les provinces et le gouvernement fédéral. Bien que certains spécialistes en matière constitutionnelle aient considéré cet article comme progressif parce qu'il constitutionnaliserait le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, d'autres, particulièrement les représentants du secteur des services sociaux, se sont montrés très critiques parce qu'ils estimaient que le gouvernement fédéral renonçait à une trop grande partie de son contrôle des programmes cofinancés et que cela serait contraire aux objectifs d'universalité et de transférabilité des programmes sociaux; le gouvernement fédéral se trouverait affaibli tandis que le rôle des provinces serait raffermi.

Les articles de l'Accord portant sur l'immigration n'ont pas été examinés d'aussi près que ceux portant entre autres sur la dualité linguistique et les programmes cofinancés. Or, ces articles constitutionnaliseraient en fait la relation existant entre le gouvernement central et le Québec et permettraient aux autres provinces de conclure des ententes semblables.

Nous discuterons en dernier lieu dans la présente partie de l'article portant sur la nouvelle formule de modification et traitant de la compensation financière versée aux provinces qui ne seraient pas parties à des modifications constitutionnelles. La formule de modification constitutionnelle de 1982, soit l'article 40, reconnaît le droit d'une province à une "juste compensation" dans les cas où les pouvoirs législatifs provinciaux "en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels" sont transférés des compétences législatives provinciales au

Parlement. L'Accord du lac Meech éliminerait cette limitation au droit à une compensation de sorte que celui-ci s'appliquerait à tout transfert de compétences législatives provinciales au Parlement. Une province qui ne souscrirait pas à une modification aurait droit à une juste compensation du fait qu'elle conserverait une compétence qui, dans d'autres provinces, serait assumée par le gouvernement fédéral. D'aucuns maintiennent que cela ne ferait qu'accentuer la balkanisation du Canada, étant donné qu'il serait financièrement de plus en plus intéressant pour les provinces de ne pas adhérer à des modifications générales.

A. La dualité linguistique et la société distincte

Règle interprétative

2.(1) Toute interprétation de la Constitution du Canada doit concorder avec:

a) la reconnaissance de ce que l'existence de Canadiens d'expression française, concentrés au Québec mais présents aussi dans le reste du Canada, et de Canadiens d'expression anglaise, concentrés dans le reste du Canada mais aussi présents au Québec, constitue une caractéristique fondamentale du Canada;

b) la reconnaissance de ce que le Québec forme au sein du Canada une société distincte.

Rôle du Parlement et des législatures

(2) Le Parlement du Canada et les législatures des provinces ont le rôle de protéger la caractéristique fondamentale du Canada visée à l'alinéa (1)a).

Rôle de la législature et du gouvernement du Québec

(3) La législature et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec visé à l'alinéa (1)b).

Maintien des droits des législatures et des gouvernements

(4) Le présent article n'a pas pour effet de déroger aux pouvoirs, droits ou privilèges du Parlement ou du gouvernement du Canada, ou des législatures ou des

gouvernements de provinces, y compris à leurs pouvoirs, droits ou privilèges en matière de langue⁽¹⁾.

La reconnaissance du Québec comme société distincte était la première des cinq conditions que le ministre des Relations intergouvernementales du Québec avait énoncées, en 1986, comme étant indispensables pour que le Québec adhère à la Constitution canadienne. En août 1986, les premiers ministres provinciaux avaient convenu que leur grande priorité, en matière constitutionnelle, était de s'employer à réaliser cet objectif pour le Québec.

D'aucuns maintiennent que les tribunaux considéreraient cet article non pas seulement comme une règle interprétative mais plutôt comme un élément du dispositif de la Constitution. On craint que cet article, comparé à d'autres, ne restreigne ou n'élargisse des droits, selon la teneur de la loi à interpréter.

Cet article aurait pu faire partie du préambule de l'Accord et, par la suite, du préambule de la Loi constitutionnelle de 1867. Les tribunaux n'y auraient alors pas accordé beaucoup de poids. Par ailleurs, il aurait pu devenir un article de fond de la Constitution, ce qui aurait considérablement élargi les pouvoirs législatifs du Québec. Mais son importance réelle baigne dans l'incertitude, étant donné qu'on en a fait une règle interprétative. Cette solution moyenne signifie-t-elle que les tribunaux peuvent accorder à cet article suffisamment de poids pour constitutionnaliser des mesures législatives qui, autrement, auraient été inconstitutionnelles? Cela crée un dilemme tant pour les tribunaux que pour les politiciens.

Les critiques ne mettent pas en question la nécessité d'avoir cet article mais plutôt le fait qu'il constitue une règle interprétative, parce qu'on ne sait pas exactement quel poids y accorderont les tribunaux.

Bon nombre de ceux qui favorisent l'inclusion de cet article et qui appuient d'une manière générale l'Accord maintiennent que l'article 2 ne fait, somme toute, que reconnaître un fait démographique et sociologique existant. D'autres qui sont du même côté, par exemple le premier ministre Bourrassa du Québec, défendent le point de vue plus

(1) Modification constitutionnelle de 1987, art. 1.

extrême selon lequel l'article élargira la portée des pouvoirs législatifs du Québec, ce qu'ils jugent souhaitable.

Quant aux détracteurs de l'Accord, ils soutiennent que les expressions "caractéristique fondamentale", "dualité linguistique" et "société distincte" n'ont aucune signification juridique et que cet article est par conséquent dangereux. Il doit accorder au gouvernement du Québec des pouvoirs qui lui appartiendraient en exclusivité et qui pourraient en fait avoir préséance sur des droits garantis dans la Charte.

M^{me} le juge Bertha Wilson, de la Cour suprême du Canada, n'a fait qu'étayer cet argument lorsqu'elle a déclaré, dans son jugement au sujet du renvoi relatif au financement des écoles séparées de l'Ontario⁽¹⁾, que certaines parties de la Constitution sont à toutes fins pratiques inviolables et que la Charte canadienne des droits et libertés ne peut les toucher.

Qu'est-ce que cet article signifie? Comment serait-il appliqué? Quelle effet les tribunaux lui donneraient-ils? Deviendrait-il source de pouvoirs législatifs ou demeurerait-il tout simplement une description d'un fait démographique et sociologique? Voilà les questions que posent les commentateurs et auxquelles seuls les tribunaux peuvent éventuellement répondre.

B. La clause de non-dérogation

16. L'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867 n'a pas pour effet de porter atteinte aux articles 25 ou 27 de la Charte canadienne des droits et libertés, à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ou au point 24 de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867⁽²⁾.

On a dit que cet article avait été ajouté, par mesure de précaution, entre la rencontre du lac Meech et celle de l'édifice Langevin. Grâce à lui, les groupes multiculturels et les peuples autochtones du Canada, qui sont tous deux des groupes identifiables

(1) Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.), [1987] 1 R.C.S. 1149.

(2) Modification constitutionnelle de 1987, art. 16.

présentant un aspect culturel, sont mentionnés et protégés contre toute répercussion négative éventuelle résultant de l'article 2 de l'Accord.

Mais cet article crée plus de difficultés qu'il n'en règle. Les groupes mentionnés n'ont pas l'impression de bénéficier d'une protection suffisante. Ainsi, les groupes représentant les peuples autochtones aux audiences parlementaires ont exprimé le vœu d'être mentionnés à l'article 2 de l'Accord plutôt que dans un article de non-dérogação. À leur avis, il n'y a pas, au Canada, de peuple plus distinct qu'eux. Cet argument s'applique aussi aux groupes multiculturels qui souhaitent voir leur caractère distinctif signalé à l'article 2.

D'autres reprochent à cet article de ne faire mention que de deux groupes qui seraient soustraits à l'application de l'article 2 de l'Accord. Les critiques ont été formulées principalement par les groupes de femmes, selon lesquels les droits des femmes ou, à tout le moins, les droits à l'égalité auraient dû figurer parmi les catégories de droits signalées à l'article 16. On souhaitait vivement qu'il soit affirmé, à un endroit ou un autre, que l'Accord de 1987 ne nuirait pas aux droits à l'égalité entre les sexes. Autrement dit, ces droits devraient être considérés comme ayant préséance sur les exigences de la règle interprétative concernant la dualité linguistique et la société distincte.

Peu d'arguments ont été présentés en faveur de cet article tel qu'il est actuellement libellé. Il n'atteint d'ailleurs que des objectifs limités et il a constitué la réponse des rédacteurs de la Constitution aux démarches de lobbying de certains groupes d'intérêt. Malheureusement pour ces rédacteurs, les groupes d'intérêt n'ont pas tous été inclus, et même ceux qui l'ont été ne sont pas satisfaits.

C. Les programmes cofinancés

106A.(1) Le gouvernement du Canada fournit une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisit de ne pas participer à un programme national cofinancé qu'il établit après l'entrée en vigueur du présent article dans un secteur de compétence exclusive provinciale, si la province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux.

(2) Le présent article n'élargit pas les compétences législatives du Parlement du Canada ou des législatures des provinces⁽¹⁾.

Au Canada, les tribunaux ont statué qu'un palier de gouvernement ne peut légiférer dans des domaines qui relèvent de la compétence législative exclusive d'un autre. Toutefois, l'utilisation du pouvoir dit de dépenser permet à un palier de gouvernement d'engager des fonds dans des domaines qui relèvent de la compétence législative exclusive d'un autre palier. Bien que chaque palier jouisse de ce pouvoir, c'est ordinairement le gouvernement fédéral qui dépense des fonds dans des domaines de compétence provinciale. Signalons également que ce pouvoir n'est pas expressément énoncé dans la Loi constitutionnelle de 1867 ou dans ses modifications. D'aucuns se sont par conséquent réjouis de trouver dans l'Accord un article qui représente une tentative de réglementer l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale exclusive, puisque cela permet de préciser dans la Constitution un pouvoir qui a toujours été considéré comme vague.

Selon une disposition importante de cet article, le gouvernement fédéral serait obligé de fournir une juste compensation au gouvernement d'une province "qui choisit de ne pas participer à un programme national cofinancé" si la province applique un programme ou une mesure "compatible avec les objectifs nationaux".

En tant que fédération, le Canada est connu pour ses programmes sociaux dont les coûts sont partagés entre les différents paliers de gouvernement. Il s'agit dans l'ensemble de programmes que le gouvernement fédéral finance entièrement mais qui sont administrés dans les domaines de compétence constitutionnelle des provinces. Cet article de l'accord "régulariserait" ou "constitutionnaliserait" enfin cette pratique. Il ne s'applique en réalité qu'à un nombre très limité de programmes. Outre la garde des enfants, il est difficile d'imaginer un nouveau programme cofinancé national qui relève entièrement de la compétence des provinces. Il est tout simplement trop coûteux de mettre en place de nombreux autres programmes de ce genre. Il faut toutefois se

(1) Modification constitutionnelle de 1987, art. 7.

réjouir de l'inclusion de cet article, qui reconnaît et comble une lacune du droit constitutionnel.

D'aucuns critiquent cet article en disant qu'il est superflu puisqu'il ne fait que réaffirmer le droit en vigueur.

D'autres s'en prennent à la façon dont est décrite l'application de cet article. Ils maintiennent que celui-ci risque de créer différentes sortes de programmes sociaux au Canada, ce qui entraînerait très certainement un manque d'uniformité entre les programmes sociaux et susciterait des problèmes de transférabilité pour les Canadiens.

Une grande incertitude règne en ce qui concerne la signification des mots "un programme ou une mesure", utilisés pour décrire ce qu'une province peut faire en réponse à un "programme cofinancé" fédéral, et le sens de l'expression "compatible avec les objectifs nationaux".

Sur le plan pratique, il serait très difficile, à la lumière de cet article, de structurer un programme cofinancé national, étant donné qu'il n'y a pas de délai qui s'applique pour ce qui est de la décision d'une province de ne pas participer à un programme et de prendre ses propres mesures. Le gouvernement fédéral ne saura jamais combien de provinces participent à un programme et combien ne participent pas et veulent une compensation. Les personnes qui s'opposent à l'insertion de cet article dans l'Accord maintiennent qu'il menace les programmes sociaux existants et la création de nouveaux programmes.

D. Immigration

L'Accord de 1987 renferme une procédure en vertu de laquelle certains accords fédéraux-provinciaux en matière d'immigration et d'admission temporaire des aubains peuvent être enchâssés dans la Constitution. Une fois qu'un accord fédéral-provincial, conclu de plein gré, fait l'objet d'une proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de la province qui est partie à l'accord, les deux paliers de gouvernement sont fermement liés par les termes de l'accord qu'ils ont conclu, sauf que:

- i) le Parlement continue de jouir d'un pouvoir législatif suprême sur l'établissement "des normes des objectifs nationaux" relatifs à l'immigration et aux aubains, notamment en ce qui concerne l'établissement des catégories générales d'immigrants, les niveaux d'immigration au Canada et la détermination des catégories de personnes inadmissibles au Canada;
- ii) l'accord enchâssé peut être modifié avec le consentement des parties, mais des formalités complexes semblables à celles prévues dans le cas d'une modification constitutionnelle doivent être respectées.

D'ici l'adoption des modifications constitutionnelles proposées, le Québec et le Canada vont continuer à collaborer en matière d'immigration conformément aux termes de l'entente Cullen-Couture du 30 mars 1979 décrite ci-après. Dans l'intervalle, l'accord politique, qui ne fait pas partie de la modification constitutionnelle comme telle, prévoit que le gouvernement du Canada va conclure avec celui du Québec une entente qui:

garantira au Québec, sur le total annuel établi par le gouvernement fédéral pour l'ensemble du Canada, un nombre d'immigrants, y compris les réfugiés, proportionnel à sa part de la population canadienne, avec droit de dépasser ce chiffre de cinq pour cent pour des raisons démographiques.

engagera le Canada à retirer les services - à l'exception de ceux qui sont relatifs à la citoyenneté - de réception et d'intégration, y compris l'intégration linguistique et culturelle, des ressortissants étrangers désireux de s'établir au Québec lorsque des services sont fournis par le Québec, pareil retrait devant s'accompagner d'une juste compensation.

Le gouvernement du Canada et celui du Québec prendront ensuite les mesures nécessaires pour donner, conformément au projet de modification, force de loi à l'entente.

Cette nouvelle entente n'entrera en vigueur, nous dit-on, que si les modifications constitutionnelles sont adoptées et que ladite entente est approuvée par le Sénat et la Chambre des communes (et l'Assemblée nationale du Québec), puis enchâssée conformément à la nouvelle formule.

Le paragraphe 3 de l'Accord constitutionnel de 1987 énonce que l'Accord ne saurait empêcher la négociation d'ententes semblables avec d'autres provinces⁽¹⁾.

L'exercice d'un rôle élargi dans le domaine de l'immigration était une des cinq conditions que le Québec avait posées pour adhérer à la Constitution.

Deux parties de l'Accord du lac Meech portent sur l'immigration. La modification constitutionnelle comme telle prévoit une procédure selon laquelle le statut constitutionnel peut être accordé à certaines ententes fédérales-provinciales portant sur l'immigration et l'admission temporaire des étrangers. L'accord politique qui accompagne la modification constitutionnelle, mais qui n'en fait pas partie, prévoit que le Québec et le Canada concluront une entente garantissant au Québec un certain nombre d'immigrants, établi de façon proportionnelle. En vertu de cette entente, le Canada s'engagera également à éliminer des services d'accueil et d'intégration des immigrants désireux de s'installer au Québec dans les cas où ces services doivent être assurés par le Québec. En contrepartie de l'élimination de ces services, le gouvernement fédéral versera une compensation au Québec.

Les articles de l'Accord portant sur l'immigration ont fait l'objet de deux principales critiques. On aurait en effet eu tort, d'après certains, de donner aux provinces un si grand pouvoir de participation au processus d'immigration et d'autoriser des ententes fixant le nombre d'immigrants destinés au Québec. Cela nuirait en permanence à l'immigration dans les provinces moins peuplées.

Ceux qui sont en faveur de ces articles les considèrent plutôt comme une reconnaissance du fait que les provinces ont un rôle valable à jouer dans le processus d'immigration et d'établissement. La liberté de circulation garantie par la Charte assurera le déplacement des immigrants admis au Canada.

La plupart des provinces ont d'ailleurs déjà conclu avec le gouvernement fédéral une entente quelconque en matière d'immigration, et cet article ne ferait somme toute que reconnaître ce fait.

(1) Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'entente constitutionnelle de 1987, p. 101-102.

**E. La compensation financière d'après
la formule de modification**

40. Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement⁽¹⁾.

L'Accord élargirait le droit à une compensation financière pour les provinces auxquelles ne s'appliquent pas des modifications résultant du transfert de compétences législatives des provinces au gouvernement fédéral en vertu de la Constitution. La modification constitutionnelle de 1982 renferme une formule qui applique le principe de la compensation aux cas de transferts de compétence en matière d'éducation et dans d'autres domaines culturels. En vertu de l'Accord, ce principe de compensation s'appliquerait à n'importe quel transfert de ce genre.

On a critiqué ce maintien de la formule de modification de 1982 en disant qu'il s'agissait d'un autre aspect de l'Accord qui risquait d'aggraver la balkanisation de la fédération canadienne. Pour que le Canada fonctionne bien, d'après ceux qui sont de cet avis, toutes les provinces doivent exercer des pouvoirs identiques et offrir des programmes également identiques.

D'autres soutiennent que cet élément d'une nouvelle formule proposée de modification est un des rares aspects de l'Accord qui, s'ils étaient appliqués, pourraient raffermir le Parlement fédéral. Cela constitue, à leur avis, un avantage indéniable de l'Accord.

Toutefois, cette modification aurait en définitive une conséquence assez simple. Une province à laquelle ne s'appliquerait pas un transfert de compétence à Ottawa et qui continuerait d'assumer elle-même le coût du programme recevrait une part des fonds fédéraux destinés à financer un domaine d'activité donné.

Il est difficile de déterminer si l'utilisation de cet article aurait des retombées appréciables sur le fédéralisme canadien.

(1) Modification constitutionnelle de 1987, art. 9.

LES INSTITUTIONS

Dans cette deuxième partie de notre étude, nous tenterons de présenter les répercussions éventuelles de l'Accord sur les institutions du gouvernement central. Nous discuterons également des retombées globales que les changements proposés par l'Accord à la formule de modification pourraient avoir sur l'avenir de la fédération canadienne.

Les changements envisagés du mode de sélection des sénateurs pourraient avoir des incidences sur le plan législatif. L'avenir du Sénat et la notion de réforme du Sénat feront l'objet de discussions et d'examen constitutionnels.

L'Accord du lac Meech pourrait aussi avoir des retombées sur le pouvoir exécutif étant donné qu'il oblige les premiers ministres à se réunir en conférence au moins deux fois par année. Une conférence porterait sur les questions constitutionnelles et l'autre sur l'économie. Cela institutionnalise ou constitutionnalise la notion du fédéralisme exécutif au Canada, question qui a fait l'objet de débats animés au moins depuis la conférence sur la Confédération de demain organisée par le premier ministre John Robarts en 1967.

Plusieurs articles de l'Accord pourraient aussi avoir des répercussions sur le pouvoir judiciaire mais, comme c'est le cas pour le Sénat, les modifications proposées portent surtout sur la méthode utilisée pour choisir les juges de la Cour suprême du Canada.

L'Accord aurait pour effet de transformer la formule de modification de la Constitution récemment rapatriée du Canada. La formule de modification générale, qui exige l'Accord de deux tiers des provinces représentant plus de 50 p. 100 de la population, serait changée en ce qui concerne certains aspects importants, de façon à ce que l'unanimité soit obligatoire pour les modifications constitutionnelles. Ces aspects de la Constitution sont ceux qui intéressent le Sénat, la Chambre des communes, la Cour suprême du Canada, le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires et la création de provinces.

A. Le pouvoir législatif: le Sénat

Propositions

25.(1) En cas de vacance au Sénat, le gouvernement de la province à représenter peut proposer au Conseil privé de la Reine pour le Canada des personnes susceptibles d'y être nommées.

Choix des sénateurs

(2) Jusqu'à la modification, faite conformément à l'article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982, de toute disposition de la Constitution du Canada relative au Sénat, les personnes nommées aux sièges devenus vacants au Sénat sont choisies parmi celles qui ont été proposées par le gouvernement de la province à représenter et agréées par le Conseil privé de la Reine pour le Canada(1).

En vertu de l'Accord, toute modification future aux pouvoirs du Sénat ou à la méthode employée pour choisir les sénateurs exigerait l'unanimité. Toutefois, on discuterait de ces changements éventuels aux conférences annuelles de premiers ministres sur la Constitution. De plus, jusqu'à ce que la réforme du Sénat soit chose faite, l'accord politique qui accompagne les modifications constitutionnelles proposées assurerait un processus de sélection provisoire. Selon ce processus, les gouvernements des provinces proposeraient des personnes susceptibles d'être appelées au Sénat, parmi lesquelles le Premier ministre exercerait son choix. Les deux territoires ne seraient pas partie à ce processus.

Ceux qui sont en faveur de l'Accord voient là un signe avant-coureur d'une réforme du Sénat. À leur avis, il n'est pas plus difficile de réaliser l'unanimité que d'avoir sept provinces représentant 50 p. 100 de la population qui s'entendent au sujet de la réforme du Sénat. On a d'ailleurs soutenu que, étant donné qu'un des buts du Sénat est de représenter les intérêts des régions, tout changement de fond aux pouvoirs ou à la représentation du Sénat ne devrait se faire qu'avec l'approbation de toutes les provinces.

Comme pour la plupart des éléments de l'Accord, ses détracteurs maintiennent farouchement que celui-ci n'atteint pas son but. Ils estiment que cette mesure constitue une entrave absolue à la réforme et qu'elle revient à verrouiller la porte fermée en 1982. La plupart des

(1) Modification constitutionnelle de 1987, art. 2.

groupes qui appuient la réforme du Sénat selon la formule du "triple E" croient qu'il sera impossible d'obtenir que l'Ontario et le Québec approuvent la réforme et que le mouvement de réforme est par conséquent terminé.

D'autres personnes nourrissent encore plus de craintes au sujet de cet article. Elles soutiennent que les personnes nommées ne seraient animées d'aucun sentiment de loyauté envers le Premier ministre; elles n'en manifesteraient plutôt, si même elles le faisaient, qu'envers leur province. Cela pourrait donner lieu à un Sénat autonome, mais qui n'aurait pas plus de légitimité que le Sénat actuel. Il pourrait en résulter un déplacement graduel du pouvoir de la Chambre élue, c'est-à-dire la Chambre des communes, au nouveau Sénat formé de membres nommés selon la procédure provisoire.

L'autre grave problème que posent les dispositions relatives au Sénat est qu'elles ne s'appliquent pas aux territoires, dont l'exclusion est justifiée du fait qu'ils ne sont pas des provinces et que, partant, ils ne devraient pas jouir des mêmes privilèges que celles-ci. D'autres soutiennent toutefois que toutes les provinces et tous les territoires devraient être traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne les nominations au Sénat.

B. Le pouvoir exécutif: les conférences constitutionnelles

Conférences sur l'économie et sur d'autres questions

148. Le premier ministre du Canada convoque au moins une fois par an une conférence réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et portant sur l'économie canadienne ainsi que sur toute autre question appropriée.

Conférences constitutionnelles

50.(1) Le premier ministre du Canada convoque au moins une fois par an une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, la première devant avoir lieu en 1988.

Ordre du jour

(2) Sont placées à l'ordre du jour de ces conférences les questions suivantes:

a) la réforme du Sénat, y compris son rôle et ses fonctions, ses pouvoirs, le mode de sélection des sénateurs et la représentation au Sénat;

- b) les rôles et les responsabilités en matière de pêches;
- c) toutes autres questions dont il est convenu⁽¹⁾.

Ceux qui sont en faveur de la constitutionnalisation des conférences des premiers ministres font remarquer que l'Accord du lac Meech n'est pas le premier document constitutionnel qui prévoit la tenue de telles conférences; cette exigence était également énoncée dans la Loi constitutionnelle de 1982 et dans la modification constitutionnelle de 1983, dans les deux cas relativement aux droits des autochtones. Ils soutiennent également que l'Accord n'aurait jamais existé si l'on n'avait eu recours aux conférences des premiers ministres. La constitutionnalisation de cette forme de négociation n'est rien de plus que la reconnaissance d'un fait constitutionnel existant. Les conférences des premiers ministres font partie des conventions constitutionnelles du Canada depuis de nombreuses années, et l'Accord le reconnaît.

Ceux qui s'opposent à ces articles de l'Accord le font avec véhémence et critiquent le processus du lac Meech de même que l'inclusion, dans l'Accord, de dispositions prévoyant la tenue de conférences annuelles des premiers ministres. À leur avis, le processus qui a permis de conclure l'Accord est fondamentalement vicié. Les réunions se sont tenues en secret, entre hommes seulement et sans représentation des territoires. Le public en a été exclu et l'on ne dispose d'aucuns compte rendu des raisons pour lesquelles on a fait des concessions, tant sur les questions incluses dans l'Accord que sur celles qui en sont exclues.

D'aucuns soutiennent également que la reconnaissance constitutionnelle de cette forme de fédéralisme exécutif ne fera que miner davantage le prestige et l'influence de nos assemblées législatives, qui se seront plus que de simples chambres d'enregistrement.

(1) Modification constitutionnelle de 1987, art. 8 et 13.

L'Accord propose également l'enchâssement d'un ordre du jour constitutionnel portant sur la réforme du Sénat, les pêches et toutes autres questions dont il est convenu. Il est difficile de savoir ce qu'il adviendra, au fil des ans, de ces points permanents. Demeureront-ils des points à étudier ou seront-ils graduellement mis de côté et remplacés par des questions plus pressantes? Qu'arrivera-t-il également si l'on n'accomplit aucun progrès? Faudrait-il continuer à discuter de toute façon de ces sujets?

Est-ce que l'expression "toutes autres questions dont il est convenu" signifie que les premiers ministres doivent s'entendre avant qu'un nouveau point soit porté à l'ordre du jour? Dans l'affirmative, cela pourrait neutraliser complètement les aspects positifs que présente le fait de constitutionnaliser les conférences des premiers ministres.

C. Le pouvoir judiciaire: la Cour suprême du Canada

L'article 6 de la Modification constitutionnelle de 1987, s'il est adopté, apportera les changements suivants à la Cour suprême du Canada.

Premièrement, celle-ci continuera d'être la cour générale d'appel pour le Canada.

Deuxièmement, et pour la première fois, la Constitution confirmera la composition de la Cour qui est formée d'un juge en chef et de huit autres juges, ceux-ci devant obligatoirement compter trois juges qui ont été pendant dix ans soit membres du Barreau, soit juges d'une tribunal du Québec.

Troisièmement, la Modification constitutionnelle de 1987 consacrera le processus de nomination, de sorte qu'il ne pourra être modifié que par une autre modification constitutionnelle, et permettra ainsi aux provinces de participer à cette modification.

Quatrièmement, une vacance à la Cour suprême ne pourra être désormais comblée qu'à partir de candidatures soumises par les provinces.

Cinquièmement, seront aussi "constitutionnalisées" les qualités requises, la durée du mandat des juges et le mode de fixation de leur traitement.

Sixièmement, toute modification constitutionnelle à la Cour suprême exigera l'approbation unanime des provinces, du Sénat et de la Chambre des communes⁽¹⁾.

Ces articles, comme la partie de l'Accord qui porte sur les conférences constitutionnelles et le Sénat, ont été chaudement débattus. Ici encore, des Canadiens sensés et logiques font valoir des arguments tant pour que contre ces articles.

Tous semblent convenir du caractère positif de la constitutionnalisation de la Cour suprême étant donné que le rôle d'arbitre de cette dernière, dans le régime fédéral, s'est trouvé élargi par l'adoption de la Charte.

Les articles les plus controversés de l'Accord portent sur la nomination des juges et la proposition selon laquelle au moins trois juges doivent venir du Québec, sans que la répartition des juges entre les autres provinces ou territoires soit précisée.

L'Accord prévoit aussi pour les provinces un rôle central dans le processus de sélection des nouveaux juges de la Cour suprême. Les provinces pourraient en effet présenter des listes de candidats lorsqu'il se produit une vacance à la Cour. Évidemment, dans le cas d'un des sièges du Québec, on n'étudierait que la candidature des juges proposés par le Québec. Il s'agirait donc d'un processus de sélection à deux paliers: la mise en candidature grâce à la présentation de listes par les provinces et la sélection, à partir de ces listes, par le gouvernement du Canada.

On a proclamé qu'il s'agissait là d'une percée pour les provinces, qui auraient ainsi officiellement voix au chapitre dans le processus de sélection. D'aucuns maintiennent que cela est juste et équitable étant donné le rôle d'arbitre que joue la Cour suprême en ce qui concerne les compétences fédérales et provinciales.

Par contre, les détracteurs du processus estiment que celui-ci entraînerait la création d'une Cour suprême prévenue en faveur des

(1) Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'entente constitutionnelle de 1987, p. 84.

provinces, à laquelle on ne nommerait pas des personnes compétentes si elles étaient convaincues de l'importance d'avoir un gouvernement central fort. Comme l'Accord ne prévoit pas de mécanisme de règlement des différends, il pourrait fort bien survenir une impasse, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral ne jugerait satisfaisante aucune des personnes mises en candidature.

Certains maintiennent que cette absence d'un mécanisme de règlement des différends est préférable parce qu'elle forcerait les parties intéressées à agir de façon prudente et responsable. On craint toutefois qu'un gouvernement séparatiste ou, à tout le moins, peu disposé à coopérer avec le gouvernement fédéral ne mette en candidature des personnes tout à fait inacceptables ou encore ne présente aucun candidat.

Un autre lacune apparente est le fait que les gouvernements territoriaux n'auraient pas le droit de présenter des candidats au gouvernement fédéral.

On pourrait aussi ajouter que la composition et le processus de nomination actuels ainsi que les résultats de ce processus en ce qui concerne la Cour suprême du Canada ne constituent pas une grave source d'inquiétude au Canada. Le régime actuel fonctionne bien, et il ne faudrait probablement pas y toucher.

D. La formule de modification: l'unanimité

Certaines matières dont la modification peut actuellement être approuvée par des résolutions des assemblées législatives de sept des dix provinces devraient désormais l'être avec le consentement unanime de toutes les législatures. Ces questions comprennent la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes, les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs, la répartition des sénateurs selon les provinces et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir, la Cour suprême du Canada (à l'exception de sa composition), le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires et la création de nouvelles provinces⁽¹⁾.

(1) Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'entente constitutionnelle de 1987, p. 127.

On a proposé ce changement à la formule de modification en réponse au désir du Québec de pouvoir opposer son veto aux changements constitutionnels importants. L'Accord élargit toutefois le voeu du Québec et met toutes les provinces sur un pied d'égalité en ce qui concerne de nombreuses questions.

C'est en 1982 qu'a été établi le principe de l'égalité des provinces relativement à certaines questions constitutionnelles. Toutefois, d'après ceux qui s'opposent à ces dispositions de l'Accord, celui-ci semble maintenant appliquer ce principe, sans raison apparente, à une vaste gamme de sujets. Tout en jugeant raisonnable d'appliquer la règle de l'unanimité à certaines modifications visant des institutions fédérales comme la Cour suprême et le Sénat, ces critiques répugnent à l'idée d'appliquer cette règle au rattachement de tout ou partie des territoires aux provinces existantes et à la création de provinces, alors que les territoires sont exclus des discussions pertinentes.

LES PERSONNES

Dans cette partie de notre étude, nous traiterons des répercussions de l'Accord sur des groupes précis de Canadiens. Le professeur Alan Cairns a déclaré, dans son témoignage devant le Comité plénier du Sénat, qu'avec l'adoption de la Charte, en 1982, la Constitution canadienne est devenue une constitution du peuple. Le thème prédominant du fédéralisme canadien n'est plus désormais la répartition des compétences entre les provinces et le gouvernement fédéral, mais plutôt la protection accordée aux droits individuels ou collectifs en vertu de la Constitution et la façon dont ces droits sont traités par les tribunaux. Ces droits prévus par la Charte, particulièrement les droits à l'égalité, sont nouveaux, et les tribunaux ne font que commencer lentement à les définir; c'est pourquoi les personnes qui appartiennent aux quatre groupes que certains articles de l'Accord risquent de léser protègent jalousement ces droits nouvellement acquis. Ces groupes sont les femmes, les groupes multiculturels, les autochtones et les résidents du Nord. Les partisans

de l'Accord soutiennent bien sûr que celui-ci n'a nullement porté atteinte à ces droits et qu'il les a peut-être même élargis.

Deux articles de la Charte touchent directement la situation de la femme. À l'article 15, qui porte sur les droits à l'égalité, il est dit qu'il ne doit pas y avoir de discrimination fondée, entre autres, sur le "sexe". L'article 28 prévoit par ailleurs que les droits et libertés mentionnés dans la Charte sont garantis également aux personnes des deux sexes. Y a-t-il un élément de l'Accord qui touche cette protection ou qui la diminue? Certains soutiennent que comme l'article sur la dualité linguistique et la société distincte figure dans le corps de la Constitution, cet article ou, du moins, des mesures législatives en découlant pourraient échapper à l'application de la Charte.

Cet argument est fondé sur le jugement rendu récemment par la Cour suprême du Canada dans le renvoi relatif au financement des écoles séparées de l'Ontario. C'est pourquoi l'on soutient que l'égalité entre les sexes doit être protégée par l'Accord et incluse dans la liste donnée à l'article 16 des éléments auxquels l'Accord ne porte pas atteinte.

Cet article, qui a été ajouté entre la rencontre du lac Meech et celle de l'édifice Langevin, porte sur deux groupes de personnes dont les droits ne doivent pas être minés par l'Accord: les personnes d'ascendance multiculturelle et les autochtones. L'un et l'autre groupe estimaient que le texte signé au lac Meech ne protégeait pas leurs intérêts, et l'article 16 représente une tentative de satisfaire à ce grief. Toutefois, des représentants de ces groupes ont clairement affirmé que le fait d'être visés par l'article 16 était insuffisant. Ce qu'ils recherchent, c'est la promotion et non pas uniquement la protection de leurs droits.

Enfin, alors que certains groupes estiment peut-être que des actes commis lors de la rédaction de l'Accord leur sont préjudiciables, les résidents des deux territoires du Nord se considèrent comme des victimes d'actes d'omission. Ils ont tout simplement été laissés pour compte et leurs droits ont été réduits.

Ils n'ont pas été inclus dans le mode de sélection des sénateurs ou des juges de la Cour suprême. De plus, le rattachement aux provinces de tout ou partie des territoires, sans l'approbation de ces

derniers, est désormais possible et l'obtention du statut de province, qui représente le but ultime des territoires du Nord, exigera maintenant le consentement unanime des provinces et du gouvernement fédéral.

Ces quatre segments de la population canadienne estiment que l'Accord a diminué ou annulé leurs droits nouvellement acquis. Dans la dernière partie de notre étude, nous traiterons de ces questions.

A. Les femmes

Les conséquences de l'article relatif à la dualité linguistique et à la société distincte sur les droits des femmes ont été l'un des problèmes résultant de l'Accord qui ont été le plus discutés. Des experts ont donné leur avis juridique au sujet de l'effet probable de la Charte sur les lois adoptées par l'Assemblée nationale du Québec, en supposant qu'elles favoriseraient la société distincte. Même si cet article était inclus dans la Constitution à titre de règle interprétative, la plupart des observateurs reconnaissent qu'on l'invoquerait tôt ou tard comme fondement d'un pouvoir législatif, même si l'on ne s'en servait pas comme source de pouvoir législatif.

Pour juger des répercussions de l'Accord, on ne peut laisser pour compte le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans le renvoi relatif au financement des écoles séparées de l'Ontario⁽¹⁾. Ce jugement, rendu peu après la rencontre de l'édifice Langevin, avait trait aux répercussions de la Charte, notamment de son article sur les droits à l'égalité, sur certains aspects de la Loi constitutionnelle de 1867.

La Cour, qui a confirmé la validité des mesures législatives de l'Ontario sur le financement des écoles séparées, a déclaré que certains articles de la Constitution étaient à tel point indispensables à l'identité canadienne qu'ils n'étaient pas sujets à l'application de la Charte. Il faut donc se demander si le nouvel article 2 de la Constitution serait également soustrait à l'application de la Charte. On pourrait certes faire valoir que l'article en question décrit un fait démographique et social

(1) Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.), [1987] 1 R.C.S. 1149.

existant et qu'il ne devrait donc pas être assujéti à la Charte. On pourrait également soutenir que ce nouvel article est aussi fondamentalement lié à l'identité canadienne que ceux qui protègent les droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

Des représentantes des organisations féminines de l'extérieur du Québec qui ont comparu devant divers comités parlementaires et législatifs ont soutenu qu'il faudrait inclure les droits à l'égalité dans la clause de non-dérogation de l'Accord (article 16). Cela, estiment-elles, donnerait une certaine protection aux femmes en tant que groupe, tout comme cet article vise à protéger les droits des autochtones et des personnes d'ascendance multiculturelle. Est-ce vraiment là une solution? Est-ce que le fait d'établir des règles d'interprétation et de soustraire ensuite à leur application un certain nombre de groupes est une bonne façon de procéder en matière constitutionnelle?

Les détracteurs de cet article, qui tente de soustraire deux groupes culturels à l'application d'une règle d'interprétation de la Constitution, l'ont jugé de peu de valeur. Il n'est guère logique d'inclure ces deux groupes dans l'article; de plus, comme ils forment un segment nombreux, bien que minoritaire, de la société québécoise, il est fort probable qu'ils seront touchés au moins indirectement, à un moment ou un autre, par des mesures législatives liées à l'article de l'Accord portant sur la dualité linguistique et la société distincte.

On a présenté des situations hypothétiques dans lesquelles il pourrait y avoir conflit entre l'article sur l'égalité entre les sexes et celui concernant la société distincte. On a par exemple signalé le risque que des femmes se voient refuser l'accès à l'avortement thérapeutique ou à des emplois, pour des motifs religieux, ou encore la possibilité d'un programme provincial d'orientation linguistique destiné à améliorer les possibilités d'emploi des francophones, aux dépens de programmes de promotion sociale.

Ces situations ne créent pas de problèmes en ce qui concerne la Charte. Elles représentent tout simplement des choix valables de politiques pour un gouvernement. L'objet de la Charte n'était pas d'imposer des priorités législatives. Il est en effet dit à l'article 1^{er} de la Charte que les droits et libertés qui y sont énoncés peuvent être

restreints "dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique". En raison même de l'existence de cet article, il est possible de saisir un tribunal de faits sociaux, politiques ou historiques pouvant justifier une mesure qui constituerait autrement une infraction à la Charte. Certains spécialistes soutiennent qu'à cause de l'article sur la dualité linguistique et la société distincte, il se pourrait que la liste des points à examiner à la lumière de l'article 1^{er} de la Charte soit allongée.

Il est difficile, en raison de la simple présence de l'article 16 de l'Accord, de justifier l'exclusion des droits à l'égalité entre les sexes de la liste des points à considérer. Cet aspect, comme bien d'autres éléments de l'Accord, devra en définitive être réglé par les tribunaux, auxquels il reviendra de mettre en balance les droits à l'égalité entre les sexes et les exigences de la règle d'interprétation portant sur la dualité linguistique et la société distincte.

B. Les groupes multiculturels

Ceux qui représentent les groupes multiculturels du Canada ne veulent pas être inclus dans la clause de non-dérogation de l'Accord. Ils veulent plutôt qu'y soit reconnu le caractère distinctif de leurs diverses cultures.

D'autres estiment toutefois que la mention du multiculturalisme à l'article 16 de l'Accord constitue une mesure de protection suffisante et que l'Accord a uniquement pour but de favoriser la réconciliation du Québec.

Des représentants des organismes ethnoculturels canadiens voués à la préservation de leur patrimoine multiculturel ont exprimé leurs préoccupations relativement à l'article sur la dualité linguistique et la société distincte. Comme règle d'interprétation, cet article, à leur avis, peut avoir des conséquences négatives sur leur patrimoine culturel respectif. L'inclusion de cet article signifierait, d'après eux, que la Constitution canadienne ne refléterait plus la société canadienne. Le bilinguisme dont il est fait mention dans cette partie de la Constitution

n'englobe pas tous les Canadiens, alors que c'est le cas du multiculturalisme.

Il convient de signaler que les groupes multiculturels ne s'opposent pas à la reconnaissance de la dualité linguistique du Canada ou du caractère distinct du Québec. Ils craignent toutefois que, considérées isolément, ces affirmations ne soient interprétées comme favorisant leur assimilation aux deux cultures. On a tort, à leur avis, de décrire le Canada en ces termes sans mentionner explicitement le patrimoine multiculturel.

Pour réfuter cet argument, on fait valoir que l'Accord ne vise nullement à offrir une définition exhaustive du Canada. Comme il est dit dans le rapport du Comité mixte de l'entente constitutionnelle de 1987: "L'adoption de cette règle d'interprétation ne transformera pas notre mosaïque culturelle en un melting pot."

C. Les peuples autochtones

Tous les groupes autochtones estiment avoir été trahis tant par le processus du lac Meech que par l'Accord qui en a résulté. À peine quelques semaines avant qu'on annonce la conclusion fructueuse des réunions du lac Meech, la Conférence des premiers ministres sur les droits des autochtones et la Constitution s'était soldée par un échec cuisant. Selon ces groupes, le fait que l'Accord avait été conclu si rapidement en ce qui concerne les revendications du Québec était un signe d'hypocrisie de la pire espèce.

Les groupes autochtones ne sont pas satisfaits d'une brève mention dans une clause de non-dérogação d'un accord susceptible d'accorder des pouvoirs accrus à d'autres, à leurs dépens. Tout en ne s'opposant pas à la reconnaissance du caractère distinctif du Québec, les autochtones du Canada souhaitent qu'on reconnaisse également leur propre caractère distinct. Ils souhaitent aussi qu'on réalise des progrès en vue d'obtenir la reconnaissance dans la Constitution de leur droit à l'autonomie gouvernementale. Cela a d'ailleurs été le principal but des conférences des premiers ministres sur les droits des autochtones qui se sont tenues depuis 1982. Ce but n'a pas été atteint et l'on s'en est

peut-être même éloigné davantage, étant donné l'ordre du jour fixe des conférences constitutionnelles que prévoit l'Accord.

Les peuples autochtones veulent figurer à l'ordre du jour des futures conférences des premiers ministres. Ils souhaitent aussi avoir voix au chapitre dans les décisions qui les touchent. Si un segment de la société canadienne doit être décrit comme étant distinct, ils veulent être inclus dans cette description.

On peut toutefois soutenir que les autochtones ne se trouvent pas dans une situation pire, maintenant qu'ils sont mentionnés à l'article 16, qu'ils ne l'étaient avant l'Accord. Le mode de négociation qui a précédé les réunions du lac Meech pourrait être mis à l'essai en ce qui concerne la situation des autochtones. On a déjà signalé qu'il est plus difficile d'avoir des discussions et de s'entendre sur un ordre de gouvernement complètement nouveau au Canada que de traiter avec le Québec au sujet de cinq revendications bien connues et bien définies. De plus, aucune disposition de l'Accord n'empêche la poursuite du dialogue sur l'autonomie gouvernementale des autochtones et son inclusion dans l'ordre du jour de futures conférences des premiers ministres.

D. Les résidents des territoires du Nord

Certains ont maintenu qu'aucun groupe ne souffrira davantage, à la suite de l'adoption de l'Accord, que les résidents des deux territoires du Nord. Au moins quatre parties de l'Accord auraient des répercussions directes et néfastes pour eux. Leur colère et leur frustration réelles au sujet de l'Accord ont été judicieusement présentées par le Groupe de travail du Sénat sur le Nord, qui a visité cette partie du Canada, tenu des audiences, discuté avec les résidents et fait rapport de ses constatations dans un document touchant déposé au Sénat en février 1988.

Les articles de l'Accord portant sur le Sénat, la Cour suprême et la formule de modification sont tous touchés. Ces articles n'ont pas été inclus dans l'Accord après des discussions longues et laborieuses entre les premiers ministres provinciaux, le premier ministre du Canada et les représentants du Nord. Bien au contraire, ces derniers

n'ont même pas été invités aux réunions du lac Meech ou de l'édifice Langevin, et ils estiment ainsi avoir été trahis.

N'ayant pas été invités à participer, les résidents du Nord ont supposé que les réunions des premiers ministres ne les toucheraient pas et qu'elles ne porteraient que sur l'adhésion du Québec à la Constitution.

Quel n'a donc pas été leur étonnement de découvrir que l'Accord avait de grandes répercussions sur le Nord. La nouvelle méthode provisoire de nomination des sénateurs ne prévoit pas la participation des gouvernements territoriaux. De plus, alors que les provinces sont invitées à présenter au ministre de la Justice des candidats pour pourvoir aux vacances à la Cour suprême, il n'est aucunement prévu que les gouvernements territoriaux présentent des listes de ce genre au ministre de la Justice.

Qui plus est, si l'Accord entre en vigueur, la formule de modification serait changée de sorte que les territoires ne pourraient accéder au rang de province qu'avec l'approbation unanime des provinces et du gouvernement fédéral. D'après la formule de 1982, il fallait obtenir l'approbation de seulement les deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population. Les résidents du Nord nourrissent également des inquiétudes en raison des discussions qui ont porté sur le rattachement aux provinces de certaines terres du Nord qui se trouvent à l'heure actuelle dans les limites des territoires. D'après la formule de modification de 1982, pareil changement exigeait l'approbation des deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population, mais, d'après l'Accord, il exigerait l'unanimité. Bien que cela rende le processus encore plus difficile, les résidents du Nord s'inquiètent du simple fait qu'on ait discuté de cette question. Ils considèrent tout changement, sur ce plan, comme une menace pour leur territoire.

De plus, l'Accord ne prévoit pas la représentation directe des territoires du Nord aux conférences fédérales-provinciales sur les questions constitutionnelles. Les résidents des territoires croient que s'ils avaient été représentés directement aux réunions du lac Meech, le Nord n'aurait pas été traité si mal. Ils estiment donc indispensable de se voir accorder une reconnaissance et un statut officiels aux conférences fédérales-provinciales.

On affirme tout simplement, en réponse à ces doléances, que les territoires ne sont pas des provinces et que, tant qu'ils ne le seront pas, ils jouiront pas du même traitement.