

**TRAJECTOIRES DE CLAUDE RYAN:
de l'Action catholique au *Livre beige***

Andrée Lajoie, Montréal, mars 2005

Ce sous-titre de «trajectoires de Claude Ryan», donné à ce colloque, me paraît bien utile pour aborder ses idées constitutionnelles, que l'on m'a demandé d'analyser. Car il y a tout un trajet de l'Action catholique canadienne de la fin des années cinquante, dont Claude Ryan était secrétaire pour le secteur de langue française, au *Livre beige* qu'il a fait produire en 1980 par le Parti Libéral du Québec (PLQ), dont il était devenu chef deux ans plus tôt. J'analyserai donc en premier lieu l'homme et ses contextes successifs (I), avant d'aborder le *Livre beige* et ses réceptions variées (II), pour conclure par un regard contemporain sur les idées constitutionnelles de Claude Ryan.

I- L'homme et ses contextes successifs

Il se trouve qu'entre 53 et 57, étudiante en droit et déjà journaliste professionnelle, j'étais rédactrice-en-chef de *Vie Étudiante*, journal édité par la JEC à l'intention des collèves classiques. À ce titre j'ai eu un privilège rare: celui d'avoir été le «patron» de Claude Ryan, qui venait en personne nous livrer ses contributions occasionnelles au journal. Je garde le souvenir d'un homme venu d'une autre époque dans le berceau de la Révolution tranquille, d'un homme rigide et autoritaire que je n'ai pas été surprise de voir qualifié plus tard de «pharisien intellectuel» (Léon Dion)¹, de «sarcastique» (Madeleine Berthault), de «difficile à influencer» (Jacques Bouchard) et «refusant d'accepter les points de vue différents du sien et prompt aux attaques personnelles envers ceux avec qui il était en désaccord» (Jean-Paul Lallier). L'opinion qu'il se faisait alors de ceux qu'il désignait comme des «hommes de parti», consignée justement dans un article publié à cette époque

¹ Cette citation et celles qui suivent proviennent d'une revue des articles publiés lors de la parution du *Livre beige*, par *La Presse* et *Le Devoir*, entre janvier et avril 1980.

dans *Vie Étudiante*², reflète bien toute la hauteur de l'homme à leur égard, mais peut probablement, sans doute à sa décharge, s'expliquer par le contexte de cynisme à l'égard du politique qui prévalait en cette fin de l'ère duplessiste. Elle mérite citation:

«Les hommes de parti [...] Comme type spirituel, nous ne les voyons pas d'un œil très favorable [...] L'homme de parti canadien-français est, de façon générale, un bon homme moyen, sans trop d'idées personnelles, sans grande culture ni finesse humaine, très «local» dans sa mentalité et son expérience, il est catholique comme tout le monde, mais sa religion ne paraît guère marquer sa pensée politique (en a-t-il une?) [...] Il ne paraît pas exagéré d'affirmer que, dans la politique comme dans le sport, le Canadien français est un partisan aveugle, souvent peu raisonnable.»

Dans ces circonstances, on devine le chemin que Claude Ryan a dû parcourir pour devenir non seulement un «homme de parti», mais le chef du PLQ en 1978. Le contexte, on le devine, était différent : la Révolution tranquille est déjà passée à l'histoire et, pendant que se déroule la campagne électorale fédérale en vue de l'élection de 80, le gouvernement du P.Q. s'en va vers le référendum. D'autres vous aideront sans doute mieux que moi à comprendre comment s'explique la trajectoire correspondante de Claude Ryan, que je ne puis que constater. Mais, malgré ce qu'il faut bien qualifier de métamorphose, il a quand même conservé une certaine constance: lui qui avait déploré en 57, dans le même article précité, l'inexistence «à l'intérieur des partis, de mécanismes de travail aptes à favoriser la recherche et l'expression d'une pensée personnelle, par exemple des bureaux de recherche, des commissions d'études sérieuses» va, une fois devenu chef du PLQ, reprendre l'appareil en mains et mettre sur pied une commission constitutionnelle chargée d'élaborer le programme qui constituera le principal énoncé politique de ce parti durant cette période: le *Livre beige* (intitulé: *Une nouvelle fédération canadienne*).

Cette commission, présidée par Reynald Langlois, un avocat libéral bien connu de Montréal, comprenait en outre deux autres juristes: André Tremblay, constitutionnaliste et secrétaire de la Commission, et Louis LeBel (maintenant juge à la Cour suprême), de même que l'ex-ministre Claude Forget et d'autres personnes proches, à l'époque, du PLQ : Yves

² Claude Ryan, «Le Canadien français et la politique», Montréal, *Vie Étudiante*, 1^{er} avril 1957, p. 3.

Bériault, Ghislain Fortin, François Lacasse, Pierre-Paul Proulx et John Trent. Yvan Allaire et Tom Assimakopoulos ont également participé occasionnellement aux travaux, ainsi que Linda Allard, coordonnatrice des travaux et des relations avec la commission politique du parti.

Selon les commentateurs de l'époque, c'est Reynald Langlois qui est considéré comme le rédacteur du *Livre beige*, mais le contrôle, par Ryan, de la production de ce que les journaux ont immédiatement désigné comme «le document Ryan», ne fait aucun doute et l'intéressé lui-même s'est dit en parfaite harmonie avec les membres de son équipe qui, à son avis, n'avaient aucun besoin de «direction spirituelle», ni de sa part, ni de celle de «professeurs frustrés» (référence à Léon Dion, qui avait vertement critiqué le *Livre beige*).

C'est donc en toute légitimité que l'on se tourne vers ce *Livre beige* pour y repérer la pensée constitutionnelle de Claude Ryan, homme politique et chef de parti.

II- Le *Livre beige* et ses réceptions variées

Que contient donc le *Livre beige* sur le renouvellement de la fédération? ³ Une conception du fédéralisme qui repose sur un certain nombre de principes, dont les deux plus importants sont la réduction maximale des compétences exclusives et des pouvoirs unilatéraux, et le remplacement du Sénat par un conseil fédéral doté du pouvoir de contrôle sur l'exercice de certaines compétences accordées aux deux ordres de gouvernement. Il s'agit d'une conception fondée à la fois sur les exigences pratiques de la gestion politique quotidienne d'un État fonctionnel, qui suppose une collaboration continue entre les instances fédérales et provinciales, et sur une idéologie axée sur la coopération comme mode de fonctionnement, plutôt que sur l'exercice indépendant de compétences voulues comme étanches et juxtaposées. Bref, un fonctionnalisme quasi moniste qui ne dit pas son nom, où

³ Pour une analyse plus poussée que celle qui est possible dans l'espace offert ici, de même que les références pertinentes, voir: A. Lajoie, P. Mulazzi et M. Gamache, «Les idées politiques au Québec et le droit constitutionnel canadien», dans A. Lajoie et I. Bernier (dir.), *La Cour suprême du Canada*

se dessine le résultat de l'application à la constitution canadienne, en 80, du principe de subsidiarité, issu de l'encyclique *Rerum Novarum*⁴, élément central de la culture catholique romaine de l'époque, dans laquelle Ryan baignait.

Cette conception va se matérialiser par des propositions concrètes de partage des compétences nettement différentes de celles qui prévalaient jusqu'alors, et la substitution, au Sénat, d'un nouveau *Conseil fédéral*. D'une part en effet, la liste des compétences conjointes, jusqu'alors réduites à l'immigration et à l'agriculture, s'allonge pour inclure tous les modes de taxation, la recherche, les relations de travail, les politiques de redistribution du revenu, la mise en valeur des richesses naturelles, les institutions financières et le contrôle du contenu des télécommunications. Par ailleurs, certaines des compétences que le gouvernement péquiste d'alors réclame pour les provinces sont attribuées aux autorités fédérales. C'est notamment le cas de l'accès et de la répartition des richesses naturelles, de la protection des espèces, de l'énergie nucléaire, des aspects interprovinciaux et internationaux du commerce. On prévoit également la constitutionnalisation du pouvoir de dépenser, sous le contrôle, il est vrai, d'un Conseil de la fédération dont les membres sont nommés par les provinces, comme pour d'autres compétences fédérales et provinciales.

On le devine, ce n'était pas assez pour les uns et déjà trop pour les autres, d'autant plus que cette proposition d'élargissement des compétences conjointes était susceptible de plusieurs interprétations. Vue par les uns comme une extension des compétences provinciales, ou fédérales, selon le cas, mais brouillant les cartes pour tous, cette proposition multiforme allait être reçue de manière différente, non seulement par le forum judiciaire et le monde politique, mais différemment à l'intérieur de ce dernier champ, selon qu'il s'agit de membres des appareils politiques (députés, ministres, membres des partis) ou d'autres intervenants politiques, fréquemment issus du milieu universitaire ou journalistique. Je les examine successivement.

comme agent de changement politique, Ottawa, Approvisionnement et services Canada, 1986, p. 1 à 110, dont sont tirés en partie les paragraphes qui suivent.

⁴ Marc Chevrier, «La conception pluraliste et subsidiaire de l'État dans le rapport Tremblay de 1956 : entre l'utopie et la clairvoyance», 1994, *Cahiers d'histoire du Québec du XXe siècle*.

Le monde politique

Il faut encore ici distinguer l'ordre fédéral et l'ordre provincial et, au sein de ce dernier, la réaction des provinces anglophones et du Québec.

S'agissant d'abord de l'univers fédéral, au moment où sort le projet de *Livre beige*, le Canada fédéral est déjà en campagne en vue de l'élection qui aura lieu le 18 février 2000, dans le contexte d'un référendum annoncé pour l'été suivant sur l'indépendance du Québec. Dans ces circonstances, tous les votes comptent, surtout pour les libéraux fédéraux qui marchent sur des œufs en matière d'unité nationale. Le chef du Parti libéral du Canada, Pierre Trudeau et le Premier ministre de l'époque, Joe Clark, vont donc jouer de prudence, dansant la valse hésitation sur la musique des journaux hors-Québec, majoritairement opposés au *Livre beige* (*Toronto Star*, *Hamilton Spectator*, *Calgary Express*) ou, au mieux, ambivalents (*Globe and Mail*, *London Free Press*) : commentera, commentera pas, pour finir tous les deux par qualifier le document de «base de discussion sérieuse» ou de «base de discussion valable». Même Ryan comprend leur position. Il dira: «L'équipe Trudeau accueille favorablement notre réflexion. Mais je ne ferai aucune pression pour que le chef et ses collègues le commentent davantage. Je pense qu'il faut éviter de mêler les cartes au cours de la présente campagne»⁵. Ils seront suivis sur ce terrain par des ministres et anciens ministres fédéraux des deux partis: Francis Fox, Roch Lasalle, Bill Jarvis, alors qu'Ed Broadbent, chef du NPD et d'autres ministres libéraux y seront un peu plus favorables, tels Jean Chrétien, pour qui il s'agit d'une meilleure alternative pour le Canada que les propositions de René Lévesque. Le sénateur Maurice Lamontagne se dit complètement d'accord avec le document, de même que Jean-Luc Pépin et Donald Johnston, député, et Edward McWhinney, constitutionnaliste à la Commission Pépin-Robarts, qui y retrouvent des éléments de ce rapport.

Quoi qu'il en soit, il est clair pour tous les commentateurs que les autorités fédérales, quelles qu'elles soient après les élections, et plus encore si elles sont libérales, ne

⁵ 5 Interview donnée à André Pépin, *La Presse*, Montréal, 1^{er} février 1980.

négocieront rien, surtout pas sur la base du *Livre beige*, à moins qu'il n'y ait une victoire du «Oui» au référendum qui se rapproche.

Quant aux autorités des provinces hors-Québec, elles hésitent aussi, n'approuvant que partiellement le document: c'est le cas de Peter Lougheed (Alberta), qui exprime des réticences, et de Richard Hatfield (N.S.) qui ne se prononce pas, alors que les autorités ontariennes, Bill Davis, premier ministre et Thomas Wells, ministre des Affaires intergouvernementales, de même que le chef des libéraux de cette province (Stuart Smith), sont plus favorables. C'est également le cas de Joe Ghiz (Ile-du-Prince Edouard) et Brian Peckford (Terre-Neuve).

Au Québec, personne ne s'étonnera de constater l'opposition au *Livre beige* de la part des membres du gouvernement péquiste et des membres de ce parti. Pour René Lévesque, il s'agit évidemment d'une proposition pire que le *statu quo* («On mérite mieux que ça», dirait-il). Il en va de même pour Camille Laurin, Claude Morin et Pierre Marois, qui y voient un recul de vingt ans, surtout au plan de la sécurité sociale, et une volte-face de Ryan lui-même, alors que Jacques-Yvan Morin et Denys Vaugeois s'inquiètent respectivement pour la langue et pour les communications et la recherche, Jacques Parizeau et Bernard Landry pour les compétences économiques, support essentiel des compétences culturelles, et Lyse Payette de même que le député Yves Bérubé en ce qui concerne les richesses naturelles.

Parmi les intellectuels, journalistes et autres personnages qui prennent part aux débats publics québécois, on note en tout premier lieu une sortie très remarquée du professeur Léon Dion contre le rapport. Il est suivi en cela (une fois n'est pas coutume...) par son collègue Gérard Bergeron, de même que par Pierre Harvey et Yvon Valcin économistes, Jean-Paul Lallier, Rodrigue Tremblay et Marcel Masse, anciens ministres dans divers gouvernements, de même que par Pierre Vadeboncoeur, Réjean Pelletier, Robert Décary, Adrien Ouellette et Pierre Bourgault, ancien leader du RIN. Si les professeurs José Whoëhring et Robert Vandycke restent ambivalents vis-à-vis du projet, les éditorialistes Marc Laurendeau et Marcel Adam de *La Presse* et Michel Roy du *Devoir* se disent pour leur part sceptiques quant au succès de l'entreprise. Il s'ensuit qu'en dehors des libéraux provinciaux reconnus, les journaux ne rendent compte que de quelques appuis : ceux de

l'Association des étudiants de Concordia, intéressés par les nouvelles clauses linguistiques, et du Professeur Philippe Ferland, qui y voit l'expression d'un «vrai fédéralisme».

Au surplus, rien de ce que nous avons pu repérer dans les réactions du monde politique à l'égard du *Livre beige* ne nous porte à croire qu'il ait eu une influence sur la suite des choses, du moins dans l'immédiat. Trudeau et les libéraux viennent en effet de gagner les élections du 18 février et la bataille du référendum s'engage pour de bon, dans un contexte où les libéraux fédéraux ne font pas confiance à Claude Ryan pour faire triompher le Non, qui baisse dans les sondages, et veulent intervenir eux-mêmes, avec tous les moyens dont disposent les institutions fédérales⁶.

Ils mettent sur pied leur propre groupe pour promouvoir une vision plus centralisatrice et plus simple du fédéralisme que celle, difficile à comprendre pour le grand public, que promeut le *Livre beige*. Non seulement Trudeau va-t-il s'impliquer lui-même partout au Québec, où pourtant Ryan, président du comité regroupant les forces du Non, voulait faire du référendum l'occasion d'un débat entre hommes politiques provinciaux, mais —au cours d'un dîner au 24 Sussex, le Vendredi saint 1980, où le Premier ministre avait déployé tous ses charmes pour séduire Ryan et lui faire oublier leurs distances antérieures— il parviendra à le convaincre de mettre le *Livre beige* au rancart, au moins durant la campagne référendaire. Victoire étonnante, qui avait scandalisé Claude Forget à l'époque...

Il va sans dire qu'après la victoire du Non, tout danger de séparation étant écarté du moins à moyen terme, aucun rapport de force n'oblige plus les autorités fédérales à négocier quoi que ce soit avec le Québec, et elles se garderont bien de le faire. Au contraire, la Constitution rapatriée et les modifications que lui apporte la *Loi constitutionnelle de 1982* n'entérineront pas les suggestions les plus importantes du *Livre beige*, relatives aux compétences conjointes et à la création d'un Conseil fédéral. Tout au plus, l'inclusion de la

⁶ Ces informations et celles qui sont contenues dans le paragraphe suivant proviennent de Stephen Clarkson et Christina McCall, *Trudeau and our Times*, Toronto, 1991, McClelland & Stuart, vol. I, pp. 213-216.

Charte canadienne des droits se rapproche-t-elle de la position libérale québécoise en matière linguistique, alors que l'article 92A, ajouté à cette occasion à la *Loi constitutionnelle de 1867*, reprend certaines propositions du *Livre beige* en matière de ressources naturelles, mais dans un contexte où il s'agit bien davantage de satisfaire les demandes des provinces de l'Ouest. Au surplus, les pratiques que les autorités politiques fédérales développeront en marge de la Constitution, telles l'extension du pouvoir de dépenser dans les champs de la santé, de l'enseignement supérieur et des affaires municipales, auront pour effet de fédéraliser, au moins en partie, trois des rares domaines que le *Livre beige* réservait pourtant aux provinces...

Est-ce à dire que le *Livre beige* n'aura eu aucune influence véritable sur l'évolution constitutionnelle au Canada? Pour le savoir, il faut s'arrêter maintenant à la réception judiciaire des idées contenues dans ce *Livre Beige*.

Le forum judiciaire

Déjà, au moment de la publication du *Livre beige*, la Cour suprême, déployant depuis 1975 un fédéralisme désormais «normalisateur», avait accentué sa tendance centralisatrice vis-à-vis du Québec⁷. Ce ne sont pas les décisions «métaconstitutionnelles» immédiatement subséquentes qui vont altérer cette tendance: il s'agit du *Renvoi relatif à la Constitution du Canada*⁸ et du *Renvoi relatif à la modification de la Constitution du Canada*⁹, d'un poids exceptionnel sur l'avenir de la fédération. Malgré une concession aux provinces, dont elle estimait le consentement requis par les conventions constitutionnelles pour effectuer le rapatriement assorti d'une formule de modification constitutionnelle— la Cour a favorisé l'État fédéral de façon irrémédiable en affirmant que ce consentement n'était toutefois pas

⁷ Pour une version plus détaillée de l'analyse qui suit et les références qui s'y rapportent, voir *op.cit.* note 3, *supra*.

⁸ (1982) 2 R.C.S. 793.

⁹ (1981) 1R.C.S. 753.

légalement exigible. Ce faisant, elle a défavorisé spécifiquement le Québec en lui niant tout droit de veto sur les modifications constitutionnelles.

À partir de 1984, l'introduction de la *Charte canadienne des droits* dans la Constitution aura pour résultat de monopoliser presque entièrement le travail de la Cour sur son interprétation. Dans ces circonstances, les décisions portant sur le partage sont occultées et ne commandent plus la même attention qu'auparavant : ce ne sera pas le moindre des effets idéologiques de la Charte que de faire passer presque inaperçu leur résultat centralisateur dans le champ spécifiquement économique. Il est d'autant plus important de s'y arrêter pour en apprécier la portée. S'appuyant à la fois sur les compétences générales en matière de paix, ordre et bon gouvernement —et notamment sur la théorie des dimensions nationales—, sur la compétence fédérale en matière de commerce —à laquelle elle donnera désormais une portée générale qu'elle lui avait refusée jusqu'alors— et sur la libre circulation des biens —prévue à l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et peu invoquée jusque-là— qu'elle élève désormais au rang de principe constitutionnel fondamental, la Cour va opérer en matière économique une centralisation analogue à celle qu'elle avait définie précédemment pour l'aménagement du territoire.

Il va s'agir de limiter sévèrement les effets extraterritoriaux des lois provinciales en augmentant ceux des lois fédérales par l'élargissement de la prépondérance fédérale désormais appliquée aux conflits potentiels, ce qui équivaut à réintroduire, dans les théories interprétatives, le concept de «champ inoccupé», écarté non seulement par le Conseil privé, mais encore récemment par la Cour elle-même. Sous cet ensemble de décisions apparemment éparses, commence à se dessiner une fédéralisation des compétences nécessaires à l'«union économique canadienne» envisagée par la Commission MacDonald (environnement, aménagement, commerce, libre circulation des biens), bref une constitutionnalisation des exigences du libre-échange qui gagne le Canada conservateur des années quatre-vingt.

Certes, il est vrai que certaines des compétences que la Cour reconnaît, au moins partiellement, aux provinces durant cette période (en matière de droit du travail, de taxation, de transport et de commerce) font partie de la liste de celles que le *Livre beige*

leur attribuait également. Mais dès que sont affectés les intérêts dominants de la bourgeoisie d'affaires canadienne, engagée dans le néo-libéralisme et la mondialisation commerciale du monde occidental, la centralisation revient en force, même à l'intérieur de ces champs partagés.

Par ailleurs, la Cour, malgré toute l'audace qu'on lui connaît, ne pouvait pas aller jusqu'à créer un Conseil fédéral qui ne fait pas partie de nos institutions constitutionnalisées. De sorte que la fédéralisation des compétences économiques qu'elle opère en sera accentuée d'autant, compte tenu de l'absence de ce frein tout de même prévu par le *Livre beige*.

C'est dire que si le forum judiciaire est moins défavorable au *Livre beige* que le monde politique, on ne peut pas parler d'une influence décisive, compte tenu d'une part du caractère limité des coïncidences entre ses propositions et la jurisprudence de la Cour et, de l'autre, du fait que, à l'exception de deux d'entre elles, ces décisions décentralisatrices ont été rendues dans le contexte de pourvois émanant d'autres provinces, dont les intérêts dominants ont sûrement aussi participé à faire pencher la balance en faveur d'une décentralisation somme toute très mitigée.

* * *

Au terme de ce parcours, il semble bien qu'on ne puisse pas accuser Claude Ryan de ne pas avoir évolué le long de cette trajectoire apparemment glissante qui l'a mené de l'Action catholique au PLQ, non seulement en devenant chef de ces «hommes de parti» qu'il regardait autrefois de si haut, mais en se laissant influencer par Trudeau, lui qu'on avait dit difficile à influencer et réfractaire aux points de vue différents des siens. Qu'en a-t-il tiré pour autant? Comme on vient de le voir, certainement pas l'appui du monde politique, ni l'accord entier des tribunaux. Le NON au référendum de 80, alors? Même pas, semble-t-il, puisque ce serait plutôt Trudeau et l'argent fédéral qui l'auraient gagné, dans une répétition générale pour le suivant en 95, et dont le scandale des commandites vient de nous révéler les dessous.

Mais il arrive que le temps arrange les choses, comme on dit: si on jette maintenant un regard sur l'évolution constitutionnelle des années écoulées depuis la parution d'*Une nouvelle fédération canadienne*, peut-on prétendre que le *Livre beige* a pu influencer le fédéralisme canadien ? Certainement pas au plan des résultats, puisque des quatre accords constitutionnels proposés depuis lors (Meech, «Bâtir ensemble le Canada», Charlottetown et Calgary), aucun, on le sait, n'a été valablement conclu ni mis en oeuvre, et par conséquent, aucun n'est parvenu à influencer sur la dynamique constitutionnelle canadienne. Même au plan de leur contenu, le *Livre beige* n'est pas parvenu à influencer ces accords: aucune de ces propositions ne fait de place à des compétences conjointes ni au *Conseil fédéral*, et toutes s'intéressaient, à des degrés divers, à des formes de plus en plus diluées, de «société distincte», impliquant un statut particulier pour le Québec que le *Livre beige* rejetait d'emblée, et se contentent de proposer le retrait des autorités fédérales des champs provinciaux jusque là envahis, tout en faisant mine de céder aux provinces des compétences que les tribunaux leur avaient déjà reconnues.

Au bout de cette trajectoire, Claude Ryan, chef de parti, n'apparaît plus comme «rigide», «sarcastique» et «difficile à influencer». Le qualificatif qui vient à l'esprit serait plutôt: peut-être «faible», mais en tous cas certainement «naïf»... À moins que, depuis le début, il ait souhaité cet État quasi-unitaire dans lequel nous nous trouvons, et que tout le reste, y compris le *Livre beige*, n'ait été que diversion? (ce qui, entre parenthèses, pourrait servir d'explication à l'influence qu'il a laissé Trudeau prendre sur lui en renonçant à défendre, lors du référendum, ce qui paraissait être ses propres idées constitutionnelles...). «Pharisien intellectuel», alors comme l'en accusait Léon Dion? Mais c'est ce même Léon Dion, qualifié à son tour par Ryan de «professeur frustré», qui a engendré Stéphane, lequel a engendré la *Loi sur la clarté*...

Quoi faire alors: se lancer dans la mêlée politique au risque d'y perdre son âme, ou bien commenter depuis les gradins en jouant les gérants d'estrade? Quelle leçon tirer de cette triste trajectoire: qui perd, gagne? qui gagne, perd? Où en sommes-nous en 2005? Je n'ai pas la prétention d'apporter la réponse à cette question.