

# Une nouvelle fédération canadienne

---

La Commission  
constitutionnelle du Parti libéral  
du Québec

---

**1980**

# Table des Matières

	Page
<b>AVANT-PROPOS: LE DÉFI CANADIEN — HIER ET AUJOURD'HUI.....</b>	3
<b>PREMIÈRE PARTIE — OBJECTIFS ET ESPRIT DE LA RÉFORME</b>	
Chapitre 1. Les objectifs de la réforme constitutionnelle.....	7
Chapitre 2. L'esprit qui doit entourer la réforme.....	8
<b>DEUXIÈME PARTIE — LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX</b>	
Chapitre 3. Une charte constitutionnelle des droits et des libertés.....	9
<b>TROISIÈME PARTIE — LES INSTITUTIONS POLITIQUES</b>	
Chapitre 4. La fédération.....	10
Chapitre 5. La forme de gouvernement.....	11
Chapitre 6. Les provinces.....	11
Chapitre 7. Le Parlement fédéral.....	12
Chapitre 8. L'exécutif fédéral.....	13
Chapitre 9. Le Conseil fédéral.....	13
Chapitre 10. Le pouvoir judiciaire.....	15
<b>QUATRIÈME PARTIE — LE PARTAGE DES COMPÉTENCES</b>	
Chapitre 11. Les principes généraux du partage des compétences.....	17
Chapitre 12. Les pouvoirs unilatéraux.....	17
Chapitre 13. La délégation de pouvoirs.....	19
Chapitre 14. Fiscalité et péréquation.....	20
Chapitre 15. Education et culture.....	21
Chapitre 16. La famille.....	22
Chapitre 17. Les Amérindiens.....	22
Chapitre 18. Les ressources humaines, la citoyenneté et l'immigration.....	23
Chapitre 19. Les relations de travail.....	23
Chapitre 20. Santé, services sociaux et sécurité du revenu.....	24
Chapitre 21. Ressources naturelles.....	26
Chapitre 22. L'agriculture.....	27
Chapitre 23. Le partage des responsabilités économiques.....	28
Chapitre 24. Transports et communications.....	31
Chapitre 25. Les affaires municipales, le territoire, les travaux publics.....	33
Chapitre 26. Administration de la justice et système juridique.....	34
Chapitre 27. La politique étrangère, les relations internationales et la défense.....	36
<b>CINQUIÈME PARTIE — L'ADOPTION D'UNE NOUVELLE CONSTITUTION ET LA FORMULE D'AMENDEMENT CONSTITUTIONNEL</b>	
Chapitre 28. Procédure de révision et rapatriement de la constitution canadienne.....	37
Chapitre 29. La formule d'amendement de la nouvelle constitution.....	38
<b>CONCLUSION.....</b>	39

## Les membres de la commission

Lina G. Allard, <i>coordonnatrice</i>	Louis LeBel
Yves Bériault	Pierre-Paul Proulx
Claude Forget	Claude Ryan, <i>ex officio</i>
Ghislain Fortin	André Tremblay, <i>secrétaire</i>
François Lacasse	John Trent
Raynold Langlois, <i>président</i>	

Ont également été membres de la commission durant certaines phases des travaux, MM. Yvan Allaire et Tom Assimakopoulos

## Aux membres du Parti libéral du Québec

C'est en novembre 1977 que le congrès d'orientation de notre parti demandait la création d'une commission chargée de le conseiller sur le problème constitutionnel canadien.

La commission fut instituée dans les semaines qui suivirent l'élection du nouveau chef du parti laquelle eut lieu en avril 1978 et c'est en juin 1978 qu'elle commença véritablement son travail lequel se fit en trois étapes distinctes.

Dans un premier temps, tout en constituant notre banque de données, nous commandions une vingtaine d'études sectorielles à des personnes qui oeuvraient elles-mêmes, en dehors des cercles politiques ou gouvernementaux, dans les secteurs qu'elles analysèrent pour nous et qui en connaissaient ainsi le vécu journalier. Ces personnes avaient reçu comme mandat de nous préciser les avantages et les inconvénients de l'intervention des deux ordres de gouvernement dans leur secteur d'activités. Elles devaient nous suggérer, dans une optique généreuse pour le Québec, les aménagements de compétences susceptibles de favoriser le développement de ces secteurs.

Des études nous furent ainsi remises dans les matières suivantes:

affaires culturelles; communications; recherche; économie; relations économiques internationales; système financier et bancaire; commerce au détail; main-d'oeuvre, immigration et travail; industrie et commerce; transport; consommation; agriculture; énergie; habitat, environnement et aménagement du territoire; politique forestière; pêcheries; tourisme, chasse et pêche; administration de la justice; affaires sociales; institutions politiques; droits et libertés; contentieux constitutionnel et processus de révision constitutionnelle.

Une fois ces analyses en main, les membres de la commission rencontrèrent leurs auteurs et discutèrent avec eux. Cette phase de notre travail fut extrêmement enrichissante. Elle nous permit de constater que par delà les tensions entre gouvernements qu'il provoque inévitablement le fédéralisme organise un système de diffusion du pouvoir généralement bénéfique pour les citoyens ordinaires. Commençaient ensuite la phase de discussions internes et de synthèses qui fut longue et ardue et pendant laquelle des consultations informelles se poursuivirent dans presque tous les dossiers.

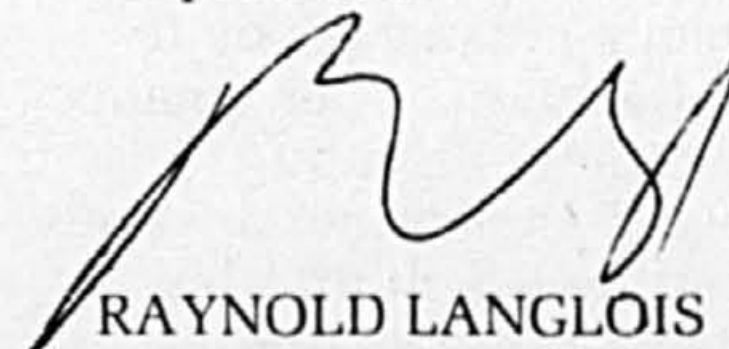
Finalement, en septembre 1979, les membres de la commission chargeaient deux des leurs, M. Louis LeBel, avocat de Québec, et André Tremblay, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Montréal, de voir à une première rédaction du rapport.

Pendant les mois d'octobre, de novembre et de décembre qui viennent de s'écouler, un effort soutenu et une participation de tous les membres de la commission nous permirent à dix d'en arriver aux consensus que nous vous livrons aujourd'hui. Il s'agit d'une oeuvre vraiment collective que nous sommes loin de juger parfaite et complète mais qui pourra, nous le croyons, vous servir de guide vers une approche nouvelle du rôle et de la place du Québec dans l'ensemble canadien.

En terminant, vous me permettrez de remercier de tout coeur la centaine de personnes qui ont oeuvré avec nous bénévolement à tous les stades de notre travail.

Chers membres du parti, nous sommes heureux de vous remettre le rapport de la commission constitutionnelle.

Le président



RAYNOLD LANGLOIS

Montréal, le 9 janvier 1980

## AVANT - PROPOS

# Le défi canadien hier et aujourd'hui

Au moment où ils se préparent à faire un choix décisif au sujet de leur avenir collectif, les citoyens du Québec veulent à juste titre que leur soient présentées avec clarté les options majeures qui se disputent leur adhésion.

Dans son Livre blanc intitulé "Une nouvelle entente Québec-Canada", le gouvernement du Québec, que dirige le Parti québécois, a déjà fait connaître les grandes lignes de son option dite souveraineté-association. Du Livre Blanc, un dessein se dégage clairement: le Parti québécois et le gouvernement actuel veulent pour le Québec la plénitude de la souveraineté politique. Suivant le Livre blanc, le gouvernement du Québec devrait posséder le pouvoir exclusif de faire des lois, de prélever des impôts et d'assurer l'ordre sur le territoire québécois. Cela, quels que soient les termes que l'on emploie pour le dire, est synonyme de souveraineté, d'indépendance, de séparation politique d'avec le reste du Canada.

Le Livre blanc gouvernemental préconise aussi, il est vrai, une association économique entre le futur Québec souverain et ce qui resterait du Canada. Mais cette association économique, à supposer que le Québec répondrait "oui" au référendum, apparaît hautement hypothétique, voire improbable. Elle dépendrait en effet du consentement de l'autre partenaire, sans quoi elle ne saurait exister. Or, il suffit d'évoquer les réactions uniformément négatives qui ont suivi dans les autres provinces la publication du Livre blanc pour se rendre compte que le projet d'association économique du PQ est un véritable château de cartes.

La vision péquiste de notre avenir collectif est nouvelle par le caractère radical de la solution politique qu'elle propose. Elle est cependant très familière par sa perception pessimiste de notre histoire passée et de notre situation présente.

Oublieuse des innombrables réalisations dont est jalonnée l'histoire du dernier siècle, elle ne voit partout qu'échecs, reculs, défaites, menaces et dangers dans l'expérience fédérale canadienne. En cela, elle perpétue aujourd'hui une attitude caractéristique des adversaires de la Confédération au siècle dernier. Pendant les années qui précédèrent l'entrée en vigueur de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les adversaires de la nouvelle constitution proclamèrent en effet que celle-ci serait une aventure suicidaire pour le peuple du Québec. Ils prédirent volontiers que le Québec et ses institutions seraient engloutis par la fédération canadienne, que c'en serait bientôt fini de notre culture et de nos institutions propres. C'est le même refrain, à quelques variantes près, qu'entonne aujourd'hui le camp péquiste.

À côté de cette vision négative, il a toujours existé au Québec une vision fermement ouverte sur les horizons plus larges de la confiance et de la collaboration. Les tenants de cette vision ont toujours défendu l'existence au Québec d'une société originale, fortement distincte et possédant tous les attributs d'une véritable communauté nationale. Loin de mettre en doute le rôle-clé

que le gouvernement du Québec est appelé à jouer dans l'épanouissement de cette communauté, ils ont été au contraire les principaux artisans de la mise en valeur et du renforcement de ce gouvernement.

Les tenants de cette vision plus large affirment sans hésiter le droit du peuple québécois à disposer librement de son avenir. Mais aujourd'hui comme en 1867, ils soutiennent que les meilleures chances d'avenir résident pour le Québec dans le maintien librement choisi du lien fédéral canadien. À leurs yeux, le cadre fédéral canadien offre au Québec deux atouts majeurs: la possibilité de s'épanouir librement suivant son génie propre à l'intérieur du territoire québécois, et aussi la chance de participer en même temps, sans renoncer à son identité, aux avantages et aux défis d'une société plus large et plus riche. Les Pères québécois de la Confédération, loin de craindre l'assimilation du Québec en 1867, conçurent le défi fédéral comme l'occasion unique, pour les colonies dispersées de l'époque, de former un grand pays au sein duquel le Québec serait appelé à jouer un rôle de premier plan. Ceux qui défendent aujourd'hui le lien fédéral sont les continuateurs de cette vision.

Il faut certes revoir en profondeur les aménagements constitutionnels hérités de 1867. L'entreprise est devenue urgente à la lumière des nouvelles tensions qui ont surgi non seulement au Québec mais aussi, en particulier, dans l'Ouest canadien. Mais un inventaire réaliste et honnête de la fédération canadienne ne saurait conduire qu'à une conclusion: l'actif dépasse largement le passif. On fera en conséquence oeuvre plus utile et plus solide en renouvelant et en modernisant l'édifice fédéral canadien qu'en le détruisant.

## I. L'expérience canadienne

À entendre certains, l'expérience canadienne aurait été à tous égards un lamentable échec. Il y a certes eu d'amères déceptions, de tragiques incompréhensions. Dans l'ensemble, cependant, l'expérience canadienne a favorisé l'émergence sur la carte du monde d'un pays grand, riche et attrayant.

Riche, le Canada l'est d'abord par la géographie. Par la superficie, le Canada est le deuxième plus grand pays du monde. Il vient tout de suite après l'URSS. À l'origine, le Canada comptait quatre provinces, le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Mais à ces quatre provinces fondatrices, vinrent se joindre le Manitoba en 1870, la Colombie-Britannique en 1871, l'Alberta et la Saskatchewan en 1905, l'Île-du-Prince-Édouard en 1877, et Terre-Neuve en 1949. Le territoire formé par les quatre provinces fondatrices n'était en 1867 que de 370,188 milles carrés. Aujourd'hui, la superficie totale du Canada est de 3,851,000 milles carrés, soit dix fois plus qu'en 1867. Le Québec, pour sa part, disposait en 1867 de 193,355 milles carrés. À la suite de cessions de territoire faites en sa faveur depuis 1867 son territoire embrasse maintenant 594,860 milles carrés. Pendant longtemps, certes, l'espace canadien

ne fut habité et cultivé que sur une mince bande de territoire d'une centaine de milles longeant la frontière des États-Unis. Mais nous sommes davantage conscients aujourd'hui des richesses inouïes que renferment le lit de la mer, aux deux extrémités du pays, et les terres sans fin du grand nord. Ces espaces riches en minéraux de toute sorte, en pétrole, en gaz, en cours d'eau, en nappes d'eau fraîche, en forêts, ont déjà donné lieu à des réalisations d'envergure, telles les installations hydro-électriques de la Baie James, l'implantation de l'usine gigantesque de Syncrude au nord de l'Alberta et les installations d'exploration pétrolière le long des côtes de l'Atlantique. Mais nous n'en sommes encore qu'au commencement. Ces espaces renferment pour l'avenir la promesse de développements illimités et d'une richesse que nous envient déjà les autres pays.

## L'Union économique canadienne

À l'origine, les territoires qui forment aujourd'hui le Canada constituaient plusieurs colonies britanniques relevant chacune de la métropole et reliées entre elles par des liens peu développés. Chacune disposait de ressources humaines et financières très limitées.

Ces colonies ne pouvaient plus compter comme autrefois sur leurs marchés traditionnels d'exportation. L'Angleterre venait en effet d'abolir la préférence impériale sur les produits en provenance des colonies. La république américaine menaçait d'abolir à son tour le traité de réciprocité de 1854 qui ouvrait l'accès des marchés américains aux marchandises transformées dans les colonies britanniques. C'est au premier chef afin de créer un espace économique commun à toutes les colonies de l'Amérique du Nord britannique que fut conçu le projet de fédération canadienne adopté en 1867. Les colonies voulaient renforcer leur économie respective en accroissant le commerce intérieur et en dotant le pays d'une solide infrastructure en matière de transport, d'institutions financières et d'administration publique. Elles voulaient mettre en valeur les territoires de l'ouest canadien; garder au Canada et accroître la population des diverses colonies; permettre aux colonies de se développer davantage et de manière autonome.

Cent douze ans plus tard, le dessein initial s'est réalisé bien au-delà des attentes des Pères de la Confédération. Le Canada forme aujourd'hui un espace économique intégré et dynamique. Cet espace repose d'abord sur la richesse du sous-sol. Autour de ce fondement capital, on a édifié un réseau complexe d'institutions qui font de la vie économique au Canada un ensemble relativement bien intégré.

Le Canada forme d'abord un marché commun où circulent librement, d'une province à l'autre, les personnes, les marchandises, les services et les capitaux.

Le Québec, dans ce marché commun, occupe

une place avantageuse. Chaque année, il écoule une partie importante de sa production manufacturière et de sa production laitière sur les marchés canadiens. Sur les marchés intérieurs, plusieurs produits fabriqués au Québec jouissent de mesures de protection qui les avantagent par rapport aux produits étrangers. L'industrie du textile, par exemple, fournit au Canada plus de 200,000 emplois, dont plus de la moitié sont situés au Québec. Près de la moitié de la production québécoise de textiles est expédiée vers les autres provinces canadiennes. En outre, la protection tarifaire dont jouit le secteur du textile est plus élevée que celle dont jouit le secteur manufacturier en général.

Les différentes parties de l'ensemble économique canadien sont reliées entre elles par un système de transport très développé au sein duquel le Québec occupe une place pivotale. Au début de la Confédération, il fallut d'abord construire un réseau de chemin de fer, afin de relier l'Atlantique au Pacifique. Depuis ces grands travaux initiaux, le Canada s'est également doté d'un système de transport routier, aérien et maritime dont les caractéristiques varient selon la géographie et les besoins de chaque région. Ce système comprend entre autres la Voie maritime du Saint-Laurent, Air Canada, la route transcanadienne, des ports de mer, des aéroports et des pipelines reliant le pétrole et le gaz de l'ouest aux marchés de l'est. Les trois plus importantes sociétés de transport au Canada - Air Canada, les Chemins de Fer nationaux et le Canadien Pacifique - ont leur siège social et leur principal centre de décision à Montréal.

Au service des agents de l'économie, il existe au Canada un système financier bien organisé où interviennent des organismes relevant tantôt de l'autorité fédérale, tantôt de l'autorité provinciale. La monnaie, le taux d'intérêt et le système bancaire sont de compétence fédérale et assurent l'unité foncière du système. À ces institutions viennent toutefois s'ajouter une grande variété d'institutions et de services privés qui sont généralement de compétence provinciale, telles les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie, les sociétés de crédit à la consommation, les sociétés de placement et de fonds mutuels, les caisses d'épargne et de crédit, les caisses de retraite, les agences de courtage en valeurs, les bourses de valeurs, ainsi que de nombreux organismes gouvernementaux de crédit et d'aide à l'entreprise ou aux particuliers, mis sur pied par les gouvernements fédéral et provinciaux. Grâce aux avantages nombreux dont il jouit, le Canada est devenu une grande puissance industrielle. Il est l'une des plus importantes nations commerçantes et se range aussi, en ce qui touche le niveau de vie, parmi les pays les plus avantagés du monde entier. Les mises en commun qui s'effectuent au sein de cet ensemble échappent pour la plupart à l'observateur superficiel. Elles sont néanmoins nombreuses et constantes, notamment en ce qui touche la production industrielle, les ressources énergétiques et les services financiers.

### L'union politique: une tradition de liberté

Au plan politique, le Canada est l'un des pays où les libertés individuelles et les droits des

groupes sont le mieux garantis par les lois et le mieux respectés en pratique. Il est aussi l'un des pays où a régné au cours du dernier siècle l'un des degrés de tranquillité intérieure et de stabilité les plus élevés. Il faut attribuer cette situation à la très forte tradition de démocratie politique qui est l'un des éléments les plus riches du patrimoine canadien et aussi au système fédéral de gouvernement qui préside à l'aventure pacifique du Canada depuis 1867.

En raison des diversités qui l'alimentent et du partage des pouvoirs qui le caractérise, le système fédéral canadien offre en effet une série de poids et de contre poids qui sont très salutaires pour la culture de la liberté. Au niveau politique, deux ordres de gouvernement, chacun responsable à une assemblée formée d'élus du peuple, se partagent la gestion des affaires publiques suivant des normes constitutionnelles et législatives qui limitent de manière efficace la puissance de chacun.

### La solidarité canadienne

Parmi les caractéristiques du régime fédéral canadien, soulignons la solidarité vécue qu'il favorise à un degré très élevé. Chaque niveau de gouvernement dispose d'une marge de liberté considérable afin de répondre aux besoins des citoyens dans les domaines relevant de sa compétence. Mais en plus, l'autorité fédérale, de concert avec les provinces, a mis au point des programmes d'égalisation des chances qui sont parmi les plus développés que l'on trouve dans les pays à régime fédéral. Au premier rang de ces programmes, il faut mentionner le système des paiements de péréquation, en vertu duquel les provinces moins riches touchent chaque année du gouvernement fédéral des subventions inconditionnelles devant leur permettre d'offrir à leurs citoyens des services publics de qualité comparable à ceux qu'offrent les provinces plus riches. Le Québec touche environ la moitié des sommes ainsi versées aux provinces au chapitre de la péréquation.

Il existe en outre au Canada, sous la responsabilité tantôt de l'autorité provinciale, tantôt de l'autorité fédérale, maintes autres formes de solidarité vécue telles la gratuité de l'enseignement élémentaire, secondaire et collégial, l'assurance-chômage, les pensions de vieillesse, le supplément de revenu aux personnes âgées, les allocations familiales.

Dans ces domaines, les mêmes avantages sont généralement offerts aux citoyens de toutes les provinces, indépendamment de la richesse de chacune et ce, grâce à diverses formes de mise en commun des ressources qui favorise le système fédéral de gouvernement.

### Le Québec, société distincte

Au sein de l'ensemble canadien, le Québec n'a pas eu la partie facile. En raison de sa langue et de sa culture, il fut longtemps absent des milieux où se prenaient les décisions importantes au plan économique et au plan politique. Pour participer de plein pied aux entreprises d'envergure canadienne, il a souvent fallu que le Québécois accepte de laisser à la maison sa langue et sa culture. Longtemps, la participation du Québec à

l'élaboration des grandes politiques nationales releva davantage des apparences que de la réalité.

Malgré ces obstacles, la population qui vit au Québec est demeurée homogène depuis 1867. Sous l'autorité de son gouvernement provincial, elle s'est dotée au cours des dernières années, d'un cadre de vie et d'un réseau d'institutions qui sont l'expression de plus en plus complète de sa culture distincte. Au Québec, les lois, le système judiciaire, les institutions municipales et provinciales, les associations volontaires, les médias, les arts, les lettres, le système d'enseignement, le réseau des services sociaux et sanitaires, les institutions religieuses, les institutions d'épargne populaire sont de manière prépondérante françaises et par la langue et par la culture qui les imprègnent.

Le Québec forme ainsi à l'intérieur de l'ensemble fédéral canadien une société distincte par la langue, la culture, les institutions et le style de vie. On trouve au Québec une importante communauté anglophone et de nombreuses communautés ethniques concentrées principalement dans la région de Montréal. Ces communautés et leurs institutions sont une dimension essentielle de la vie québécoise. Mais de manière générale, le Québec se perçoit et s'exprime comme une société de langue et d'esprit français. Au sein de la famille politique canadienne, la société québécoise possède tous les attributs d'une communauté nationale distincte.

## II. L'heure de la révision

Les pays industrialisés sont entrés depuis une vingtaine d'années dans une phase nouvelle de leur développement marquée par des phénomènes qui modifient profondément l'échiquier du pouvoir sur la scène internationale. On observe d'une part une rareté croissante des ressources naturelles, énergétiques et alimentaires. D'autre part, l'interaction économique et technologique des économies s'est accrue en même temps que s'intensifiaient les tensions idéologiques et politiques et que la révolution des communications multipliait les contacts et les occasions de frottement. Ces réalités obligent les peuples qui partagent des valeurs et des intérêts à participer à des systèmes communs de concertation et de défense afin de mieux faire face aux défis découlant d'un renversement radical de l'équilibre des influences politiques et économiques à travers le monde.

Dans ce contexte nouveau qui fait voir la futilité des stratégies de repliement, on est spontanément enclin à conclure qu'il faut plus que jamais poursuivre l'expérience fédérale canadienne. Pareille conclusion s'impose d'elle-même: les raisons qui militent aujourd'hui pour une mise en commun des ressources et des énergies sont tout aussi fortes que celles qui suscitèrent en 1867 le regroupement des colonies britanniques sous le système fédéral canadien. Après un siècle d'expérience, le Canada est en outre parvenu à un stade de développement où il devrait normalement faire montre d'une plus grande assurance devant les défis de l'avenir.

Or, le Canada est au contraire en proie à une vive inquiétude. L'une après l'autre, deux commissions fédérales d'enquête - la

Commission sur le Bilinguisme et le Biculturalisme au milieu des années soixante et le Groupe de Travail sur l'Unité canadienne à la fin des années soixante-dix - ont conclu que le pays traverse une crise grave mettant en péril son existence même. Ce diagnostic ne fut pas toujours pris au sérieux en dehors du Québec.

Le Groupe Pépin-Robarts avait aussi signalé la dimension régionale du malaise canadien, soulignant qu'un nouvel équilibre devait être recherché entre le pouvoir et les diverses régions et aussi entre les régions elles-mêmes. La crise énergétique a fait éclater au grand jour de nouvelles tensions à ce sujet. À long terme, le défi que ces tensions soulèvent pour l'unité du pays pourrait s'avérer aussi sérieux que celui qui émane aujourd'hui du Québec.

## Les droits linguistiques

Dans l'immédiat, la première et la plus urgente source d'inquiétude au sujet de l'avenir du Canada émane d'un problème vieux comme la fédération mais qui n'a jamais été vraiment résolu et revêt aujourd'hui des accents plus décisifs: celui des rapports entre les deux peuples fondateurs. Seuls des rapports fondés sur une égalité franchement acceptée de part et d'autre eussent pu assurer que chacun serait raisonnablement satisfait. Or, les francophones, parce qu'ils étaient moins nombreux et trop souvent exclus des centres de décision, ont eu l'impression que l'égalité jouait à sens unique et demeurerait dans leur cas un mot vide de sens.

Pendant longtemps, le problème se posa surtout sous l'angle des droits linguistiques des francophones en dehors du Québec. En 1867, les francophones avaient compris que la nouvelle constitution contenait au moins en germe la garantie de l'égalité du français et de l'anglais à travers tout le nouveau territoire canadien. L'expérience tint cependant un tout autre langage: à peu près partout en dehors du Québec, le français se vit tôt reléguer au rang de langue de deuxième classe. Tandis qu'au Québec, les droits linguistiques de la minorité anglophone étaient scrupuleusement respectés, les francophones se plaignaient à juste titre de l'ignorance dans laquelle leurs droits étaient tenus dans l'appareil fédéral, dans les autres provinces et dans des secteurs importants de l'activité collective au Québec même.

Il aura fallu un siècle avant que le Parlement fédéral n'aborde résolument le problème. L'adoption de la Loi fédérale des langues officielles remonte en effet à 1969. Ce n'est de même qu'au cours des vingt dernières années que l'on a commencé dans les provinces autres que le Québec à redresser les injustices accumulées pendant un siècle: dans plusieurs cas, les mesures réparatrices sont hélas venues bien après que les politiques assimilatrices eussent exercé leurs ravages dévastateurs. Mais alors que ces mesures nouvelles commençaient à peine à porter des fruits, le Québec durcissait à son tour sa politique dans le sens de l'unilinguisme français. En même temps qu'il limitait les droits de la minorité anglophone, il manifestait un intérêt moindre pour l'objectif de l'égalité linguistique à la grandeur du pays.

La question des droits linguistiques demeure donc aiguë. On y a apporté des éléments de solution ces dernières années. Mais il reste à

trouver des solutions justes et durables au plan constitutionnel. Les seules dispositions constitutionnelles qui traitent de cette question sont l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et l'article 23 de la loi du Manitoba. Ces articles qui prescrivent l'égalité du français et de l'anglais dans les travaux parlementaires et les procédures judiciaires, ne valent toutefois que pour le pouvoir fédéral et les provinces de Québec et du Manitoba. Ils ne comportent aucune obligation pour les autres provinces. La Charte de Victoria de 1971 contenait à cet égard des dispositions qui eussent entraîné une amélioration substantielle. Il en allait de même d'une version remaniée du même document que soumettait de nouveau aux provinces le gouvernement fédéral quelques années après l'échec de Victoria. Mais ces textes sont demeurés à l'état de projets, faute d'acquiescement général de la part des provinces.

## Au Québec, une nouvelle maturité politique

En ce qui touche le Québec, le débat constitutionnel a d'ailleurs connu depuis le deuxième conflit mondial un déplacement d'accent décisif. S'il eut suffi naguère de résoudre la question des droits linguistiques pour donner satisfaction au désir d'égalité des francophones, il faudra désormais trouver aussi une solution au problème beaucoup plus complexe du partage des compétences entre le Parlement fédéral et l'Assemblée nationale du Québec.

Les nombreux empiètements commis depuis le deuxième conflit mondial par le pouvoir fédéral auraient suffi à eux seuls à créer dans ce secteur un besoin urgent de révision. Fort d'une avance d'au moins une génération sur les provinces en matière d'expertise dans le vaste champ des sciences humaines et administratives, fort également de ressources financières longtemps supérieures à celle des provinces, le gouvernement fédéral, depuis la crise économique des années '30, avait pris l'habitude d'être le premier à intervenir dans des champs nouveaux qui sollicitaient l'entrée en scène des pouvoirs publics. Cette tendance s'était naturellement amplifiée pendant la guerre, vu les pouvoirs d'urgence alors conférés au Parlement fédéral. Or, au lieu de reculer au lendemain du conflit mondial, elle continua, sous prétexte que le pays avait besoin d'une direction forte afin d'assurer le passage d'une économie de guerre à une économie de paix. Il n'est pas exagéré d'affirmer qu'au lendemain du conflit mondial, une génération d'administrateurs publics et d'hommes politiques fédéraux entreprit de doter le pays d'un véritable gouvernement "national" et de normes "nationales" d'excellence dans divers domaines, y compris plusieurs domaines, telle la sécurité sociale, qui eussent dû relever en priorité de la compétence provinciale. Cette tendance centralisatrice fut grandement facilitée par des passages ambigus ou extensibles de la constitution, par la faiblesse des procédures d'arbitrage constitutionnel et aussi par la complaisance d'une forte partie de l'opinion anglo-canadienne. Au Québec, elle donna lieu, au contraire, à une vigoureuse résistance. Celle-ci fut d'abord négative; elle prit longtemps, sous Maurice Duplessis, la

forme d'une lutte pour la défense de l'autonomie provinciale. À compter de 1960, elle se transforma toutefois rapidement en une lutte visant à obtenir des changements constitutionnels profonds qui reconnaîtraient plus explicitement le rôle du Québec comme foyer principal de la vie française au Canada. En 1960, Jean Lesage et son équipe avaient entrepris de moderniser l'appareil gouvernemental québécois et d'exercer toutes les compétences reconnues au Québec dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Or, dans plusieurs domaines, ils ne tardèrent pas à se heurter à des technocrates et à des hommes politiques fédéraux qui nourrissaient souvent des desseins rivaux ou parallèles. La multiplication des interventions gouvernementales dans divers domaines, caractéristique de la période allant de 1960 à 1975, allait également accroître considérablement les occasions de chevauchement entre les deux ordres de gouvernement. Dans un grand nombre de secteurs, on fut témoin, de part et d'autre, d'une véritable frénésie d'interventionnisme gouvernemental. Autant de risques accrus de conflits qui ne manquèrent pas de se réaliser. Dès 1965, Jean Lesage en était venu à la conclusion qu'il faudrait un réaménagement substantiel des compétences au sein de la fédération pour donner satisfaction aux aspirations du Québec. M. Lesage résumait ainsi en juin 1965 les cinq principes directeurs dont il entendait s'inspirer:

- 1) le Québec est l'expression politique du Canada français et joue le rôle de mère-patrie de ceux qui au Canada parlent le français;
- 2) le Québec possède des traits particuliers qu'il a le droit de mettre en valeur et le devoir de sauvegarder;
- 3) le cadre constitutionnel doit permettre à la communauté nationale francophone d'atteindre elle-même et par les moyens qui lui conviennent les objectifs qu'elle se fixe librement;
- 4) le Québec d'aujourd'hui doit posséder et contrôler dans toute la mesure du possible les leviers économiques, sociaux, administratifs et politiques grâce auxquels il pourra réaliser ses aspirations légitimes de peuple adulte;
- 5) l'action du Québec doit s'exercer dans la paix et l'harmonie, tenant compte des réalités nord-américaines, des liens nouveaux qui rattachent le Québec à la francophonie et du contexte fédéral canadien.

Ces principes, énoncés dès les débuts de la Révolution tranquille, n'ont cessé depuis lors d'inspirer l'action des gouvernements qui se sont succédé à Québec. Chacun, avec des accents différents, s'est considéré non plus seulement comme le gouvernement d'une province mais aussi et surtout comme le premier responsable, dans l'ordre politique, de l'épanouissement et de l'affirmation de la société distincte, de la communauté nationale originale, qui a son foyer principal au Québec tout en ayant aussi des prolongements importants dans d'autres provinces canadiennes. À compter de 1960, on parle de plus en plus couramment de l'État du Québec: ce changement de vocabulaire n'est pas un accident sémantique, il traduit un changement de perception. On perçoit de plus en plus nettement, en effet, le caractère distinctif de la société québécoise et les défis historiques nouveaux auxquels elle fait face; on considère de plus en plus que cette société, pour

survivre et s'épanouir, doit posséder chez elle le contrôle des leviers majeurs de son développement; on conclut de plus en plus que le gouvernement du Québec est l'instrument privilégié dont dispose le peuple québécois pour assurer son épanouissement et son affirmation suivant son génie propre.

Ce changement de perspective était majeur. Il devait fatalement déboucher sur la recherche de pouvoirs élargis pour le Québec et sur la remise en question de l'équilibre politique établi en 1867 par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Chez certains, la remise en question débouchera directement sur la séparatisme. Chez d'autres, beaucoup plus nombreux jusqu'à ce jour, elle visera surtout la révision en profondeur du régime fédéral. Une chose est certaine: la volonté de changement devient à compter de 1960 un fait politique très répandu. Elle a survécu jusqu'à ce jour à tous les échecs, à toutes les lenteurs, à toutes les déceptions.

### L'accélération du débat constitutionnel

En 1966, Daniel Johnson prenait le pouvoir en s'appuyant sur un programme plus radical encore que celui de Jean Lesage en matière de changement constitutionnel. Il réclame carrément une nouvelle constitution, sous laquelle on verra non seulement à fédérer des États, mais aussi à organiser leur coexistence harmonieuse.

Daniel Johnson n'eut pas le temps de préciser la nature exacte des changements qu'il entrevoyait. Deux initiatives importantes suivirent néanmoins son accession au pouvoir:

- 1) la tenue à Toronto en 1967 d'une Conférence des provinces, sous la présidence de John Robarts, autour du thème "La Confédération de demain";
- 2) la mise en route par le gouvernement fédéral, à compter de février 1968, d'une série de conférences constitutionnelles fédérales-provinciales qui devait conduire en juin 1971 à la Conférence de Victoria et au rejet par le Québec de la Charte de Victoria. Cette Charte aurait apporté d'importantes modifications à la constitution au chapitre des droits linguistiques, des droits fondamentaux, de la Cour suprême et de l'amendement constitutionnel. Elle aurait surtout permis le rapatriement au Canada du document constitutionnel qui est toujours à Londres. Mais le Québec la rejeta parce qu'elle n'apportait aucun changement dans le partage des pouvoirs, surtout en matière de législation sociale.

Le gouvernement fédéral devait reprendre quelques années plus tard l'initiative autour d'un nouveau projet substantiellement inspiré de la Charte de Victoria. Mais il se vit répondre clairement par les provinces que celles-ci étaient premièrement intéressées à une révision du partage des pouvoirs.

En 1976, le gouvernement Bourassa était défait par le Parti québécois. Il y eut par la suite autour de la révision constitutionnelle deux conférences des Premiers ministres provinciaux, à St. Andrews en août 1977 et à Regina en août 1978, suivies de deux conférences fédérales provinciales à Ottawa en octobre 1978 et février 1979. Mais dès le début de son mandat, le gouvernement actuel du Québec fit savoir qu'il ne saurait s'engager à fond dans une entreprise de révision fondée

sur le maintien du lien fédéral tant qu'il n'aurait pas saisi le peuple québécois de son propre projet de souveraineté-association.

De l'expérience des dernières années, certains concluent que les efforts mis en oeuvre afin de réviser la constitution étaient artificiels et n'avaient pas d'appui solide dans l'opinion publique: d'où ils suggèrent que l'on passe à autre chose et que l'on cesse de parler de ce sujet. D'autres concluent au contraire que le besoin de révision était et demeure urgent et grave mais que les minces résultats obtenus démontrent l'impossibilité de réformer de l'intérieur le système fédéral canadien: d'où ils suggèrent que le Québec cesse de se battre à l'intérieur d'un système où il ne saurait vraiment être entendu et prenne librement ses propres décisions au sujet de son avenir.

### Bilan des efforts de révision

Il paraît plus réaliste et plus complet de tirer de l'expérience des quinze dernières années des conclusions fonctionnelles et respectueuses face à l'ampleur de la tâche:

- 1) l'expérience a permis un imposant travail de déblaiement qui se fût imposé en toute hypothèse. Sur la plupart des grands dossiers, chaque gouvernement a été contraint d'effectuer des travaux de recherche et de mise au point qui seront très utiles pour l'avenir, quelles que soient les solutions retenues, et qui auraient été de toute manière indispensables;
- 2) l'expérience a montré que, loin de fondre ou de s'apaiser, les revendications du Québec en faveur d'une révision en profondeur du système constitutionnel canadien sont demeurées très vivantes et se sont même amplifiées depuis 1965;
- 3) l'expérience a montré que l'oeuvre de révision devra être une oeuvre de précision rigoureuse. Aucun gouvernement ne peut prétendre être parvenu à cet égard à un degré de perfection qui l'habiliterait à faire la leçon aux autres;
- 4) l'expérience a montré que l'oeuvre de révision devra embrasser complémentirement et simultanément tous les grands volets de l'entreprise. Elle a surtout montré qu'il serait vain de vouloir faire adopter une procédure d'amendement ou tenter de rapatrier le texte constitutionnel à moins qu'on se soit d'abord entendu sur les grandes lignes d'un futur partage des compétences et sur la structure des grands organismes fédéraux, tels la Cour suprême et la seconde Chambre;
- 5) l'expérience a montré que les Québécois demeurent profondément attachés à la réalité canadienne et au principe fédéral qui la sous-tend, et qu'il vaut vraiment la peine, en conséquence, de chercher loyalement à réformer le système fédéral canadien. Mais elle a aussi montré que les Québécois veulent de manière très générale que des changements importants soient apportés au système fédéral que nous avons connu depuis 113 ans;
- 6) l'expérience a enfin montré que le facteur temps n'a pas la même signification pour le Québec que pour le reste du pays. Pour les chefs politiques et les observateurs des provinces anglophones, la révision constitutionnelle est une entreprise à laquelle il convient sans doute de s'appliquer, mais

sans hâte ni précipitation. Si ce n'était du problème posé par le Québec, peu d'esprits seraient enclins à verser à ce propos dans la fébrilité. Nombreux sont au Canada de langue anglaise les esprits qui pensent que, même au Québec, la gravité et l'urgence du problème constitutionnel ont été grandement exagérés par les professionnels de la politique. Mais le Québec, pour sa part, a besoin d'assurances sérieuses quant à la possibilité de réaliser des changements satisfaisants dans des délais raisonnables. Nombreux sont, entre autres, les Québécois qui restent disposés à accorder leur préférence à l'option fédérale, mais à condition qu'on fasse la preuve que le fédéralisme est capable de s'adapter sérieusement aux aspirations légitimes du Québec.

7) Au cours des quinze dernières années, deux sujets de frustration contrarièrent souvent les démarches du Québec. D'une part, le gouvernement fédéral entendait nettement conserver le leadership de l'entreprise de révision. Or, les priorités du gouvernement fédéral différaient profondément de celles des gouvernements qui se sont succédés à Québec depuis 1960. D'autre part, les gouvernements des autres provinces, tout en participant consciencieusement aux travaux, n'étaient pas aussi convaincus que le Québec de la nécessité de changements en profondeur. Plusieurs se montraient sympathiques envers les demandes du Québec mais on sentait que l'intérêt des provinces anglophones n'était pas aussi profond que dans le cas du Québec. D'ailleurs, beaucoup plus facilement que le Québec ces provinces acceptaient le leadership d'Ottawa dans l'entreprise de révision.

## PREMIÈRE PARTIE

# Objectifs et esprit de la réforme

## CHAPITRE 1

### Les objectifs de la réforme constitutionnelle

Avant d'entreprendre la révision constitutionnelle, il importera de s'entendre sur les objectifs qu'elle doit poursuivre. Le changement poursuivi pour lui-même, comme fin en soi, n'est pas nécessairement souhaitable. Lorsque les structures fondamentales d'un pays sont en cause, on ne doit ouvrir la porte au changement qu'après avoir précisé le plus clairement possible ce que l'on entend accomplir.

À la lumière de l'expérience des vingt dernières années et de tout ce qui s'est dit et écrit sur le sujet, il paraît davantage possible aujourd'hui de définir les objectifs de l'oeuvre de révision constitutionnelle que nous envisageons. Nous établissons comme suit les objectifs de l'entreprise:

- 1) Il faut viser à procurer au peuple de ce pays un document constitutionnel écrit, moderne, canadien. Le document devra avoir un caractère solennel et officiel. Il définira l'engagement que nous aurons contracté de vivre ensemble dans l'avenir. Il devra aussi être l'expression d'un accord explicite, entre les communautés qui forment ce pays. Au texte constitutionnel actuel, on a reproché d'avoir tiré son origine d'une volonté étrangère et de n'avoir jamais reçu au Canada même la sanction populaire. Cette hypothèque devra être levée à l'occasion de la mise au point d'un nouveau texte constitutionnel.
- 2) Il faut affirmer l'égalité foncière des deux peuples fondateurs qui ont donné et confèrent encore à ce pays sa place originale dans la famille des peuples. Il faut consacrer dans la loi fondamentale du pays la dualité foncière de celui-ci. Cet objectif se réalisera:
  - a) par la proclamation dans le texte constitutionnel de certains droits linguistiques fondamentaux qui devront être assurés également aux francophones et aux anglophones à travers tout le pays;
  - b) par l'octroi au Québec de garanties propres à faciliter la protection et l'affirmation de sa personnalité distincte. Ces garanties ne devront pas se confiner étroitement au seul champ de la politique culturelle. Elles ne devront pas, par contre, contredire le principe suivant lequel tous les partenaires doivent être fondamentalement égaux au sein de la fédération.
- 3) Il faut assurer la primauté juridique des droits et libertés fondamentaux des citoyens dans le système politique canadien. En cette ère d'affirmation et de mise en valeur des droits collectifs et des solutions collectives, il faut plus que jamais affirmer la primauté radicale des personnes ainsi que leur souveraine autonomie devant les pouvoirs. Cela demande que les droits et libertés des personnes soient garantis dans la constitution elle-même et non seulement dans des textes statutaires.

4) Il faut affirmer et reconnaître loyalement les droits fondamentaux des peuples qui ont été les premiers habitants de ce pays.

5) Il faut affirmer la richesse des patrimoines culturels régionaux et l'intérêt qu'il y a pour le Canada à les préserver et à les développer. Il faut de même affirmer la richesse de l'apport culturel, économique et social fourni par les groupes ethniques et affirmer le droit de ceux-ci à la préservation et à la culture de leur héritage propre.

6) Il faut viser à assurer l'égalité des chances pour les individus, les provinces et les régions dans l'accès au développement économique, social et culturel. L'objectif de l'égalité des chances doit être l'une des assises de tout l'édifice. Tout en rappelant les responsabilités des gouvernements provinciaux à cet égard, il faudra aussi réaffirmer avec vigueur le rôle irremplaçable du gouvernement fédéral dans la redistribution de la richesse et lui laisser en conséquence la latitude nécessaire pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de ses responsabilités.

7) Il faut maintenir au Canada un système fédéral de gouvernement dont les éléments principaux seront:

- a) l'existence de deux ordres de gouvernement, chacun étant souverain dans son ordre de compétence et tirant tous deux leur autorité du suffrage direct et universel;
- b) une union économique permettant la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux à travers tout le territoire;
- c) un système de lois garantissant l'égalité fondamentale des citoyens entre eux et devant les corps publics;
- d) un système d'arbitrage des litiges constitutionnels accepté de tous les partenaires;
- e) la mise en place de mécanismes intergouvernementaux permettant d'aménager la collaboration et la participation des provinces au gouvernement de la fédération;

8) Il faut assurer l'existence au service de tout le pays d'un pouvoir central assez fort pour être en mesure de faire face aux défis nouveaux que pose le monde actuel, tant au plan interne qu'au plan externe. Les tâches majeures de ce gouvernement seront de gérer l'espace économique commun, d'assurer la bonne marche de politiques nationales dans le domaine de l'industrie et du commerce, d'assurer une redistribution raisonnable de la richesse entre les provinces et entre les individus, d'agir au nom de tout le pays dans les affaires reliées à la poursuite de la paix et à la défense du territoire.

9) Il faut assurer l'existence de pouvoirs provinciaux assez forts qui soient en mesure de prendre en charge, sur leur territoire respectif, les tâches reliées au développement de leurs

ressources physiques et humaines. Cela impliquera entre autres la prise en charge des ressources naturelles, de l'aménagement du territoire, du commerce local et provincial, du développement économique régional, de l'éducation et de la culture, des services sociaux et sanitaires, de l'administration de la justice, des régimes d'assurance sociale.

10) Il faut viser à établir un partage clair des responsabilités législatives et fiscales entre les deux ordres de gouvernement. Il faut de même viser à éliminer les pouvoirs fédéraux trop généraux qui se prêtent à une extension presque illimitée et dont l'usage abusif, l'expérience canadienne l'a montré, finit par exercer un effet corrosif sur l'esprit fédéral et sur la substance même du régime. Le partage des pouvoirs doit être fondé sur le double principe de l'égalité et de la souveraineté de chaque ordre de gouvernement dans son champ de compétence.

11) Il faut viser, tout en respectant les droits acquis de chaque province, à assurer que la disproportion très grande dans la taille des Etats-membres de la fédération pourra être soit corrigée ou à tout le moins atténuée par des regroupements de services. Il faut assurer en tout cas que la faible taille de certaines provinces ne servira plus de prétexte à un élargissement arbitraire et circonstanciel du champ de compétence du pouvoir fédéral.

12) Il faut établir un système d'arbitrage des litiges constitutionnels qui tienne compte de la dualité fondamentale de la population et des institutions juridiques dans ce pays et qui soit au-dessus de tout soupçon. L'actuelle Cour suprême fournit à cet égard un fondement très respectable. Mais il y aura lieu de faire en sorte qu'elle se dote, pour l'examen des causes à caractère constitutionnel, de modes de fonctionnement encore davantage modelés sur la réalité fondamentale du pays.

13) Il faut viser à reconnaître dans le texte constitutionnel que, dans pratiquement tous les domaines, l'action des pouvoirs publics débouche aujourd'hui sur des prolongements internationaux que favorise grandement la révolution des communications. Il faudra affirmer dans ce secteur la nécessité d'harmoniser les initiatives provinciales avec les orientations générales de la politique étrangère du Canada. Mais il faudra rédiger cette partie du texte constitutionnel de manière qu'il reconnaisse une liberté réelle aux provinces dans les activités internationales qui se situent en prolongement de leurs compétences reconnues.

## CHAPITRE 2

## L'esprit qui doit entourer la réforme

Il ne suffira pas d'aborder la réforme constitutionnelle avec des objectifs clairs. Il faudra aussi et surtout l'entreprendre avec l'esprit qui doit convenir à une oeuvre aussi délicate. Nous voudrions indiquer dans quel esprit nous entendons proposer au peuple du Québec et à nos concitoyens des autres provinces que soient conduites les délicates négociations devant déboucher sur un nouvel ordre constitutionnel canadien.

1) Les acteurs pourraient se présenter à la table de négociation à la manière d'adversaires qui voient l'entreprise uniquement dans un esprit de revendication et qui auraient décidé à l'avance de quitter la table commune si les conversations n'évoluent pas dans le sens qu'ils ont défini à l'avance. Cette approche conduirait fatalement à l'échec ou à la rupture. Une autre approche consiste pour chacun des acteurs à se présenter à la table de négociations à la manière de partenaires égaux dans une entreprise commune au sein de laquelle des changements importants sont devenus nécessaires. Rien n'indique à l'avance que les négociations réussissent de façon certaine. Il peut éventuellement arriver qu'elles achoppent. Mais au moins, on met au départ, en adoptant cette attitude des chances de succès plus fortes de son côté. C'est cette deuxième attitude que le Québec devrait adopter pour se présenter à la table des négociations.

2) Au départ, les partenaires devront être persuadés qu'il y a dans la réalité de ce pays un actif précieux que nous avons intérêt à conserver et à développer. Un bon nombre de choses ont bien fonctionné dans ce pays. Il faudra avoir le courage de le dire et de le préserver, n'en déplaise aux amateurs de changement qui trouveront moins spectaculaire cet aspect de l'entreprise.

3) L'un des postulats qui devront être reconnus au départ, c'est que le fédéralisme est la seule forme de gouvernement qui puisse, à ce stade de son développement, convenir à la réalité et aux aspirations des divers éléments qui composent ce pays. Par la diffusion du pouvoir qui le caractérise, par la souplesse dont il est capable, par la force qu'il permet de réunir en même temps et au centre de l'appareil et à la périphérie, le fédéralisme est la forme de gouvernement qui peut le mieux convenir au Canada d'aujourd'hui, encore plus qu'à celui de 1867. Si l'on ne voulait pas accepter ce postulat, il serait plus honnête d'avouer carrément que l'on recherche soit un type inacceptable d'assimilation, soit une forme plus ou moins larvée de séparation.

4) Les partenaires devront être conscients que ce pays a profondément changé depuis 1867 et qu'à bien des égards, il est aujourd'hui la réunion de plusieurs provinces de taille et de forces inégales, mais possédant chacune une longue tradition historique. L'obligation de rechercher des solutions qui reposent vraiment sur le consentement libre de chaque partenaire en sera accrue d'autant. Plus les accords auxquels on en viendra éventuellement seront le fruit de conversations en profondeur et de conclusions

librement arrêtées par chaque partenaire en toute connaissance de cause, plus ils auront de chances de durer et d'être bienfaisants dans leurs effets.

5) La gravité de la situation à laquelle nous faisons face aujourd'hui ne saurait échapper aux acteurs engagés dans la négociation, non plus d'ailleurs qu'à leurs populations respectives. On a longtemps cru que le malaise canadien se résoudrait éventuellement. On a aussi espéré que la dimension québécoise du mal finirait par s'atténuer. Après vingt ans, force est de reconnaître que le malaise est toujours là, qu'il est même allé s'aggravant. Il est demeuré largement confiné au Québec jusqu'à maintenant, mais rien ne garantit qu'il ne s'étendra pas éventuellement à d'autres parties de l'ensemble si on n'ajuste pas maintenant les structures politiques du pays aux réalités d'aujourd'hui. La réalité brutale à laquelle nous faisons face, c'est que l'un des partenaires majeurs pourrait quitter l'entreprise commune si nous ne trouvons pas ensemble des changements capables de lui procurer la satisfaction raisonnable à laquelle il aspire. Si ce partenaire devait quitter, l'avenir même de l'entreprise commune serait gravement compromis.

6) À tous les stades de la réforme, les partenaires devront avoir les yeux rivés sur l'ampleur des défis auxquels le pays devra faire face dans le contexte international au sein duquel baignera demain son existence. Il y a déjà l'omniprésence du puissant voisin américain qui crée pour le Canada un devoir de cohésion et de discipline peu ordinaires. À ce premier défi, viendront s'ajouter, impitoyablement et terriblement exigeants, ceux qui découleront de l'évolution technologique, économique, sociale, culturelle et politique de la planète tout entière. Quelles structures politiques permettront le mieux au Canada de faire face avec succès à ces défis plus larges? Voilà le type de question auquel devront pouvoir se hausser les acteurs engagés au nom de leurs populations respectives dans les négociations à venir.

7) Vu que les conversations se dérouleront entre partenaires et non entre adversaires, il faudra qu'elles s'engagent dans un souci de respect du point de vue de l'autre et de recherche loyale de la vérité. Les principes fondamentaux et les intérêts tout à fait inaliénables ne sauraient donner lieu à aucun marchandage. Les modalités concrètes et les aménagements juridiques devront par contre être le fruit d'efforts d'harmonisation des intérêts légitimes de chacun des partenaires.

8) Au cours des conversations, les acteurs devront viser à demeurer en contact étroit avec leurs populations respectives et à les tenir informées de manière honnête du déroulement des travaux. Les négociations constitutionnelles des deux dernières décennies se sont trop souvent déroulées dans le secret. On tenait des séances publiques pour l'édification de la galerie. Mais les travaux importants se déroulaient dans la discrétion des bureaux de technocrates. C'est ainsi, par exemple que le public, voire les

législateurs du Québec furent pris par surprise, à quelques jours de la Conférence de Victoria en 1971, par l'ampleur et les implications de la Charte constitutionnelle soumise à cette occasion à l'approbation des provinces. Il faut attribuer à la réaction d'inquiétude qui suivit le choc de cette nouvelle apprise sur le tard, la réponse négative que le gouvernement québécois finit par opposer à la Charte de Victoria. Si les gouvernements avaient davantage tenu leurs populations respectives informées à chaque stade de l'entreprise, on aurait su bien plus tôt à quoi s'en tenir au sujet de la réaction du Québec. Cette leçon devra être retenue pour l'avenir. Les porte-parole du Québec en particulier devront éviter de se laisser constituer prisonniers pour ainsi dire d'ententes secrètes qu'on pourrait vouloir leur arracher par-dessus la tête de leurs commettants. Ils devront, dans les questions qui engagent l'avenir, se réserver toujours la faculté de procéder, avant de donner leur consentement, aux auscultations de l'opinion dont ils auront besoin. Il faut viser à ce qu'au terme de l'entreprise, le document constitutionnel qui aura été mis au jour exprime véritablement et en profondeur les aspirations des populations concernées. Il faudra aussi faire en sorte qu'en temps opportun, il soit soumis à la ratification publique et solennelle de ces populations.

9) Il faudra éviter toute précipitation dans la recherche d'accords qui devront d'abord et avant tout être authentiques, c'est-à-dire procéder de la volonté éclairée et librement exprimée des parties intéressées. Il faudra éviter en conséquence de s'enfermer au départ dans le cadran artificiel d'un échancier trop serré ou arrêté dans un esprit technocratique. Mais on ne devra jamais perdre de vue en cours de route un sentiment d'urgence que commande la situation présente, surtout au Québec. Les adversaires du fédéralisme détiennent une position non négligeable au Québec. Ils auront intérêt à souligner les échecs et les lenteurs de l'entreprise. Aucune faiblesse, aucun attermoiement, aucune mesquinerie, aucune stagnation des pourparlers n'échappera à leur oeil critique. Il faudra en conséquence viser à agir aussi vite qu'il sera raisonnablement possible de le faire. Le rythme des travaux devra obéir dans une forte mesure à l'urgence du défi qui se pose à l'intérieur du Québec.

10) Il faudra enfin éviter de part et d'autre l'attitude suivant laquelle il faut absolument en venir à une entente à tout prix. Dans les négociations à venir, les représentants québécois devront défendre des valeurs fondamentales et des principes qui ne se prêtent à aucun troc. Ils devront s'attendre à ce que leurs partenaires des autres parties du pays en fassent autant. Il faut souhaiter que chez tous l'attachement au pays qui existe déjà et que l'on aura la chance de grandir encore davantage soit assez fort pour inspirer les compromis honorables capables d'assurer le succès de l'entreprise. Mais la véritable honnêteté, dans une entreprise de cette nature, consiste à se présenter à la table de

négociations sans autre souci que d'être fidèle à ceux que l'on représente et aux valeurs que l'on a reçu mandat de défendre.

Nos partenaires devront être conscients de cette dimension de l'entreprise. Et nous aussi. La gratuité fondamentale avec laquelle on aura abordé la révision sera en fin de compte le gage le plus assuré de la qualité des résultats.

## DEUXIÈME PARTIE

# Libertés et Droits fondamentaux

## CHAPITRE 3

# Une charte constitutionnelle des droits et des libertés

## Introduction

Au Canada aucune disposition constitutionnelle ne protège les libertés et les droits fondamentaux. En effet, même si en 1960 le Parlement canadien a voté la Déclaration canadienne des droits et que toutes les provinces ont également leur déclaration des droits, il s'agit dans tous les cas de lois ordinaires qui ne font pas partie de la constitution. Bien sûr, le Canada possède une tradition démocratique enviable et les Canadiens peuvent compter sur des institutions généreuses envers les droits et les libertés. Toutefois, plusieurs expériences très présentes à notre esprit prouvent que ces droits ne sont jamais suffisamment protégés et que des excès et des erreurs sont toujours possibles.

### Nécessité d'inclure une charte des droits dans la constitution canadienne

Il y aurait plusieurs avantages à inclure une charte des droits et des libertés fondamentales dans la constitution. D'abord, cette inclusion assurerait de manière certaine et définitive la primauté des dispositions de la charte sur les lois du Parlement et des législatures. Cela signifierait que ces lois ne pourraient être soustraites à la charte et ne pourraient non plus porter atteinte aux libertés garanties par la charte. De plus, une Charte des droits faisant partie intégrante de la constitution lierait l'ensemble de la société politique canadienne et ne pourrait plus être modifiée ni par le vote d'une majorité simple du Parlement ni par celui des législatures. La Charte deviendrait soumise pour sa modification au processus rigoureux de l'amendement constitutionnel lequel exige un consensus très large. Nous reviendrons sur ce

processus de modification de la constitution dans les derniers chapitres du présent rapport. Enfin, une Déclaration constitutionnelle des droits exigerait un engagement précis et national de tous les Canadiens face à des objectifs qui se situent à la base même du contrat social qui lie les citoyens d'un pays. Il nous semble que l'inclusion dans la constitution canadienne d'une charte des droits et des libertés rendrait les citoyens plus conscients des consensus et des valeurs qui les rapprochent en même temps qu'elle protégerait de façon inaliénable et sûre leurs droits fondamentaux.

### Contenu d'une telle charte

Plusieurs projets canadiens de réforme constitutionnelle ont déjà défini le contenu d'une éventuelle charte des droits.

Nous croyons qu'une telle charte devrait inclure les droits fondamentaux universellement reconnus. Entre autres, elle protégerait les droits à la vie, à la liberté, à l'intégrité physique et au respect de la vie privée. Elle consacrerait la liberté de pensée, de religion, d'opinion, de parole, d'association et de presse ainsi que les principes fondamentaux de non-discrimination. La charte prévoirait la reconnaissance de droits judiciaires tels l'égalité devant la loi et le droit à la protection de la loi, le droit à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant, celui de toute personne d'être promptement informée des motifs de son arrestation ou de sa détention et d'être conduit promptement devant un tribunal compétent et le droit d'être protégé contre des saisies et des perquisitions déraisonnables. La Charte garantirait aussi l'accès de tous les citoyens aux tribunaux

compétents qui sont chargés de la surveillance et du contrôle des tribunaux inférieurs. Enfin, la Charte assurerait à tout citoyen le droit de s'établir où il le souhaite au Canada en jouissant de droits identiques à ceux reconnus aux citoyens de la province où il s'établit.

### Les droits linguistiques

La constitution actuelle accorde peu d'importance au statut des langues française et anglaise au Canada. Seuls les articles 133 de la constitution et 23 de la loi constitutionnelle du Manitoba en traitent. Ces deux articles obligent le Parlement fédéral et les législatures du Québec et du Manitoba à adopter et publier leurs lois dans les deux langues. Ils garantissent aussi l'usage du français et de l'anglais dans les débats et registres parlementaires canadiens, québécois et manitobains, ainsi que dans les procédures judiciaires instituées devant les tribunaux fédéraux et les tribunaux du Québec et du Manitoba. Ce sont là des garanties nettement insuffisantes. Le Parlement fédéral a d'ailleurs senti l'obligation d'adopter en 1969 la Loi des langues officielles, laquelle va beaucoup plus loin que l'article 133, mais qui ne s'applique cependant qu'aux institutions fédérales.

Tout projet de réforme en profondeur de la constitution devra comprendre l'enchâssement de garanties linguistiques qui accorderaient aux langues française et anglaise le statut de langues officielles au Canada. Une garantie adéquate des droits linguistiques étendra aussi l'application des dispositions des articles 133 de la constitution de 1867 et 23 de la loi du Manitoba aux provinces de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. D'autre part, la constitution attribuera aux provinces le droit de légiférer en matière linguistique sur leur

territoire sauf cependant que les législations provinciales devront observer les droits linguistiques insérés dans la Charte. Outre l'extension de l'application des dispositions des articles 133 et 23 ci-dessus, les droits linguistiques enchâssés devront être les suivants:

- 1) La constitution reconnaîtra les langues française et anglaise comme langues officielles dans les institutions politiques fédérales et dans les organismes relevant de leur compétence;
- 2) tout individu de langue française ou anglaise et tout autochtone pourra être servi dans sa langue par les services du gouvernement fédéral, partout où le justifie le nombre de ceux qui réclament un tel service;
- 3) tout individu de langue française ou anglaise et tout autochtone pourra exiger que son enfant reçoive, dans la province où il habite, l'enseignement primaire ou secondaire dans sa langue maternelle;

4) partout où elles seront regroupées en nombre suffisant, les collectivités francophones, anglophones et autochtones devront pouvoir gérer les institutions publiques dispensant l'enseignement dans leur langue maternelle. Ceci n'aura pas pour effet de soustraire ces groupes au contrôle des autorités scolaires provinciales;

- 5) tout individu aura accès dans sa province aux services de santé et aux services sociaux dans sa langue, française ou anglaise, partout où le nombre le justifie;
- 6) tout individu de langue française ou anglaise ou tout autochtone pourra exiger qu'un procès pénal ou criminel susceptible de le conduire à une peine d'emprisonnement, soit tenu dans sa langue maternelle;
- 7) tout individu de langue française ou anglaise pourra exiger d'avoir accès dans toutes les parties du pays à la radio et à la télévision dans sa langue maternelle, là où le nombre de ceux qui réclament un tel service le justifie.

### RECOMMANDATIONS 3

1. Une Charte des droits fera partie intégrante de la constitution.

2. La Charte reconnaîtra, entre autres, les droits fondamentaux à la vie, à la liberté, à l'intégrité physique et au respect de la vie privée; elle consacrera les libertés de pensée, de religion, d'opinion, de parole, d'association et de presse ainsi que les principes fondamentaux de non-discrimination.

3. La Charte reconnaîtra des droits judiciaires parmi lesquels:

- a) le droit à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi;
- b) le droit de toute personne à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant;
- c) le droit de toute personne arrêtée ou détenue d'être promptement informée des motifs de son arrestation ou de sa détention et d'être promptement conduite devant le tribunal compétent;
- d) le droit d'être protégé contre les saisies et les perquisitions déraisonnables.

4. La Charte assurera à tout citoyen qu'il peut s'établir partout au Canada et jouir de droits identiques à ceux reconnus aux citoyens de la province où il s'établit.

5. La constitution reconnaîtra les langues françaises et anglaises comme langues officielles des institutions politiques fédérales et des organismes relevant de leur compétence.

6. La constitution attribuera aux provinces le droit de légiférer en matière linguistique sauf le respect que ces législations doivent avoir pour la Charte des droits.

7. La constitution étendra aux provinces de l'Ontario et du Nouveau-

Brunswick les obligations déjà imposées au Québec et au Manitoba par les articles 133 de la constitution et 23 de la loi du Manitoba.

8. Une Charte des droits reconnaîtra les droits linguistiques suivants:

- a) le droit de tout individu de langue française ou anglaise et de tout autochtone d'être servi dans sa langue par les services du gouvernement fédéral, partout où le justifie le nombre de ceux qui réclament un tel service;
- b) le droit de tout individu de langue française ou anglaise et de tout autochtone d'exiger que son enfant reçoive, dans la province où il habite, l'enseignement primaire ou secondaire dans sa langue maternelle;
- c) le droit des collectivités francophones, anglophones et autochtones de gérer les institutions publiques dispensant l'enseignement dans leur langue maternelle, partout où ces collectivités sont regroupées en nombre suffisant;
- d) le droit de tout individu d'avoir accès aux services de santé et aux services sociaux dans sa langue, française ou anglaise partout où le nombre le justifie;
- e) le droit de tout individu de langue française ou anglaise ou de tout autochtone d'exiger qu'un procès pénal ou criminel susceptible de le conduire à une peine d'emprisonnement soit tenu dans sa langue maternelle;
- f) le droit de tout individu de langue française ou anglaise d'avoir accès dans toutes les parties du pays à la radio et à la télévision dans sa langue maternelle, là où le nombre de ceux qui réclament un tel service le justifie.

## TROISIÈME PARTIE

### Les institutions politiques

#### CHAPITRE 4

### La fédération

Le Parlement central occupe dans la fédération canadienne une position prépondérante qui lui a été attribuée par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. En effet, le Parlement central peut non seulement légiférer sur toutes matières non spécifiquement attribuées aux provinces, mais également envahir par son pouvoir de dépenser les champs de compétence de ces dernières. Ce type de fédération pouvait se justifier dans les circonstances qui prévalaient en 1867. Tel n'est cependant plus le cas aujourd'hui.

Le Québec désire appartenir à une fédération où les États constitutifs seront souverains et autonomes dans leurs champs de compétence.

La nouvelle fédération reconnaîtra aussi la nécessité et la légitimité du Parlement central. Ce Parlement existe depuis 113 ans; il est élu par l'ensemble des citoyens canadiens pour administrer leur patrimoine commun. Lui aussi doit être autonome et souverain dans les champs de compétence qui lui seront attribués.

### RECOMMANDATIONS 4

1. La nouvelle fédération comportera deux ordres de gouvernement qui seront souverains et autonomes dans leurs champs de compétence respectifs;

2. La nouvelle fédération affirmera la nécessité et la légitimité du Parlement central élu par l'ensemble des citoyens canadiens pour administrer leur patrimoine commun.

## CHAPITRE 5

# La forme de gouvernement

Au Canada nous avons hérité d'une forme de gouvernement parlementaire de type britannique. Cette forme de gouvernement est fondée sur le principe de la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire sur l'obligation qu'a l'Exécutif de conserver, pour gouverner, la confiance du Parlement ou de la législature.

Le régime parlementaire et le système de gouvernement responsable se pratiquent au Canada depuis plus de 125 ans. Ils font partie de nos moeurs, de nos traditions et de notre culture. Ils expriment des valeurs communes à tous les Canadiens qui les ont choisis au moyen de leur action concertée avant même la Confédération. Ils sont symboles de responsabilité, de solidarité, de démocratie et de liberté.

Les Québécois se sont facilement adaptés à cette forme de gouvernement. Ils ne sauraient lui imputer la responsabilité de la crise constitutionnelle. En réalité, cette forme de gouvernement n'est pas source de discorde au pays. Sans nier la nécessité d'apporter une réforme à certains aspects de la vie parlementaire et au rôle des députés, on peut penser plutôt que le gouvernement responsable constitue l'un des points de convergence de la société canadienne. En période de difficultés majeures, un pays doit se rattacher aux institutions qui expriment le mieux sa solidarité et peuvent jouer ainsi un rôle de médiation efficace.

Nous recommandons qu'une nouvelle constitution déclare que le régime parlementaire canadien constitue aussi bien dans les législatures qu'au Parlement central, la forme de gouvernement acceptée par l'ensemble de la fédération.

Dans un système de gouvernement responsable, la Chambre est le lieu d'expression du principe de la responsabilité ministérielle et de la volonté démocratique. Or, les règles de fonctionnement de la Chambre et des législatures ne reposent que sur des usages ou des conventions qui mériteraient d'être inclus dans la nouvelle constitution. Ainsi, il conviendrait d'énoncer dans la constitution que le Cabinet dirige l'action du gouvernement et est responsable devant la Chambre des communes ou la législature. Une seconde règle préciserait les conséquences de la perte de confiance dans le Cabinet. Une troisième exigerait que les membres de l'Exécutif soient membres de la Chambre des communes ou de la législature. Une quatrième reconnaîtrait le caractère public des débats et des archives de la Chambre des communes et des législatures. De plus, la constitution imposerait une durée maximum de quatre ans au Parlement et aux législatures ainsi que l'obligation de tenir une session annuelle. Dans certains cas exceptionnels, le mandat de quatre ans pourrait être prolongé, pour une période supplémentaire d'au plus un an, avec l'approbation des deux tiers des membres de la Chambre ou de la législature. Enfin, la constitution consacrerait le principe d'élections libres et au suffrage universel.

### RECOMMANDATIONS 5

1. La constitution conservera le régime parlementaire et le gouvernement responsable comme forme de gouvernement de la nouvelle fédération et des provinces;

2. Les usages et conventions constitutionnels à la base des règles de fonctionnement de la Chambre des communes et des législatures seront inscrits dans la constitution et comprendront les éléments fondamentaux suivants:

a) la responsabilité de l'Exécutif devant la Chambre ou la législature;

b) l'obligation pour le Premier ministre d'informer le chef de l'Exécutif s'il perd la confiance de la Chambre ou de la législature et de recommander soit la dissolution, soit la mise en place d'un nouveau gouvernement;

c) l'obligation pour les membres de l'Exécutif d'être membres de la Chambre ou de la législature;

d) le caractère public des débats et des archives de la Chambre des communes et des législatures;

3. La constitution prévoira que la Chambre des communes et les législatures se réunissent annuellement et que la durée de leur mandat soit d'une durée maximum de quatre ans sauf en cas d'urgence auquel cas le vote de la prolongation, laquelle ne pourra dépasser un an, devra être adopté aux deux tiers des membres de la Chambre ou de la législature;

4. La constitution imposera à la Chambre et aux législatures de tenir au moins une session par année;

5. La constitution reconnaîtra le principe du suffrage universel et d'élections libres et démocratiques.

## CHAPITRE 6

# Les provinces

Les provinces doivent être souveraines et autonomes dans leurs champs de compétence. Cela signifie que sauf par amendement constitutionnel ou avec leur consentement exprimé au Conseil fédéral, le champ d'activités gouvernementales sur lequel elles peuvent agir en exclusivité demeure intangible.

Les provinces sont aussi juridiquement égales entre elles, c'est-à-dire qu'elles ont les mêmes pouvoirs, les mêmes droits, les mêmes obligations. Cette affirmation doit cependant être interprétée avec souplesse et réalisme, non pas de manière littérale. Ainsi, la taille démographique des provinces va d'unités qui comptent à peine quelques centaines de milliers d'habitants à des unités dont la population dépasse celle de plusieurs États souverains. On ne saurait faire abstraction de ces différences dans l'agencement et le fonctionnement de la fédération.

En tant que foyer premier de la vie française au pays, le Québec doit posséder certaines prérogatives qui correspondent à ses responsabilités. Déjà, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, dans certaines de ses dispositions, reconnaissait la spécificité du Québec.

La constitution proprement dite ne pourra tenir compte de manière explicite de toutes les différences que contient la réalité. Elle devra toutefois contenir des dispositions assez souples pour que dans son fonctionnement concret la fédération renouvelée puisse tenir compte de ces différences et les respecter.

Les provinces ont également droit à l'intégrité de leur territoire. Leurs frontières actuelles sont intangibles et ne sauraient être déplacées sans l'accord de toutes les parties en cause. L'admission d'une nouvelle province dans la fédération devra se faire par voie d'amendement constitutionnel.

Il va de soi que la gestion conjointe de certaines responsabilités par les provinces doit être encouragée. C'est pourquoi, dans la partie de ce rapport traitant du partage des compétences, nous prévoyons des mécanismes de délégation interprovinciale.

Les provinces sont administrées par des législatures composées d'un Lieutenant-gouverneur et d'une Assemblée législative. On conserverait ce régime.

### Le Lieutenant-gouverneur

Actuellement le Lieutenant-gouverneur assume, dans chaque province, le rôle de chef d'État. Il est nommé par le gouvernement central. Il remplit au sein des législatures des fonctions identiques à celle qu'exerce le Souverain auprès du Parlement dans le système britannique de gouvernement. C'est le Lieutenant-gouverneur qui de droit désigne le Premier ministre et le renvoie si ce dernier perd la confiance de la Législature.

Ce lien de dépendance des provinces à l'égard du gouvernement central doit disparaître. Le poste occupé par le Lieutenant-gouverneur doit exclusivement relever de la constitution interne des provinces. Sous réserve des

contraintes imposées par l'enchâssement dans la constitution du pays du régime parlementaire de gouvernement responsable, les provinces pourront légiférer quant à l'attribution des fonctions dévolues au Lieutenant-gouverneur et au mode de nomination du titulaire de ce poste.

## L'assemblée législative

Les assemblées législatives jouiront d'une souveraineté parlementaire complète dont les seules limites seront les matières attribuées au Parlement central et le respect des droits et des obligations enchâssés dans la constitution. Elles pourront adopter leurs propres règles de fonctionnement interne et, de façon générale, toute mesure qu'elles jugeront dans l'intérêt des citoyens qu'elles représentent.

### RECOMMANDATIONS 6

1. Le statut des provinces comportera les attributs essentiels suivants:

a) l'égalité juridique des provinces entre elles;

b) l'intangibilité de leurs pouvoirs sauf par amendement constitutionnel; et

c) l'immutabilité du territoire et des frontières provinciales.

2. La constitution assujettira l'admission de toute nouvelle province au processus d'amendement constitutionnel.

3. La constitution accordera aux provinces le pouvoir de légiférer quant aux attributs de la charge du Lieutenant-gouverneur et à son mode de nomination sous réserve des contraintes imposées par l'enchâssement dans la constitution du pays du régime parlementaire de gouvernement responsable.

4. Les assemblées législatives jouiront de la souveraineté parlementaire dont les seules limites seront:

a) les matières attribuées à la compétence du Parlement fédéral; et

b) le respect des droits et des obligations enchâssés dans la constitution.

## CHAPITRE 7

### Le parlement fédéral

Le Parlement fédéral est formé aujourd'hui du chef de l'État, de la Chambre des communes et du Sénat.

#### Le chef de l'État

Le Souverain d'un autre pays est présentement le chef de l'État canadien. La Reine est représentée au niveau fédéral par le Gouverneur-général et au niveau provincial par un Lieutenant-gouverneur, tous deux nommés sur recommandation du Premier ministre du Canada.

La Constitution de 1867 paraît attribuer à la Reine les pouvoirs exécutifs aux deux niveaux de gouvernement. En réalité, outre certaines prérogatives royales mineures, les pouvoirs autonomes de la Reine et de ses représentants se limitent au choix d'un Premier ministre, lorsqu'il y a absence de majorité parlementaire à la Chambre des Communes ou dans les législatures.

Les fonctions de la Reine et de ses représentants sont généralement apolitiques et c'est sur le plan symbolique que s'envisage la question du chef de l'État. Si pour de nombreux Canadiens la monarchie est le symbole de leur attachement à la Grande-Bretagne, en revanche d'autres n'y voient que le rappel d'une époque coloniale révolue.

Une majorité de Québécois favoriserait une démarche visant à rapatrier le poste de chef d'État ou à abolir la monarchie. C'est dans cette orientation que nous nous situons. Cependant, nous considérons que la question de la monarchie n'a pas encore assez mûri pour qu'il puisse être question de la placer au rang des réformes urgentes; de plus nous sommes respectueux de l'attachement qu'éprouvent plusieurs Canadiens à l'égard de cette tradition. Lorsque nous aurons adopté une nouvelle constitution, des mécanismes constitutionnels permettront, au moment opportun, de rouvrir cette question.

#### La Chambre des Communes

La Chambre des Communes continuera de permettre aux élus d'exprimer la volonté démocratique de l'ensemble des Canadiens au regard des matières qu'ils ont choisi d'administrer en commun. La Chambre des Communes jouira de la pleine souveraineté parlementaire dans les matières de sa compétence sous réserve des droits et obligations enchâssés dans la constitution.

#### - le système électoral

Force nous est de constater que le système électoral actuel n'a pas toujours assuré à la Chambre des Communes la représentation juste des grandes tendances politiques et des principales régions du pays. Notre système électoral a contribué dans une bonne mesure à accentuer la concentration régionale des partis nationaux. Il a fait aussi que certains partis politiques ont été privés de toute représentation dans plusieurs provinces, alors qu'une proportion notable d'électeurs votait pour eux.

Le fait que, dans un pays immense comme le Canada, des provinces entières ne soient pas représentées au sein du Cabinet ou du gouvernement durant des périodes prolongées indique une faille importante dans le système électoral. Le groupe Pépin-Robarts proposait que nous ajoutions au système uninominal actuel un certain nombre de sièges qui soient

attribués par province en proportion du vote populaire. Bien que cette solution soit intéressante, elle n'en est pas moins qu'un correctif partiel. Nous proposons qu'on étudie la possibilité de mettre en place un système proportionnel qui pourrait assurer une représentation adéquate des régions du

pays et des grandes tendances politiques. La Chambre des Communes doit être représentative du Canada tel qu'il est; la légitimité du Parlement central et de ses institutions s'en trouve renforcée. Même si les matières qui lui sont confiées sont d'intérêt national, il est nécessaire que les interventions du Parlement central tiennent compte des besoins et des aspirations qui souvent varient grandement d'un bout à l'autre du pays. L'immensité du territoire canadien, les disparités régionales qui y subsistent, la coexistence sur le territoire de deux communautés culturelles aux attributs essentiellement différents, la présence de groupes ethniques importants sont tous des facteurs dont il faut tenir compte dans l'exercice du pouvoir fédéral. Le défi canadien réside justement dans cette volonté de vouloir harmoniser et préserver ce vaste ensemble et d'assurer aux Canadiens une gestion de leur patrimoine commun qui réponde aux aspirations de chacune des composantes de la fédération. Seul un gouvernement central responsable face à un Parlement vraiment représentatif peut relever un tel défi.

#### Le Sénat

Aux termes de la constitution actuelle, le Sénat canadien possède des pouvoirs comparables à ceux de la Chambre des Communes. Il doit approuver toutes les lois fédérales. Cependant, les lois touchant la fiscalité et l'engagement de fonds publics doivent d'abord être présentées à la Chambre des Communes.

Sous sa forme actuelle, le Sénat a été conçu à une époque où on estimait nécessaire de refreiner les "excès" démocratiques des députés élus au suffrage universel. Dans l'esprit des Pères de la confédération, la Chambre haute était une assemblée de notables nommés à vie par le Cabinet fédéral; ils étaient chargés de revoir dans un cadre moins partisan les projets de loi adoptés par la Chambre basse. On avait aussi à l'esprit le souci de représentation régionale et les sièges des sénateurs étaient distribués de façon à assurer un certain équilibre entre les grandes régions canadiennes.

Le rapport Pépin-Robarts a identifié les fonctions nombreuses que peut remplir un sénat. Elles comprennent l'examen critique des projets de loi du gouvernement central et leur amélioration, la protection des droits des minorités, la conduite d'enquêtes, l'encouragement à la consultation fédérale-provinciale dans les domaines d'intérêt commun et la représentation des gouvernements des provinces sur une base plus équitable qu'à la Chambre des Communes, élue au suffrage universel. En pratique toutefois et principalement à cause de son mode de nomination, notre Sénat n'a jamais pu exercer de telles fonctions. Par exemple, il n'a jamais joué de rôle significatif dans les relations fédérales-provinciales. Parce que cette institution ne nous semble plus adaptée aux besoins du fédéralisme moderne, nous proposons que le Sénat soit aboli et que le Parlement central ne soit désormais constitué que d'une seule Chambre, celle des Communes.

## RECOMMANDATIONS 7

1. La Chambre des communes continuera d'être le lieu de l'expression de la volonté démocratique de l'ensemble des Canadiens au regard des matières qu'ils ont choisi de mettre en commun;
2. La Chambre des communes jouira de la souveraineté parlementaire dans les matières de sa compétence sujet au respect des droits et obligations enchâssés dans la constitution;
3. Le processus de renouvellement constitutionnel comprendra l'étude d'un système proportionnel de représentation à la Chambre des communes visant à assurer une représentation plus adéquate des tendances politiques et des régions du pays;
4. Le Sénat sera aboli.

## CHAPITRE 8

### L'exécutif fédéral

La complexité de l'action des gouvernements modernes fait en sorte que l'Exécutif prend une importance toujours croissante. Au Canada, ce problème a entraîné la création d'une Commission royale d'enquête sur le sujet, la Commission Lambert, qui fut chargée d'étudier toute cette question de la responsabilité de l'Exécutif devant la Chambre des Communes. Les recommandations de cette Commission visaient à accroître la capacité de la Chambre des Communes de contrôler l'action gouvernementale. Quelle que soit la suite que l'on donne à ces recommandations, il demeure que l'Exécutif et les organismes qui en dépendent doivent autant que possible refléter le dualisme et le régionalisme qui caractérisent la société canadienne. Nous verrons au chapitre suivant que le Conseil fédéral jouera un rôle important à cet égard.

Depuis quelques années, plusieurs provinces ont soulevé le problème de la composition des grands organismes fédéraux de réglementation, comme par exemple la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'énergie. Exerçant une fonction de réglementation et de surveillance dans des secteurs importants de l'activité économique, ces organismes se sont fait reprocher de ne pas être toujours soucieux des intérêts régionaux. On a critiqué leur composition qui n'aurait pas reflété suffisamment la diversité des régions; on a formulé les mêmes critiques au sujet des sociétés d'Etat qui n'auraient pas reflété de façon satisfaisante le dualisme canadien.

La constitution ignore tous ces grands organismes. Or, en raison du rôle majeur qu'ils jouent dans l'exercice de certains pouvoirs fédéraux, il nous semble qu'une nouvelle constitution devrait en identifier certains qui oeuvrent dans des secteurs-clés et exiger que leur composition soit représentative des régions et des deux groupes linguistiques. Ainsi, les organismes et sociétés d'Etat chargés d'exercer des pouvoirs délégués

par le Parlement central, de réglementer ou d'oeuvrer dans les secteurs du transport, des communications, de l'énergie et de la politique monétaire seraient soumis par la constitution à une règle de composition dualiste et régionale adéquate. De plus, comme nous le suggérons au chapitre qui lui est consacré, le Conseil fédéral interviendrait dans la nomination des présidents et des chefs de direction de ces organismes. Ces règles atténueraient l'une des causes de friction dans le fonctionnement des institutions fédérales.

## RECOMMANDATIONS 8

1. L'Exécutif fédéral reflétera le dualisme et le régionalisme canadiens;
2. La constitution énoncera le principe selon lequel les organismes fédéraux, exerçant une fonction réglementaire et de surveillance dans des secteurs-clés de l'activité canadienne ou qui possèdent un certain pouvoir à caractère politique, doivent refléter dans leur organisation le caractère dualiste ou régional du pays.

## CHAPITRE 9

### Le conseil fédéral

Il était difficile en 1867 d'imaginer la complexité et le vaste champ d'action de l'appareil gouvernemental cent ans plus tard. On pouvait fort bien à l'époque concevoir deux ordres de gouvernement, central et provinciaux, fonctionnant comme des entités politiques plus ou moins indépendantes. Les relations intergouvernementales portaient sur des cas particuliers et peu nombreux et sauf circonstance exceptionnelle, on voyait mal la nécessité d'un encadrement formel des relations fédérales-provinciales. Le gouvernement central jouissait d'ailleurs de pouvoirs extraordinaires qui transcendaient le partage des compétences et lui permettaient d'assurer la cohésion nécessaire au maintien et à l'unité de la fédération.

Graduellement toutefois et surtout depuis la guerre, les choses évoluèrent vers une croissance explosive et ininterrompue des activités gouvernementales. Des tensions naquirent, dues à l'expansion des gouvernements provinciaux et aux initiatives fréquentes du gouvernement central dans les champs d'action réservés aux provinces. Le déséquilibre entre les ressources fiscales de chaque ordre de gouvernement et leurs responsabilités respectives provoqua aussi plusieurs conflits. Les chevauchements et les dédoublements administratifs et législatifs se multiplièrent. Il apparut de plus en plus clairement que les relations fédérales-provinciales n'étaient pas suffisamment encadrées et favorisaient l'affrontement plutôt que de reposer sur la concertation et la collaboration intergouvernementales. Dans le contexte fédéral contemporain, il était devenu impossible d'attribuer globalement à l'un ou à l'autre des ordres de gouvernement des

domaines d'activité aussi étendus que l'énergie, le développement industriel et les transports. La réforme constitutionnelle ne serait donc pas adéquate si elle devait se contenter d'améliorer le simple partage des compétences.

Aujourd'hui, l'action gouvernementale est multiple et complexe; les gouvernements des provinces y jouent un rôle aussi fondamental que le gouvernement central. En raison des limites aux ressources humaines et financières, l'interaction apparaît tout aussi inévitable que souhaitable. Il devient essentiel de mettre sur pied une institution permettant aux provinces, maintenant dotées de gouvernements bien structurés, de participer directement au gouvernement de la fédération et de contrôler ou d'influencer, selon le cas, les interventions du Parlement central dans des matières où la concertation des deux ordres de gouvernement est devenue vitale au bon fonctionnement de la fédération.

Une telle institution n'a certes pas pour but d'empêcher le Parlement central d'exercer en pleine souveraineté les compétences qui lui sont attribuées. Elle vise à assurer une meilleure cohésion des politiques canadiennes; elle permettra aux provinces d'influencer l'élaboration de certaines politiques fédérales dont l'ampleur touche l'ensemble du pays ou affecte l'action des provinces. Le pouvoir politique, le prestige et la légitimité du gouvernement central, loin d'en être diminués, s'en trouveront consolidés. Son action dans les domaines d'intérêt mutuel se fondera alors sur un large consensus intergouvernemental. C'est dans cet esprit et pour rencontrer des objectifs de collaboration et de concertation que nous proposons la création d'une institution nouvelle à caractère intergouvernemental.

### Composition

Nous désignerions cette nouvelle institution sous le vocable de Conseil fédéral pour bien exprimer qu'il s'agit d'une institution spéciale intergouvernementale et non d'une assemblée législative contrôlée par le gouvernement central. Le Conseil fédéral serait composé de délégations des provinces agissant selon les instructions de leur gouvernement respectif. Les délégués provinciaux y exprimeraient l'orientation politique de leur gouvernement et la durée de leur mandat correspondrait à celle du gouvernement qu'ils représentent. La constitution prévoirait que les Premiers ministres provinciaux ou leurs représentants seraient membres d'office des délégations des provinces.

Le gouvernement central n'aurait pas de délégué habilité à voter au Conseil fédéral. En effet, la mise en place du Conseil fédéral laisserait au gouvernement central l'entière initiative de son programme législatif et la pleine responsabilité devant la Chambre des Communes à laquelle seule il continuerait de répondre. Nous ne croyons pas souhaitable que le gouvernement fédéral revienne voter sur ses propres propositions lors de leur examen par le Conseil. Le gouvernement central déléguerait cependant ses représentants qui feraient valoir son point de vue à la table du Conseil.

## Vote des délégations

À cause de la nature du Conseil fédéral, les délégations provinciales voteraient en bloc selon les instructions de leur gouvernement respectif. La valeur de leur vote serait fonction du nombre de délégués auquel aurait droit leur province. Le Québec devrait compter sur une représentation égale à 25% du nombre des membres du Conseil. Il faudrait aussi tenir compte de la nécessité de garantir une sur-représentation raisonnable aux petites provinces. À titre d'exemple, un Conseil fédéral qui compterait au total 80 membres pourrait les voir répartis de la façon suivante:

Ile-du-Prince-Edouard:	2 délégués
Terre-Neuve:	3 délégués
Nouveau-Brunswick:	4 délégués
Nouvelle-Ecosse:	4 délégués
Saskatchewan:	5 délégués
Manitoba:	5 délégués
Alberta:	8 délégués
Colombie-Britannique:	9 délégués
Ontario:	20 délégués
Québec:	20 délégués

Les territoires non constitués en province, comme les territoires du Nord-Ouest et le Yukon ont de leur côté des intérêts particuliers et on devrait leur accorder un nombre équitable de représentants et un plein droit de participation et de vote au Conseil fédéral.

## Attributions

Le champ d'action du Conseil fédéral serait limité à des objectifs et à des matières déterminés. Il encadrerait l'exercice de certains pouvoirs extraordinaires du gouvernement central; il ratifierait un certain nombre de lois et de nominations; enfin, il examinerait les projets de loi et les décisions du gouvernement central dans une perspective régionale. Nous regrouperons ces objectifs sous deux ordres de pouvoirs, celui de ratification et celui d'émettre des avis.

### a) Le pouvoir de ratification

Le Conseil fédéral se verrait attribuer le pouvoir de ratifier toute initiative du gouvernement central susceptible de modifier l'équilibre fondamental de la fédération. C'est ainsi qu'il lui appartiendrait de ratifier l'exercice de ce que nous appellerons plus loin les pouvoirs unilatéraux du gouvernement central. Il s'agit de pouvoirs extraordinaires qui permettent au gouvernement central de passer outre le partage établi des compétences pour faire face à des situations d'urgence ou pour élaborer, par le biais de son pouvoir de dépenser, des politiques bénéfiques pour l'ensemble de la fédération. Nous reviendrons sur ce sujet aux chapitres sur le partage des compétences. Qu'il nous suffise pour l'instant de dire que le Conseil fédéral aurait à l'avenir le pouvoir de ratifier l'exercice par le gouvernement central du pouvoir d'urgence et du pouvoir de dépenser. Dans le cas du pouvoir de dépenser, l'exigence d'une ratification par le Conseil fédéral signifierait que le gouvernement central ne pourrait plus élaborer des politiques et engager des fonds dans des domaines de compétence qui relèvent des provinces, sans obtenir le consentement de ces dernières par le biais du

Conseil fédéral. De plus, une province qui refuserait un programme par ailleurs ratifié par le Conseil fédéral, aurait droit à une compensation financière adéquate.

Le pouvoir de ratification du Conseil fédéral s'étendrait également à l'approbation de certaines nominations qui intéressent l'ensemble de la fédération. Ainsi, le Conseil fédéral ratifierait la nomination des juges et du juge-en-chef de la Cour suprême et aurait le pouvoir de les révoquer après enquête. Il en irait de même de la nomination des présidents et chefs de la direction des organismes de première importance du gouvernement central tels la Banque du Canada et l'Office national de l'énergie et de celle des présidents et chefs de la direction des principales sociétés de l'État central tels le Canadien National et Air Canada.

Le pouvoir de ratification du Conseil s'appliquerait aussi dans des matières où la compétence fédérale ne peut s'exercer ou n'a pas d'effet sans un accord préalable des provinces. Ainsi, le Conseil fédéral ratifierait les traités négociés par le gouvernement central dans les domaines de juridiction provinciale; l'application de ces traités demeurerait toutefois une attribution des législatures provinciales. Le Conseil fédéral ratifierait également toutes les législations relatives à des plans interprovinciaux ou internationaux de mise en marché des produits agricoles. Enfin, comme nous le verrons au chapitre sur la délégation intergouvernementale, toute délégation de compétence législative entre gouvernements devra être ratifiée par le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral détiendrait certains autres pouvoirs de ratification qu'il exercerait toutefois par l'intermédiaire de son comité dualiste. Nous y reviendrons au paragraphe c) du présent chapitre.

### b) Le pouvoir consultatif

Certaines politiques fondamentales du gouvernement central qui se rattachent à sa sphère de compétences souveraines gagneraient à être étudiées à la lumière des points de vue provinciaux. Nous croyons que le Conseil fédéral pourrait favoriser la discussion publique de ces législations et permettre ainsi aux provinces d'émettre leurs avis sur certaines initiatives du ressort exclusif du gouvernement central, mais qui ont un effet important sur l'ensemble de la fédération.

Ainsi, nous croyons que le Conseil fédéral pourrait émettre des avis sur la politique monétaire et sur la coordination et l'harmonisation des politiques fiscales et budgétaires du gouvernement central par rapport à celles des gouvernements provinciaux. De même, les assiettes fiscales des deux ordres de gouvernement pourraient être réexaminées à période fixe par le Conseil fédéral qui pourrait faire des suggestions quant à leur réajustement. Le Conseil émettrait des avis sur toute initiative fédérale ayant un effet régional ou provincial qu'il juge suffisamment important. Ainsi, il pourrait par exemple faire valoir son point de vue sur les politiques de développement régional, d'énergie, de transport, d'immigration et sur les plans interprovinciaux et internationaux de mise en marché. Enfin, le Conseil pourrait donner son opinion sur les choix des

mécanismes et des règles d'application de la péréquation. Les avis du Conseil ne lieraient pas le gouvernement central qui doit demeurer souverain dans toutes ses sphères d'activités propres. Ils permettraient cependant une gestion publique peut-être mieux adaptée aux besoins locaux et certainement mieux comprise et acceptée.

### c) Le comité dualiste

Le Conseil fédéral refléterait la dualité canadienne chaque fois que cette dimension serait affectée par les initiatives du gouvernement central qui sont soumises au pouvoir de ratification ou de consultation du Conseil. L'on créerait au sein du Conseil un Comité permanent composé à parts égales de délégués francophones et anglophones. Les francophones hors Québec et les anglophones du Québec s'y verraient assurer une représentation garantie équitable. Concrètement, environ 80% des délégués francophones viendraient du Québec, alors que l'autre 20% viendraient des autres provinces.

Le comité dualiste du Conseil fédéral exercerait les pouvoirs de ratification du Conseil quant à l'examen et à l'approbation des législations fédérales et des initiatives du gouvernement central relatives à l'usage et au statut des langues officielles. Il ratifierait aussi la nomination des présidents et des chefs de la direction des organismes fédéraux et sociétés d'Etat à caractère culturel tels le Commissariat aux langues officielles et la Société Radio-Canada. En plus d'exercer les pouvoirs consultatifs du Conseil sur les matières culturelles dans lesquelles le gouvernement central a autorité d'agir, le comité dualiste aurait le mandat précis de voir à ce que la fonction publique fédérale reflète le dualisme canadien à tous les niveaux.

### d) Encadrement des conférences fédérales-provinciales

L'existence du Conseil fédéral ne saurait éliminer la nécessité et l'utilité de rencontres au sommet entre les premiers ministres non plus que de rencontres et de formes variées de collaboration entre ministres oeuvrant à chaque niveau de gouvernement dans des domaines d'intérêt commun. Les rencontres entre chefs de gouvernement, de même que les rencontres inter-ministérielles de nature sectorielle, ont revêtu dans le régime fédéral canadien une importance croissante. Elles sont nécessaires à la bonne marche de notre système fédéral de gouvernement. La tenue de ces rencontres, de même que leur fréquence, devraient être laissées à la discrétion des gouvernements intéressés. Il pourrait arriver toutefois, si le Conseil fédéral fonctionne heureusement, que l'on en vienne à greffer autour de cet organisme bon nombre de mécanismes de collaboration qui existent présentement sous des formes plutôt dispersées.

## Mise en place de l'institution

La mise en place du Conseil fédéral exigera que l'on prévoie un mécanisme pour départager les lois, traités ou nominations qui devront être assujettis à l'une ou l'autre de ses

attributions. Un Comité conjoint du Conseil et de la Chambre des Communes pourrait être chargé de rendre de telles décisions en fonction des attributions constitutionnelles des deux institutions.

Dans le cadre du processus d'élaboration de la réforme constitutionnelle, l'on devra également s'assurer de doter le Conseil fédéral des ressources humaines, physiques et financières requises à son fonctionnement. Un mécanisme de financement devra être constitutionnalisé pour garantir l'indépendance du Conseil fédéral à l'égard du Parlement du Canada et du gouvernement central.

## RECOMMANDATIONS 9

1. La constitution créera une institution intergouvernementale dont la fonction consistera à encadrer l'interdépendance des deux ordres de gouvernement;

2. Cette institution sera désignée sous le nom de "Conseil fédéral" pour bien exprimer qu'il s'agit d'une institution spéciale et non d'une assemblée législative contrôlée par le gouvernement central;

3. Le Conseil fédéral sera composé de délégations des provinces agissant selon les instructions de leur gouvernement respectif et assujetties à des règles de fonctionnement dont les principaux éléments seraient les suivants:

a) le mandat des délégués correspondra au mandat de leur gouvernement;

b) les Premiers ministres provinciaux ou leurs représentants seront de plein droit chefs de la délégation de leur province;

c) le gouvernement central pourra y déléguer des représentants sans droit de vote pour y faire valoir ses points de vue;

d) les délégations voteront en bloc, selon les instructions de leur gouvernement respectif;

e) la taille des délégations sera proportionnelle à l'importance démographique de leur population respective sous réserve de ce qui suit:

- le Québec comptera une représentation minimum égale à 25% du nombre des membres du Conseil;
- les petites provinces se verront garantir une sur-représentation raisonnable; et,
- les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon jouiront d'un plein droit de représentation équitable.

4. Le Conseil fédéral possédera une compétence limitée à des matières déterminées et qui s'exercera de la façon suivante:

a) le Conseil ratifiera:

- l'exercice du pouvoir fédéral d'urgence;
- l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement central dans les champs de compétence des provinces;

Nous reconnaissons que les mécanismes que nous proposons sont nouveaux. Ils rejoignent néanmoins pour l'essentiel les propositions du Rapport Pépin-Robarts, du gouvernement de la Colombie-Britannique, du Comité consultatif ontarien de la confédération, du Canada West Foundation et du Comité sur la constitution de l'Association du Barreau canadien. Nous croyons qu'il y aurait un grand intérêt à mettre en place un organisme intergouvernemental de la fédération du genre de notre Conseil fédéral. Cela faciliterait l'interrelation, la coordination et le dynamisme au sein des institutions politiques canadiennes.

- toute délégation de compétence législative entre gouvernements;

- les traités conclus par le gouvernement fédéral dans des domaines réservés à la compétence provinciale;

- les plans internationaux et interprovinciaux de mise en marché des produits agricoles;

- la nomination des juges et du juge en chef de la Cour suprême du Canada et, le cas échéant, leur révocation après enquête;

- la nomination des présidents et chefs de la direction des organismes et sociétés d'Etat de première importance du gouvernement central;

b) le conseil donnera des avis sur les questions suivantes:

- la politique monétaire et les politiques budgétaires et fiscales du gouvernement central;

- les mécanismes ou règles d'application de la péréquation;

- toute initiative fédérale qu'il juge avoir un effet régional ou provincial important;

5. Le Conseil reflétera la dualité canadienne par la mise en place d'un comité permanent composé pour moitié de délégués francophones, lequel sera appelé à intervenir chaque fois que la dimension dualiste sera affectée par les initiatives fédérales soumises au contrôle du Conseil.

6. Ce Comité du Conseil exercera les pouvoirs suivants:

a) il ratifiera:

- les initiatives fédérales en matière linguistique;

- la nomination du président et du chef de la direction des organismes fédéraux à caractère culturel;

b) il donnera des avis sur toute matière culturelle de compétence fédérale et s'assurera que la fonction publique fédérale reflète à tous les niveaux le dualisme canadien.

7. La constitution prévoira un mécanisme qui assurera au Conseil fédéral les ressources humaines, physiques et financières requises tout en protégeant son indépendance à l'égard de la Chambre des Communes et du gouvernement central.

## CHAPITRE 10

# Le pouvoir judiciaire

La constitution de 1867 ne s'arrête pas longuement sur le pouvoir judiciaire. L'article 92 (14) confie aux provinces l'administration de la justice et leur accorde le droit de créer, de maintenir et d'organiser des tribunaux provinciaux. Les articles 96 à 101 confient à l'Exécutif fédéral le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures; ils précisent que ces derniers demeurent en fonction suivant bonne conduite et sous réserve d'une révocation par l'Exécutif fédéral sur adresse du Sénat et de la Chambre des Communes; ces articles laissent aussi au Parlement l'obligation de fixer les traitements, allocations et pensions des juges des cours supérieures. Enfin, l'article 101 permet au Parlement du Canada de créer un tribunal général d'appel pour le pays et des tribunaux qui assurent la meilleure exécution des lois du Canada.

## L'indépendance du pouvoir judiciaire

Ces dispositions laissent de côté plusieurs aspects fondamentaux de l'exercice du pouvoir judiciaire. Ainsi, au sujet de l'indépendance du pouvoir judiciaire, les Pères de la Confédération ont sans doute cru que les traditions britanniques suffiraient. Or, il est indéniable que depuis 1867 le pouvoir judiciaire s'est fort bien acquitté de son rôle. Toutefois, les tribunaux sont de plus en plus appelés à arbitrer des différends qui engagent l'orientation fondamentale de la société et qui mettent en cause des intervenants qui peuvent être fort influents. Il est souhaitable de mettre le pouvoir judiciaire à l'abri de toute critique et de garantir son autorité, comme arbitre objectif et indépendant, par des dispositions expresses de la constitution.

Par ailleurs, les contrôles exercés par l'Exécutif sur l'administration des services reliés à la magistrature ont conduit de nombreux juges, de même que les barreaux canadiens, à s'interroger sur les conditions de préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Nous proposons que la constitution affirme l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'obligation des gouvernements de prendre les mesures appropriées pour la garantir. La constitution traiterait notamment de la nomination, du mandat, de l'immunité, de la rémunération et de la destitution des juges, qu'ils soient nommés par l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement. Enfin, la constitution obligerait le gouvernement central à assurer les services nécessaires à la Cour suprême et à pourvoir à son organisation. Une disposition semblable lierait les provinces à l'égard des tribunaux provinciaux.

Au chapitre sur le partage des compétences en matière de justice, nous proposons que les juges des cours supérieures soient nommés par les provinces. En contre partie, il faudra imposer aux provinces l'obligation constitutionnelle de conserver des cours supérieures de juridiction générale qui soient compétentes pour entendre tout litige relatif à

des lois provinciales ou fédérales. La constitution devra aussi assurer que cette cour de juridiction générale dans chaque province exercera les fonctions traditionnelles de contrôle de la juridiction et de la légalité de l'action des tribunaux inférieurs et de celle de l'administration publique. L'intégration dans la constitution de ces principes essentiels et de ces règles de fonctionnement garantira plus fermement l'indépendance du pouvoir judiciaire.

## La Cour suprême

La Cour suprême est le tribunal général d'appel pour l'ensemble du Canada aussi bien en matières fédérales que provinciales. Depuis 1949, elle agit aussi comme tribunal de dernier ressort. Malgré son rôle majeur dans l'évolution du droit et dans l'interprétation de la constitution, la Cour suprême n'est pas mentionnée dans la constitution de 1867. Cette Cour existe uniquement parce qu'elle a été créée par une loi fédérale aux termes de l'article 101 de la constitution. Le gouvernement central en nomme unilatéralement les juges après les procédures de consultation informelles qu'il détermine.

La Cour suprême se trouve au sommet de toutes les juridictions. Elle exprime elle-même le dualisme du système juridique canadien. Elle connaît en effet des affaires relevant de deux systèmes de droit différents: le droit civil du Québec et la Common Law. Ce statut fort spécial et très élevé aurait dû conduire à la fois à la constitutionnalisation de la Cour suprême et à une expression plus claire de son rôle dualiste, à tout le moins en certaines matières.

### 1) Statut et juridiction

La constitution devrait prévoir expressément l'existence d'une Cour suprême pour le Canada. Elle lui attribuerait une juridiction générale d'appel à la fois en matières fédérales et provinciales et prévoirait que la Cour puisse donner des avis sur toute question, constitutionnelle ou autre, que lui référerait le gouvernement du Canada, celui d'une province ou le Conseil fédéral. La Cour suprême pourrait ainsi trancher les conflits d'interprétation et de jurisprudence qui surviennent au niveau des cours d'appel provinciales. Même pour les questions de droit civil québécois, il nous apparaît préférable de conserver un dernier palier de juridiction qui assure aux citoyens du Québec des recours comparables à ceux offerts à leurs compatriotes des autres provinces. De toute façon le droit québécois en plusieurs matières commerciales, pénales et publiques a reçu de larges apports du droit anglais. On admettra également que la complexité des questions légales dans les affaires méritant l'attention de la Cour suprême rend généralement difficile d'isoler les questions relevant strictement du droit civil des autres sujets d'une même cause. Il ne répugne donc pas de conserver la Cour suprême comme dernier palier de juridiction pour l'ensemble des provinces canadiennes.

### 2) Mode de fonctionnement

Le Rapport Pépin-Robarts proposait une division de la Cour en trois bancs: civil, de Common Law et constitutionnel. Or, il nous

apparaît difficile dans la majorité des causes de classer les questions juridiques en catégories bien identifiées. Sauf en ce qui concerne l'interprétation de la constitution, nous croyons qu'il serait préférable de laisser à la pratique de la Cour le soin de régler ces questions. Il lui appartient de déterminer selon les cas, par quels juges les pourvois seront entendus. Les usages actuels de la Cour font en sorte que les pourvois du Québec sont entendus par une majorité de juges en provenance de cette province. Il y a lieu de raison de croire que cette pratique serait abandonnée. Dans la mesure où l'on entend assurer l'unité du système judiciaire canadien, on doit conserver le principe d'une Cour suprême unique.

### 3) Composition et nomination

Nous recommandons que l'on conserve la composition actuelle de la Cour. Elle comprendrait neuf membres dont trois proviendraient du Barreau ou de la magistrature du Québec. La nomination des juges puînés de la Cour suprême relèverait du gouvernement central, mais serait soumise à la ratification du Conseil fédéral. Le juge-en-chef de la Cour suprême, dont la nomination par le gouvernement central serait également ratifiée par le Conseil fédéral, serait choisi alternativement parmi les juristes du Québec et parmi ceux des autres provinces. La durée de ses fonctions serait précisée dans la constitution.

### 4) Le banc constitutionnel dualiste

En matière constitutionnelle, la Cour suprême arbitre des différends fondamentaux qui sont susceptibles de modifier l'équilibre du pouvoir à l'intérieur de la fédération. Pour cette raison le Québec, province minoritaire mais foyer principal des francophones au Canada, doit être capable de protéger ses intérêts vitaux au sein de cette Cour. Dans les dossiers traitant d'une question constitutionnelle, nous recommandons que le gouvernement central, ceux des provinces ou une des parties puissent exiger la constitution d'un banc dualiste composé d'un nombre égal de juges en provenance du Québec et de juges des autres provinces auxquels viendrait s'ajouter pour présider le banc, le juge-en-chef de la Cour suprême. S'il était nécessaire d'ajouter des juges en provenance du Québec, ceux-ci seraient désignés sur demande du juge-en-chef de la Cour suprême parmi les juges de la Cour d'appel ou de la Cour supérieure de cette province. Pour éviter que ces désignations aient un caractère discrétionnaire, nous suggérons qu'elles soient faites selon une règle d'ancienneté établie à l'avance. Sans imposer la création d'une cour constitutionnelle, cette procédure permettrait d'établir dans les cas qui apparaissent essentiels, un cour qui exprime de façon complète le dualisme de l'organisation fédérale canadienne.

### 5) Durée du mandat

La constitution déterminerait la durée du mandat des juges de la Cour suprême et du juge-en-chef. Ce mandat serait révocable sur décision du Conseil fédéral après enquête tenue par celui-ci. Le gouvernement central aurait l'obligation d'assurer les services nécessaires à la Cour suprême et de pourvoir à

son organisation matérielle. Sous réserve des dispositions de la constitution, les règles de fonctionnement de la Cour suprême seraient déterminées par une loi du Parlement du Canada.

Les réformes que nous proposons dans ce chapitre conserveraient l'unité du système judiciaire canadien et raffermiraient la tradition d'indépendance des tribunaux supérieurs et de la Cour suprême. Elles feraient de celle-ci un meilleur reflet du dualisme de la fédération canadienne et de ses systèmes juridiques, de même qu'un instrument moins contesté d'arbitrage constitutionnel.

## RECOMMANDATIONS 10

1. La constitution reconnaîtra l'indépendance du pouvoir judiciaire comme un des principes fondamentaux de la nouvelle fédération.
2. La constitution prévoira des mécanismes qui assureront aux tribunaux les ressources dont ils ont besoin et aux juges un traitement conforme à leur statut et à leurs obligations.
3. La constitution garantira le maintien, dans chaque province, de cours supérieures ayant une compétence générale et exerçant les fonctions traditionnelles de contrôle et de surveillance de la juridiction et de la légalité de l'action des tribunaux inférieurs et de celle de l'administration publique.
4. La constitution reconnaîtra l'existence, la composition et la juridiction de la Cour suprême comme tribunal général d'appel du Canada.
5. La constitution reconnaîtra également la juridiction de la Cour suprême pour décider de toute question constitutionnelle qui lui serait soumise.
6. Neuf juges composeront le banc régulier de la Cour suprême dont trois en provenance du Québec, choisis parmi les juges du Québec ou les membres du Barreau du Québec.
7. Le juge-en-chef de la Cour suprême sera choisi alternativement parmi les juristes provenant du Québec et parmi ceux des autres provinces.
8. Dans les dossiers constitutionnels ou lorsque référence d'une question constitutionnelle est faite à la Cour suprême, le gouvernement central ceux des provinces ou une des parties pourront exiger la constitution d'un banc dualiste composé d'un nombre égal de juges ou province du Québec et de juges des autres provinces auxquels viendra s'ajouter le juge-en-chef comme président.
9. La constitution garantira le caractère dualiste du banc constitutionnel et précisera les règles devant servir à la désignation des juges faisant partie de ce banc.
10. La procédure du renvoi sera ouverte au gouvernement central, à celui des provinces et au Conseil fédéral.

## QUATRIÈME PARTIE

### Le partage des compétences

#### CHAPITRE 11

### Les principes généraux du partage des compétences

Le partage des compétences détermine quel ordre de gouvernement, fédéral ou provincial, aura la responsabilité législative d'un secteur d'activités donné. Ce partage peut varier d'une fédération à une autre. Cependant, seule une division qui colle à la réalité sociale, culturelle et économique d'un pays peut assurer la stabilité, le bien-être et le dynamisme d'une fédération.

- 1) Le partage des compétences doit s'inscrire dans les grands objectifs de la fédération canadienne, tels que nous les avons énoncés au début de ce rapport. Entre autres, ce partage devra assurer le développement et l'épanouissement de la société québécoise, en même temps qu'il lui permettra de participer à un ensemble politique, économique et social plus vaste.
- 2) Le partage devra reconnaître l'importance et la diversité des régions canadiennes. En ce sens, il accordera aux provinces des compétences qui leur permettront d'être les premières responsables du développement de leur territoire et de leurs ressources humaines.
- 3) L'on reconnaîtra au Parlement central des pouvoirs suffisants pour assurer la poursuite des objectifs économiques, sociaux et culturels communs à tous les Canadiens. Dans les secteurs confiés à sa responsabilité, le Parlement central devra être capable de prendre des décisions autonomes et d'exercer efficacement ses fonctions de coordination et de direction de l'ensemble de la fédération.
- 4) Le partage des compétences reconnaîtra l'autonomie et la responsabilité politique devant l'électorat de chaque palier de gouvernement dans ses sphères propres d'activités. En corollaire, nous favorisons un partage des compétences qui soit clair et précis; ce partage, dans la mesure du possible, évitera les chevauchements, les dédoublements et les zones grises.
- 5) Le partage des compétences éliminera toute subordination des gouvernements provinciaux vis-à-vis du gouvernement central. La présence dans la constitution de pouvoirs qualifiés d'unilatéraux, c'est-à-dire de pouvoirs qui permettent au gouvernement central d'intervenir sans contrainte dans des champs de compétence provinciale, est incompatible avec cet objectif et cadre mal avec un système fédéral de gouvernement. Nous proposerons l'interdiction de toute intervention du gouvernement central dans les matières de compétence provinciale, à moins d'un accord explicite des provinces, l'inverse étant également vrai.

- 6) Le partage des compétences tiendra compte de la capacité financière de chacun des ordres de gouvernement et des objectifs canadiens de redistribution des richesses et d'égalité des chances. En d'autres termes, ce partage reposera sur une évaluation réaliste des coûts sociaux et financiers qu'il entraîne.
- 7) Le partage des compétences respectera le désir de la population de réduire la taille des gouvernements et de rapprocher des citoyens la responsabilité et la gestion des services publics qui touchent à la vie de leurs communautés de base.
- 8) La volonté de continuité des citoyens et la tradition politique sont également des éléments dont nous avons tenu compte. Nos propositions cherchent à éviter les ruptures inutiles ou injustifiées. Les citoyens sont familiers avec certaines divisions et institutions qui demeurent compatibles avec nos objectifs. Il y a donc lieu de les conserver dans leur statut constitutionnel actuel.

Nos propositions sur le partage des compétences, bien que d'une importance fondamentale, ne sauraient être isolées de celles que nous formulons aux chapitres sur les institutions et la Charte des droits. Nous visons à mieux définir le rôle du Québec et des autres régions dans l'ensemble canadien, à affermir les libertés publiques, à assurer l'égalité des citoyens et à bonifier le fonctionnement de notre système fédéral. Il serait erroné de faire dépendre la réalisation de ces objectifs du seul réaménagement des compétences législatives. L'équilibre du pouvoir doit s'apprécier comme un tout, en tenant compte des institutions mises en place, de la Charte des droits et du partage des compétences.

#### CHAPITRE 12

### Les pouvoirs unilatéraux

#### Ce qu'ils sont

Nous regroupons sous ce titre les pouvoirs qui permettent au Parlement central de passer outre la stricte division des compétences pour envahir les champs réservés aux provinces ou pour empêcher l'exercice normal de certaines compétences provinciales. Ces pouvoirs unilatéraux trouvent leur source dans le texte même de la constitution ou encore sont issus de la pratique des institutions fédérales. Ils comprennent:

- le pouvoir du Parlement canadien de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement dans les matières qui ne relèvent pas des législatures provinciales;
- le pouvoir d'urgence du gouvernement canadien;

- le pouvoir déclaratoire du Parlement canadien;
- le pouvoir de dépenser du Parlement canadien;
- les pouvoirs de réserve et de désaveu.

#### Le déséquilibre qu'ils peuvent introduire

Dans l'histoire du fédéralisme canadien, les pouvoirs unilatéraux ont été fréquemment utilisés et souvent ils ont été source de contestations et de crises. Ils introduisent dans nos institutions une dimension d'unitarisme qui risque constamment de déséquilibrer le partage des compétences en faveur du gouvernement central. Ils violent ce principe de base du fédéralisme qu'est l'absence de subordination d'un ordre de gouvernement à un autre.

#### Notre approche globale

Nous ne suggérons pas de rejeter sans réflexion ni réserve la totalité des pouvoirs unilatéraux. Nous admettons que le gouvernement fédéral a besoin d'instruments d'intervention dans les périodes de crises ou dans la réalisation d'objectifs canadiens définis dans le texte constitutionnel. Dans cette optique, nous proposons d'abord d'éliminer définitivement ceux de ces pouvoirs qui ne sont pas essentiels au bon fonctionnement de la fédération. Par contre, d'autres pouvoirs nous apparaissent plus vitaux: ils apportent de la flexibilité dans le partage des compétences et ils permettent au gouvernement central, dans des circonstances exceptionnelles, d'exercer sur l'ensemble de la société canadienne les fonctions de coordination et de direction indispensables. Dans tous les cas, l'exercice des pouvoirs unilatéraux restera soumis à une procédure d'approbation du Conseil fédéral. Celle-ci imposera la participation des provinces à toute décision de les utiliser et sanctionnera l'important principe de non-subordination d'un ordre de gouvernement à un autre.

#### Le pouvoir général de légiférer du parlement central

Le pouvoir général de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, attribué au Parlement canadien dans le préambule de l'article 91 de l'A.A.N.B., comporte aujourd'hui deux volets: celui du pouvoir résiduaire et celui du pouvoir d'urgence. La théorie des dimensions nationales que l'administration fédérale a voulu parfois greffer au pouvoir général de légiférer paraît avoir été rejetée par les tribunaux. Cette théorie voulait que le Parlement canadien pût légiférer sur des questions d'importance nationale ou intéressant tout le pays sans égard aux titres particuliers de compétences

qui appartiennent aux deux paliers de gouvernement. Elle était imprécise et peu conforme à l'esprit fédéraliste.

## 1. Le pouvoir résiduaire

Dans le régime constitutionnel actuel, le Parlement central peut adopter des lois sur tous les sujets que la constitution n'attribue pas spécifiquement à la compétence provinciale et sur tous ceux dont elle ne traite pas. C'est ce que l'on appelle le pouvoir résiduaire. En 1867, l'on a cru que ce pouvoir deviendrait un grand instrument d'intervention pour le Parlement central. En réalité, il n'en fut pas ainsi et le pouvoir résiduaire n'a que rarement servi pour justifier la constitutionnalité de lois fédérales. Ainsi, la création de compagnies à objets non provinciaux et l'aménagement de la région de la capitale nationale sont les deux seuls cas d'intervention du pouvoir résiduaire que l'on relève dans les décisions des tribunaux.

En effet, nos tribunaux ont cherché, dans la mesure du possible, à rattacher les lois canadiennes à l'énumération des compétences spécifiques du fédéral et des provinces que contenaient les articles 91 et 92 de l'A.A.N.B.. On conclut raisonnablement que, lorsqu'il existe des substituts appropriés, le pouvoir résiduaire sert peu. L'énumération, aussi exhaustive que possible, des compétences des deux ordres de gouvernement nous apparaît préférable comme technique constitutionnelle car en réduisant les zones grises dans les champs d'activités gouvernementales, elle donne lieu à moins de conflits.

Nous recommandons qu'à l'exemple de la plupart des autres fédérations une nouvelle constitution canadienne attribue le pouvoir résiduaire aux provinces. Ce geste symboliserait la plénitude de la liberté et de l'autonomie des provinces dans leur adhésion à la fédération. Par conséquent, le pouvoir du Parlement fédéral d'adopter des lois se limiterait aux matières que lui attribuerait spécifiquement la constitution. Il deviendrait donc inutile de conserver cette compétence générale et indéterminée sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement que l'on retrouve au préambule de l'article 91 de l'A.A.N.B. et qui explique l'attribution du pouvoir résiduaire au Parlement central.

## 2. Le pouvoir d'urgence

### a) Attribution et fondement

Le pouvoir d'urgence du gouvernement central n'est pas formellement reconnu par la constitution. Il se rattache lui aussi au pouvoir général de légiférer du Parlement central. Nous croyons essentiel qu'une nouvelle constitution accorde expressément un pouvoir d'urgence au Parlement central, sans référence à un pouvoir général de légiférer. L'on ne saurait priver les autorités fédérales du pouvoir d'agir lorsque, à cause de circonstances exceptionnelles, l'intégrité ou la sécurité de l'Etat canadien ou d'une province est menacée. En revanche, il faut démocratiser l'exercice de ce pouvoir d'urgence, y faire participer les provinces et placer certains droits fondamentaux à l'abri de ses atteintes.

Comme règle de base, nous affirmons que le gouvernement central devrait épuiser toutes les possibilités que lui offrent ses autres compétences avant de recourir au pouvoir d'urgence. Il n'est pas réaliste de définir à

l'avance toutes les circonstances justifiant la mise en œuvre des pouvoirs d'urgence. On admet cependant qu'il s'agit d'un pouvoir exceptionnel utilisable en période de guerre, d'insurrection, de calamités, de crise économique ou de péril grave. Dans de telles circonstances, les interventions fédérales pourront déroger aux droits provinciaux et aux libertés civiles dans la mesure où l'exige la nature de l'urgence.

### b) L'exercice du pouvoir d'urgence

La proclamation d'urgence relèverait de l'Exécutif fédéral; elle préciserait les causes de l'urgence et la durée de la proclamation. Elle resterait soumise au contrôle de la Chambre des Communes et du Conseil fédéral. En effet, toute proclamation d'urgence deviendrait inopérante quinze jours après son émission, à moins que dans ce délai, la Chambre des Communes ne l'ait approuvée et que le Conseil fédéral ne l'ait ratifiée par une majorité des deux tiers. De plus, une proclamation d'urgence cesserait d'avoir effet un an après son émission, à moins d'avoir été renouvelée selon la même procédure.

Dans le cas d'une urgence limitée au territoire d'une province et ne mettant pas en danger l'intégrité de l'Etat canadien dans son ensemble, la même procédure s'appliquerait; mais elle exigerait cette fois le consentement de la province en cause.

### c) Protection des droits fondamentaux en temps d'urgence

Lors d'une proclamation d'urgence, les droits fondamentaux protégés par la Charte demeureraient intouchables à moins que la proclamation ne les suspende expressément. La Chambre des Communes et le Conseil fédéral seraient appelés à contrôler l'opportunité de cette décision. Cependant, certains droits bénéficieraient d'une protection supplémentaire et ne pourraient jamais être suspendus même en cas d'urgence. Entreraient dans cette catégorie le droit à la vie et à l'intégrité physique, le droit d'être informé sur la raison de son arrestation et de comparaître promptement devant un tribunal compétent, le droit de tout citoyen naturalisé de demeurer en territoire canadien.

## Le pouvoir déclaratoire

Le pouvoir déclaratoire autorise actuellement le Parlement canadien à déclarer à l'avantage général du Canada tout "ouvrage" lequel devient alors objet de compétence fédérale. Ce pouvoir a été utilisé à quelques centaines d'occasions et a contribué en particulier à mettre sur pied un système transcanadien de transports et de communications. Il est tombé en désuétude ces dernières années.

Dans les fédérations contemporaines, ce pouvoir est peu répandu. Il possède lui aussi un caractère unilatéral et introduit dans les négociations intergouvernementales un élément de pression inacceptable. Nous recommandons l'abolition du pouvoir déclaratoire. S'il s'avérait nécessaire de confier au gouvernement central la responsabilité de certains ouvrages, on pourrait recourir aux mécanismes de délégation intergouvernementale dont il sera question au chapitre suivant.

## Le pouvoir de dépenser

Le pouvoir de dépenser est avec le pouvoir d'urgence le plus important des pouvoirs unilatéraux. Dans le passé, il a permis au gouvernement central de mettre en place un très grand nombre de programmes d'allocations à des individus et de subventions à des institutions ou à des gouvernements provinciaux dans des domaines de juridiction provinciale. Généralement assortis de conditions spécifiques, ces programmes sont devenus des techniques de réglementation pour des secteurs entiers de responsabilité provinciale. Les paiements de péréquation à caractère inconditionnel trouvent également leur base juridique dans le pouvoir de dépenser. Ils sont cependant beaucoup mieux acceptés par les provinces et doivent être maintenus.

### 1) Les subventions conditionnelles

Ce premier volet du pouvoir de dépenser fait l'objet d'une critique vigoureuse et presque unanime de la part des gouvernements provinciaux. Les programmes de subventions conditionnelles voulaient corriger le déséquilibre fiscal et permettre aux provinces, sans effort financier disproportionné de leur population respective, de fournir à travers le Canada un niveau de services comparables dans plusieurs domaines essentiels. À l'occasion, ils ont du même coup placé le gouvernement central dans une position de domination sur des terrains de compétence strictement provinciale, comme l'éducation, la santé, le bien-être et l'habitation. Ils ont également dérogé à ce principe du fédéralisme canadien qu'est la responsabilité fiscale et ils ont placé les provinces dans une situation de simples exécutantes de politiques administratives et législatives conçues au niveau fédéral.

En dépit des correctifs apportés durant les dernières années, en particulier par les accords fiscaux de 1977 et pour éviter de toute façon la répétition de cette situation, nous proposons que tout exercice par le gouvernement fédéral du pouvoir de dépenser dans les champs de compétence provinciale soit soumis à une ratification des deux tiers du Conseil fédéral. Nous proposons également qu'un mode de compensation approprié soit prévu pour les provinces qui, malgré le consensus national obtenu au Conseil fédéral, souhaiteraient ne pas participer à l'un ou plusieurs de ces programmes.

### 2) La péréquation

Il faut bien distinguer les subventions conditionnelles du mécanisme de péréquation qui consiste en des transferts inconditionnels du gouvernement central aux gouvernements provinciaux. Cette formule est mieux adaptée aux exigences du fédéralisme; en même temps elle répond relativement bien aux objectifs de la solidarité canadienne. Pour ces raisons, nous croyons impérieux de recommander que la constitution du pays impose aux autorités fédérales l'obligation de procéder à la redistribution de la richesse, afin de limiter les disparités entre les diverses régions du Canada et de favoriser l'égalité des chances entre les régions.

## Les pouvoirs de réserve et de désaveu

La constitution actuelle permet encore au Lieutenant-gouverneur d'une province de refuser sa sanction à un projet de loi de la législature provinciale et de le soumettre à la sanction du Gouverneur général du Canada agissant sur l'avis de ses ministres. D'autre part, le Gouverneur général du Canada peut, sur l'avis de ses ministres, désavouer ou annuler toute loi provinciale. Ces pouvoirs que l'on n'utilise plus depuis plusieurs dizaines d'années ne sont que des anachronismes et des atteintes aux principes fondamentaux du fédéralisme; on doit les faire disparaître sans la moindre hésitation. Conçus à une époque où l'on craignait l'immaturité de l'action législative des provinces, ces pouvoirs ne se justifient plus dans un pays pluraliste où l'on aurait constitutionnalisé une charte des droits et libertés de la personne.

### RECOMMANDATIONS 12

1. Le partage des compétences écartera les pouvoirs unilatéraux qui ne sont pas essentiels au bon fonctionnement de la nouvelle fédération.
2. La constitution assujettira l'exercice des pouvoirs unilatéraux à l'approbation des deux tiers du Conseil fédéral.
3. La constitution énumérera de façon aussi exhaustive que possible les compétences respectives des deux ordres de gouvernement, provincial et central.
4. Le pouvoir résiduaire sera attribué aux provinces et la compétence générale et indéterminée du gouvernement central de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement sera abolie.
5. La constitution accordera au Parlement fédéral un pouvoir exceptionnel d'urgence lui permettant d'agir lorsque, à cause de circonstances exceptionnelles, l'intégrité ou la sécurité de l'Etat canadien ou d'une province sera menacée.
6. L'exercice du pouvoir d'urgence sera soumis aux contraintes suivantes:
  - a) la proclamation d'urgence devra émaner de l'Exécutif fédéral et préciser les causes de l'urgence et la durée de la proclamation;
  - b) la proclamation deviendra inopérante quinze jours après son émission à moins que la Chambre des communes ne l'ait approuvée et que le Conseil fédéral ne l'ait ratifiée par une majorité des deux tiers;
  - c) la proclamation sera inopérante un an après son émission à moins qu'elle n'ait été renouvelée par la même procédure;

d) en cas d'urgence limitée au territoire d'une province et n'ayant pas d'impact sur l'intégrité de l'Etat canadien dans son ensemble, la proclamation devra être approuvée par la législature de cette province;

e) les droits fondamentaux enchâssés dans la charte seront intouchables à moins que leur suspension ne soit expressément prévue par la proclamation;

f) une proclamation d'urgence ne pourra en aucun cas suspendre certains droits fondamentaux, soit le droit à la vie et à l'intégrité physique, le droit d'être informé des motifs de son arrestation et de comparaître promptement devant un tribunal compétent, le droit pour tout citoyen canadien de demeurer en territoire canadien.

7. Le pouvoir déclaratoire du Parlement fédéral sera aboli.

8. Le pouvoir de dépenser du gouvernement central sera maintenu et la constitution imposera à ce dernier l'obligation de procéder à la redistribution de la richesse, afin de limiter les disparités entre les régions du Canada et de favoriser l'égalité des chances.

9. La constitution soumettra désormais le pouvoir de dépenser du gouvernement central dans les domaines de compétence provinciale aux conditions suivantes:

a) la ratification par un vote des deux tiers du Conseil fédéral; et

b) le droit d'une ou de plusieurs provinces de refuser de participer à des programmes ratifiés par le Conseil fédéral et celui d'obtenir dans ce cas une compensation appropriée.

10. Les pouvoirs de réserve et de désaveu seront abolis.

## CHAPITRE 13

### La délégation de pouvoirs

#### La délégation administrative

La constitution canadienne admet certains mécanismes limités de délégation de pouvoirs. Ainsi, elle reconnaît aux gouvernements provinciaux et fédéral le droit de déléguer certains pouvoirs administratifs à d'autres gouvernements ou à leurs agences. Cette délégation a permis des aménagements d'ordre administratif ou réglementaire comme le montre l'exemple du transport routier. Nous croyons qu'il n'y a aucun problème à conserver la délégation de pouvoirs administratifs dans notre système politique.

#### La délégation interparlementaire

Il n'existe pas dans la pratique constitutionnelle actuelle de mécanisme par lequel les provinces et le Parlement central pourraient se déléguer mutuellement leurs compétences législatives propres. Employé largement, ce mécanisme présente certains dangers car il risque, du moins en théorie, de modifier l'équilibre de la fédération. Cependant, nous croyons qu'un tel mécanisme, employé de façon limitée pour régler des problèmes spécifiques et dans un cadre bien précis, introduirait un nouvel élément de souplesse dans la constitution canadienne.

En raison donc du caractère particulièrement délicat de la délégation interparlementaire laquelle peut aboutir à des amendements constitutionnels déguisés, nous suggérons que le Conseil fédéral ratifie toutes les délégations législatives du Parlement central aux provinces et vice versa. Ces délégations devraient être limitées quant à leur durée et porter sur des programmes législatifs précis. Enfin, pour éviter que les gouvernements qui choisiraient de ne pas déléguer de pouvoirs ne supportent indirectement le coût de ces délégations, nous proposons que soit respecté le principe de la responsabilité financière de chaque ordre de gouvernement. En d'autres termes, le gouvernement qui délègue temporairement son pouvoir législatif continuerait d'assumer le fardeau financier des activités visées par la délégation interparlementaire.

#### La délégation interprovinciale

La délégation interprovinciale n'a jamais été pratiquée dans notre système constitutionnel. Dans la mesure où elles le souhaitent et où cela leur paraît nécessaire pour une meilleure coordination de certaines activités, la constitution devrait autoriser les provinces à déléguer des pouvoirs législatifs ou administratifs à des agences interprovinciales. Ce système de délégation, lorsqu'il s'appliquerait à des pouvoirs législatifs, serait assujéti à la procédure de confirmation par le Conseil fédéral. La délégation interprovinciale

contribuerait à régler avec souplesse certains problèmes de relations interprovinciales ou faciliterait le regroupement de certaines tâches administratives dans un organisme commun, lorsque des provinces isolées ne parviennent pas, dans un secteur d'activités, à jouir de services efficaces.

Nous croyons que cette gamme de procédures de délégations donnera plus de souplesse au fonctionnement de la fédération canadienne. Elle palliera dans certains cas à la rigidité inhérente à tout partage exhaustif des compétences.

## RECOMMANDATIONS 13

1. La constitution permettra la délégation de compétences législatives sous réserve des contraintes suivantes:

a) toute délégation de compétence législative devra être ratifiée par le Conseil fédéral;

b) toute délégation législative portera sur des programmes spécifiques et s'appliquera pour une période de temps déterminée;

c) le gouvernement qui délèguera temporairement son pouvoir législatif, continuera d'assumer la responsabilité financière des activités visées par cette délégation intergouvernementale.

2. La constitution permettra la délégation interprovinciale de compétences législatives et la création d'organismes interprovinciaux chargés de l'administration des programmes législatifs et administratifs délégués.

## CHAPITRE 14

# Fiscalité et péréquation

Nous avons insisté à plusieurs reprises sur le principe de non-subordination entre les deux ordres de gouvernement comme élément essentiel d'un fédéralisme authentique. La répartition des ressources fiscales entre le gouvernement central et les provinces est un des domaines où ce principe prend une signification particulière. En effet, l'autonomie des provinces dans leurs sphères de juridiction serait illusoire si elles ne disposaient pas de ressources financières adéquates pour faire face à leurs responsabilités.

Le financement par le gouvernement central de politiques qui relèvent normalement de la compétence provinciale peut s'avérer souhaitable dans certaines circonstances mais, en règle générale, il convient de s'assurer que le gouvernement qui dépense des fonds publics pour un usage de sa compétence, soit également responsable du financement de cette activité. Ce principe que les experts appellent la "responsabilité fiscale" est, non seulement conforme aux traditions canadiennes en matière de partage des ressources fiscales, mais également une

garantie d'une plus grande responsabilité politique dans les initiatives gouvernementales et d'une rigueur accrue dans la gestion des fonds publics.

## Le partage fiscal actuel

La constitution de 1867 conférait au gouvernement central le pouvoir de prélever des impôts par tout mode de taxation, non seulement dans l'exercice de ses compétences nommées, mais pour toute fin jugée utile à l'exercice de son pouvoir général d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Par contre, elle réduisait les pouvoirs fiscaux des provinces à la taxation directe perçue dans les limites de leur territoire et à des fins provinciales. Le fédéral se réservait les tarifs et les droits de douane alors que les provinces bénéficiaient des droits sur l'exploitation des richesses naturelles. Enfin, les provinces conservaient le pouvoir de prélever des droits de licence pour fins provinciales et municipales.

## Nouvelles données

Plusieurs changements majeurs sont intervenus depuis ce temps. Premièrement, de nos jours la taxation n'est plus considérée uniquement comme un moyen de financement des gouvernements. Les taux d'imposition, les exemptions, les dégrèvements et les crédits d'impôt sont utilisés régulièrement par les gouvernements comme instruments d'intervention dans la poursuite d'objectifs fort diversifiés comme la conservation de l'énergie, l'incitation à l'investissement dans certains secteurs et le soutien des revenus familiaux.

Deuxièmement, la distinction entre taxe directe et taxe indirecte est devenue désuète et difficilement applicable. Les provinces ont pu d'ailleurs par des artifices juridiques créer un certain nombre de taxes indirectes, comme par exemple la taxe sur la vente au détail, ce qui illustre bien comment la distinction entre les deux taxes n'a plus cours aujourd'hui.

Troisièmement, la guerre et la période d'après-guerre ont donné lieu au développement d'une vaste zone de concurrence d'imposition. Il s'agit de l'exploitation par les deux ordres de gouvernement d'une assiette fiscale commune, soit l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations. Ces formes de taxation, qui étaient pratiquement inexistantes à l'époque de la confédération, sont devenues les principales sources de revenu des gouvernements modernes. Enfin, depuis quelques années, certaines provinces profitent d'un accroissement considérable des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles.

## Notre approche

Pour toutes ces raisons, nous sommes d'avis que certaines modifications au régime actuel s'imposent. Il est nécessaire de reconnaître aux provinces le droit de prélever des revenus pour fins provinciales par tout mode de taxation. La distinction entre taxe directe et indirecte disparaîtra ainsi. Bien sûr, des règles d'harmonisation entre les législations fiscales

seront essentielles comme c'est déjà le cas pour empêcher entre autres la double taxation et pour assurer une assiette fiscale comparable à la grandeur du pays. D'autre part, les droits et royautés provenant de l'exploitation des ressources naturelles demeureront entièrement sous le contrôle des provinces: elles sont un attribut indissociable de leur droit de propriété sur ces ressources. Toutefois, le gouvernement central conservera son droit d'imposer des taxes à l'exportation et des impôts sur les profits provenant de toute activité commerciale au Canada, y compris l'exploitation des ressources naturelles. L'impôt foncier, qui est utilisé au Canada pour des fins presque exclusivement municipales et locales doit aussi demeurer sous le contrôle exclusif des provinces.

Le gouvernement central gardera son pouvoir actuel de prélever des impôts pour l'exercice de ses compétences et par tout mode de taxation. Comme il est nécessaire de maintenir l'union économique canadienne, l'on réservera au gouvernement central le pouvoir d'imposer des tarifs et des droits de douane. La nouvelle constitution interdira aux provinces le recours à des formes de taxation équivalentes à des mesures tarifaires, comme le prévoit d'ailleurs l'article 121 de la constitution actuelle.

Plusieurs arguments nous incitent à éviter de restreindre indûment les pouvoirs fiscaux du gouvernement central. La stabilisation économique au moyen de politiques budgétaires restera une des responsabilités principales du gouvernement central en régime fédéral. Ce gouvernement doit conserver une masse de revenus significative et une marge de manoeuvre fiscale suffisante si l'on veut qu'il puisse influencer la conjoncture économique de l'ensemble du pays. De plus, les pouvoirs de taxation accordés au gouvernement central constituent l'un des principaux instruments de redistribution des richesses entre les régions du pays. Ils sont ainsi nécessaires à l'équilibre et au bon fonctionnement de la fédération. C'est pourquoi nous proposons au chapitre 12 de ce rapport de maintenir, tout en l'encadrant, le pouvoir de dépenser du gouvernement central.

Nous imposerions même au gouvernement central l'obligation et lui accorderions la compétence constitutionnelle de maintenir des programmes de péréquation et de développement régional. La formule de péréquation qu'utilise maintenant le Canada vise à corriger les insuffisances des sources de taxation autonomes des provinces moins prospères. Elle permet, dans une large mesure, d'assurer un niveau comparable de services publics dans tout le Canada sans imposer un fardeau fiscal disproportionné aux provinces les moins riches. De cette façon, les paiements de péréquation accordent à plusieurs provinces, dont le Québec, des ressources financières additionnelles qui facilitent grandement l'exercice de leurs compétences, sans affecter leur liberté d'action.

Mais quel que soit son mérite, la péréquation fiscale ne suffit pas à notre avis à assurer un équilibre économique raisonnable entre les régions du pays. Doit s'y ajouter une répartition équitable du développement économique. Cela impose que l'on permette au gouvernement central de stimuler l'activité économique dans les régions défavorisées, non

seulement de façon indirecte par des transferts aux autorités provinciales, mais aussi par des mesures explicites de développement régional. Comme nous l'avons vu au chapitre sur le Conseil fédéral, ce dernier pourra émettre des avis sur les politiques de péréquation et de développement régional du gouvernement central.

Finalement, nous sommes d'avis qu'il est impossible de garantir par voie constitutionnelle que les ressources fiscales des deux ordres de gouvernement correspondront toujours à leurs responsabilités. L'expérience passée au Canada et dans d'autres fédérations démontre que les déséquilibres surviennent périodiquement, dans un sens ou dans l'autre, entre les ressources financières et les compétences constitutionnelles. Pour que le principe de responsabilité fiscale puisse être maintenu, de tels déséquilibres doivent être corrigés par l'action concertée des gouvernements. C'est pourquoi nous croyons que la répartition des ressources fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces devrait être réexaminée sur une base régulière, par exemple tous les cinq ou dix ans. Le Conseil fédéral pourrait éventuellement devenir le forum des discussions et des études sur ce sujet.

#### RECOMMANDATIONS 14

1. La constitution permettra aux deux ordres de gouvernement de prélever des revenus pour leurs fins propres, par tout mode de taxation.
2. La constitution attribuera aux provinces le droit exclusif de prélever des impôts fonciers et de percevoir des droits et royautés provenant de l'exploitation des ressources naturelles.
3. Le gouvernement central conservera son droit exclusif d'imposer des tarifs et des droits de douane.
4. La constitution interdira aux provinces l'imposition de mesures tarifaires sous quelque forme que ce soit.
5. La constitution obligera le gouvernement central à maintenir des programmes de péréquation et de développement régional.
6. Le Conseil fédéral pourra donner son avis sur les politiques de péréquation et sur les programmes de développement régional.
7. Les grandes lignes de la répartition des ressources fiscales entre les deux ordres de gouvernement devront pouvoir être réexaminées périodiquement tous les cinq ou dix ans, par exemple.

## CHAPITRE 15

### Éducation et culture

Dans ces deux domaines de l'éducation et de la culture, nous désirons maintenir la position historique du Québec, laquelle a toujours affirmé le rôle primordial de la province et vu d'un oeil plutôt défavorable les initiatives fédérales. La constitution de 1867 appuyait entièrement cette attitude. Le Québec est le premier responsable de la protection et de l'épanouissement de son patrimoine culturel français; son gouvernement est le mieux placé pour juger des mesures requises pour maintenir l'originalité de la société québécoise et en favoriser l'épanouissement.

#### L'éducation

Nous croyons que dans le domaine de l'éducation, les instances fédérales n'ont aucun rôle à jouer. Il s'agit d'une question vitale pour le Québec. Par éducation, il faut entendre l'enseignement primaire, secondaire et collégial, de même que les questions relatives à la langue d'enseignement. Pour nous cela inclut également les universités, l'éducation permanente, les subventions et les bourses, les modes de réinsertion sociale, la formation de la main-d'oeuvre, les métiers et l'apprentissage, les corporations professionnelles, la réglementation relative à l'exercice des métiers et des professions, l'accueil et l'intégration des immigrants. Ce sont des questions inhérentes au développement des ressources humaines sur lesquelles le Québec doit exercer un contrôle plénier.

#### La recherche

La recherche ne saurait faire l'objet d'une attribution de compétence propre. En effet, elle est plutôt envisagée comme un moyen d'action dans la poursuite d'objectifs qui sont la responsabilité de plusieurs intervenants dans la société.

Cette première constatation conduit à des clarifications utiles. Ainsi, il apparaît évident que chaque palier de gouvernement pourra faire ou commanditer de la recherche dans les secteurs reliés à ses compétences. Le gouvernement central pourra, par exemple, diriger ou financer sa propre recherche en matière de défense nationale, de questions monétaires ou de politique internationale. Il en va de même pour les provinces en matière d'habitation, de ressources naturelles, d'aménagement du territoire, d'agriculture et de main-d'oeuvre, pour ne donner qu'une liste bien incomplète.

Dans les cas où le gouvernement central voudra intervenir par le biais de son pouvoir de dépenser, son action sera désormais soumise à l'approbation du Conseil fédéral. Nous ne proposons pas ici le démantèlement des conseils de recherche fédéraux qui existent déjà, par exemple, dans les domaines des sciences sociales et des sciences médicales; mais toute législation sur leur dotation ou leur budget sera dorénavant soumise à ce mécanisme d'approbation.

Parce que les provinces sont responsables de l'enseignement supérieur et qu'une partie de

la recherche se fait dans le réseau universitaire, elles doivent jouer un rôle déterminant dans la planification des ressources et des budgets prévus pour la recherche. Cette planification relève de politiques administratives que les provinces peuvent élaborer en collaboration avec leur réseau d'institutions supérieures.

Ces mises au point dissipent nous le croyons, une part des malentendus qui existent en matière de recherche et qui, dans le passé, ont provoqué des dédoublements coûteux et certaines ingérences intempestives. Il nous apparaît en somme souhaitable que chaque ordre de gouvernement respecte le champ d'action de l'autre, ce qui n'exclut pas un travail commun ou concerté quant il s'agit d'exploiter au maximum les ressources humaines et financières disponibles.

#### La culture

Le domaine culturel est très vaste et en même temps d'une importance majeure pour les provinces, en particulier le Québec. Il comprend entre autres, les arts, les lettres, les différentes formes de loisirs, la programmation radiodiffusée et télévisée, le cinéma, le théâtre, la peinture, les orchestres, les bibliothèques, les musées, les archives, les échanges culturels, l'industrie des publications et les sports. Comme l'a noté le Rapport de la Commission Pépin-Robarts, le Québec est différent et devrait détenir les compétences nécessaires à la préservation et au développement de son caractère distinct; le même rapport ajoutait que le Québec devrait avoir accès aux compétences dont il a besoin pour préserver sa culture et son héritage particuliers.

En même temps, l'on ne saurait nier l'intérêt légitime du gouvernement fédéral pour le domaine culturel. Ce gouvernement est l'émanation des deux grandes communautés linguistiques et il doit également pouvoir représenter les diverses cultures du Canada. Il est normal qu'il veuille protéger et développer le patrimoine culturel de l'ensemble des Canadiens, compte tenu de la proximité du géant américain. De plus, il serait étrange d'empêcher le gouvernement fédéral de s'associer à la réalisation d'objectifs aussi valables que l'épanouissement de la liberté et de la créativité dans tous les domaines intellectuels et artistiques.

Tout en affirmant la compétence générale des provinces en matière culturelle et notamment l'intérêt prioritaire du Québec pour ces questions, nous proposons de reconnaître au gouvernement fédéral des compétences spécifiques qui lui permettent d'exprimer ses intérêts légitimes. D'abord, le gouvernement canadien devrait pouvoir créer, administrer ou subventionner des institutions dites nationales comme Radio-Canada, une bibliothèque fédérale, la Galerie nationale, l'Office national du film et des Archives nationales. Ensuite, en dehors de ces compétences mentionnées qui lui seraient propres, le gouvernement fédéral pourrait en se servant de son pouvoir de dépenser, proposer des législations et des programmes à caractère culturel; ces législations et ces programmes seraient cependant assujettis aux règles concernant le pouvoir de dépenser, c'est-à-dire qu'ils devraient recevoir l'approbation des deux tiers du Conseil fédéral.

**RECOMMANDATIONS 15**

1. La constitution conservera aux provinces la pleine juridiction en matière d'éducation et de développement des ressources humaines.
2. L'étendue de cette compétence devra être précisée pour s'étendre aux sujets suivants:
  - a) l'enseignement à tous les niveaux;
  - b) les questions relatives à la langue d'enseignement mais sous réserve des droits linguistiques enchâssés;
  - c) les subventions et les bourses;
  - d) les modes de réinsertion sociale;
  - e) la formation de la main-d'oeuvre;
  - f) la formation et le contrôle des corps de métier et des corporations professionnelles; et
  - g) l'accueil et l'intégration des immigrants.
3. La recherche ne sera pas envisagée comme un sujet de compétence mais plutôt comme un moyen d'action pour atteindre des objectifs qui sont la responsabilité des deux ordres de gouvernement.
4. La constitution attribuera la compétence générale en matière culturelle aux provinces, ce qui comprend les arts, les lettres, les loisirs, le cinéma, le théâtre, la peinture, la programmation radio-diffusée et télévisée, les orchestres, les bibliothèques, les musées, les archives, les échanges culturels, l'industrie du livre et les sports.
5. Le gouvernement central se verra attribuer les compétences spécifiques requises pour la protection et le développement du patrimoine culturel de l'ensemble des Canadiens, c'est-à-dire qu'il pourra créer ou conserver des institutions nationales comme Radio-Canada, les Archives nationales, la Bibliothèque nationale, la Galerie nationale, l'Office national du film.
6. Outre ces compétences spécifiques, le gouvernement central pourra intervenir dans le domaine culturel par le biais de son pouvoir de dépenser lequel sera soumis à l'approbation des deux tiers du Conseil fédéral.

**CHAPITRE 16****La famille**

Le domaine de la famille et des relations familiales est vaste. Il comprend le mariage, le divorce, la filiation, les régimes matrimoniaux, la protection de la jeunesse, la délinquance juvénile, l'aide aux familles et les tribunaux de la famille. Pour le Québec, ce secteur a été d'une importance toute particulière. Au cours de l'histoire québécoise, la famille a véritablement conservé et développé les valeurs propres à la société québécoise francophone. Même en tenant compte des changements sociaux et sous des formes variables, elle demeure un foyer privilégié pour l'éducation et l'initiation aux valeurs sociales et aux caractéristiques des Québécois francophones. De plus, elle constitue le centre de rapports juridiques qui relèvent en bonne partie du droit privé.

Dans ce contexte, il est nécessaire de mettre fin à certains partages de compétences datant de 1867. La constitution réservait alors le mariage et le divorce à la compétence fédérale. Cette façon de procéder s'expliquait à l'époque par l'absence de pluralisme religieux et par les conflits entre confessions catholique et protestante que connaissait le XIXe siècle. L'évolution sociale et religieuse les a beaucoup atténués, sinon supprimés, au Canada. Une compétence complète sur le mariage et sa célébration, le divorce et tous les aspects des relations familiales devra être attribuée à chaque province. Des mécanismes constitutionnels devront être envisagés pour favoriser la reconnaissance des effets des divorces d'une province à l'autre.

Il en irait de même pour la compétence concernant les tribunaux de la famille. Dans ce domaine, nous proposerons que l'on attribue aux provinces la compétence de nommer les juges y compris ceux des cours supérieures; cela réglera le problème constitutionnel qui actuellement empêche la création par les provinces de tribunaux de la famille.

La compétence provinciale s'étendrait aussi au domaine de la délinquance juvénile. L'évolution législative récente en ce domaine vise à décriminaliser les problèmes de délinquance et à les rattacher à l'éducation et la réadaptation sociale; ces questions doivent tenir compte des caractéristiques propres aux provinces et de leurs valeurs particulières.

**RECOMMANDATIONS 16**

1. La constitution attribuera aux provinces une compétence complète sur le mariage, sa célébration, le divorce et tous les aspects des relations familiales.
2. La constitution prévoira cependant des mécanismes constitutionnels pour favoriser la reconnaissance des effets des divorces d'une province à l'autre.

3. La constitution attribuera aux provinces la compétence sur les tribunaux de la famille en leur confiant la nomination des juges compétents.

4. La compétence provinciale devra s'étendre au domaine de la délinquance juvénile.

**CHAPITRE 17****Les Amérindiens**

Il est plutôt anormal d'envisager un groupe d'individus comme sujet de compétence d'un ordre de gouvernement. Mais c'est de cette façon que la constitution a traité les premiers habitants de ce pays, les Amérindiens. Elle a été très avare de détails quant à leur statut et n'a fait que les placer sous la compétence du gouvernement central. Une réforme constitutionnelle doit être plus explicite et plus généreuse. Il faut qu'elle réserve aux Amérindiens une meilleure place dans l'ensemble canadien et leur garantisse le respect de leurs droits et de leurs traditions culturelles.

Il n'est pas question pour nous de proposer un transfert d'autorité législative sur les Amérindiens. Un tel transfert ne peut s'effectuer qu'avec leur assentiment. Bien sûr, nous souhaiterions que les Amérindiens puissent s'intégrer et participer davantage à la vie provinciale. Cependant, un transfert de compétence qui leur serait imposé ne pourrait que les éloigner davantage du Québec et de la communauté francophone québécoise. Il importe plutôt que la constitution assure le respect des droits qui leur ont été reconnus par traité ou autrement. Elle devrait également affirmer notre volonté de respecter et de protéger leurs traditions culturelles et linguistiques. Leur participation à la vie québécoise et canadienne sera une question à négocier et à discuter avec eux. Dans une réforme constitutionnelle, les Amérindiens doivent devenir les auteurs de leur destin et non de simples objets de compétence. Nous croyons cependant que la réforme constitutionnelle devrait reconnaître l'existence de ces groupes. Elle devrait aussi leur accorder des droits spécifiques en matière de langue et d'éducation sur lesquels nous avons élaboré au chapitre sur les droits fondamentaux. Elle pourrait prévoir que les traités négociés avec les Amérindiens aient primauté sur les lois. Enfin, elle devrait respecter leurs droits spéciaux de chasse et de pêche.

**RECOMMANDATIONS 17**

1. La constitution devra être explicite quant au statut des Amérindiens.
2. La constitution devra garantir le respect de leurs droits et de leurs traditions culturelles et linguistiques.
3. Lors des discussions en vue de l'adoption d'une nouvelle constitution, les groupes amérindiens devront être représentés et consultés.

**CHAPITRE 18****Les ressources humaines, la citoyenneté et l'immigration****La citoyenneté**

La citoyenneté est le symbole de l'appartenance à un pays. La constitution de 1867 attribue le contrôle exclusif de la citoyenneté au gouvernement central. Nous croyons que cette règle doit demeurer et que dans la fédération canadienne, il ne doit y avoir qu'une seule citoyenneté et un même passeport. Le gouvernement central conservera donc le pouvoir exclusif d'accorder la citoyenneté et d'octroyer les passeports. Il contrôlera l'admission des étrangers lors de leur entrée dans notre pays.

**L'immigration**

De son côté, l'immigration a une importance considérable pour l'évolution démographique et économique du Canada et des provinces. Dans un continent encore assez peu peuplé, elle peut jouer un rôle majeur dans l'équilibre même du pays. Le pouvoir en matière d'immigration, contrairement au cas de la citoyenneté, a été partagé entre les provinces et le gouvernement central. Chacun des deux ordres de gouvernement peut légiférer sur l'immigration; cependant, en cas de conflit, la législation fédérale prévaut. Ce partage de compétences a connu des périodes de conflit mais il a également ouvert la voie à des compromis intéressants, comme par exemple les ententes Couture-Cullen de 1978 sur la sélection et l'établissement des immigrants. Ces accords démontrent que le fédéralisme canadien a été capable d'évolution dans ce domaine et qu'un réaménagement radical des compétences n'y est pas nécessaire.

Pour l'essentiel, nous proposons le maintien de cette double intervention des gouvernements central et provinciaux en matière d'immigration. D'une part, ceci permettra aux provinces de participer à la sélection des immigrants qui désirent s'établir sur leur territoire. D'autre part, cette solution laisse au gouvernement central la responsabilité d'accorder, par l'émission de

visa ou de permis de séjour, l'autorisation d'entrer sur le territoire canadien.

Ce type d'arrangement respecte substantiellement les objectifs démographiques et culturels des différentes régions du pays. Attribuer des pouvoirs plus étendus aux provinces dans le domaine de l'immigration nierait l'existence même d'une citoyenneté commune et compromettrait la libre circulation des personnes sur le territoire canadien.

**La main-d'oeuvre**

Les provinces étant les premières responsables de la gestion et du développement de leurs ressources humaines, nous croyons qu'elles devraient être entièrement responsables de la formation, du recyclage et du placement de la main-d'oeuvre. Ces fonctions se rattachent étroitement aux compétences traditionnelles en matière d'éducation et de formation professionnelle. Elles constituent aussi un aspect important de l'aménagement des priorités régionales ou locales. Tous ces aspects d'une politique de la main-d'oeuvre devraient relever de la compétence provinciale.

Enfin, on doit observer qu'il est difficile d'isoler cette question de la politique de main-d'oeuvre. En effet, la réalisation d'une telle politique a plusieurs incidences, qu'elles soient fiscales, économiques, industrielles, professionnelles ou culturelles. Une saine coopération et l'harmonisation des objectifs des divers ordres de gouvernement sont donc essentielles. Dans ce domaine si proche de la vie et du travail des hommes, les gouvernements doivent rechercher la collaboration et éviter la mise en place et le développement de politiques susceptibles de créer des conflits.

**RECOMMANDATIONS 18**

1. La Constitution attribuera le contrôle exclusif de la citoyenneté au gouvernement central.
2. La compétence sur l'immigration continuera à être partagée entre les deux ordres de gouvernement comme suit:
  - a) le gouvernement central conservera la responsabilité d'accorder l'autorisation d'entrer sur le territoire canadien;
  - b) les provinces participeront à la sélection des immigrants désirant s'établir sur leur territoire.
3. La Constitution attribuera aux provinces une compétence complète sur la formation, le recyclage et le placement de la main-d'oeuvre.

**CHAPITRE 19****Les relations de travail**

Le secteur des relations de travail comprend les relations économiques et les rapports juridiques qui se nouent entre l'employeur et ses salariés. En partie au moins, il se rattache naturellement au droit privé. De plus, toute la question des relations de travail a également des liens étroits avec les politiques relatives aux affaires sociales, à la langue, à l'éducation et au développement régional. Toutes ces réalités favorisent la reconnaissance d'une compétence provinciale dans ce domaine.

La situation actuelle n'est d'ailleurs pas très éloignée de nos propositions, puisque dans leur quasi-totalité les relations de travail sont soumises à des lois provinciales. En effet, la constitution de 1867 ne mentionnant pas comme telles les relations de travail, les tribunaux les ont effectivement rattachées en grande partie à la compétence provinciale en matière de droit privé.

Certaines exceptions furent cependant admises. Sans entrer dans le détail, on peut affirmer aujourd'hui que le Parlement central peut légiférer pour réglementer les relations de travail dans les entreprises, les travaux et les affaires qui relèvent de sa compétence. Cette donnée juridique a donné lieu à une extension trop grande de la compétence fédérale dans les relations de travail. Elle a alimenté un contentieux constitutionnel coûteux qui a servi bien plus les intérêts du patronat et des syndicats que ceux des employés concernés. Pour chacun de ces groupes, l'argumentation constitutionnelle a surtout été utilisée pour retarder l'action syndicale ou déloger des syndicats rivaux.

Nous croyons que l'incertitude qui règne dans ce secteur est malsaine et qu'il convient de clarifier la situation. Il faudra reconnaître que les entreprises qui oeuvrent dans des champs de compétence fédérale demeurent en principe soumises aux lois provinciales sur les relations de travail. Cependant, nous admettrions certaines exceptions précises à cette règle. D'abord, dans le cas des employés du gouvernement central proprement dit ou de ses mandataires, les relations de travail continueraient d'être régies par des lois fédérales. Ces lois s'appliqueraient également dans les entreprises qui oeuvrent dans les secteurs de compétence fédérale que sont les transports aérien, maritime et ferroviaire. Ces entreprises ont en effet recours à une main-d'oeuvre essentiellement mobile et interprovinciale qui justifie l'application d'un cadre unique de relations de travail.

À part les exceptions que nous venons de mentionner, nous proposons que les relations de travail soient expressément attribuées aux provinces par la constitution, car elles sont des matières de droit civil et d'intérêt local. Comme aujourd'hui pour l'entreprise dont les activités se déroulent dans plus d'une province, il y aura assujettissement à une pluralité de systèmes législatifs provinciaux.

## RECOMMANDATIONS 19

1. La constitution attribuera aux provinces la compétence sur les relations de travail.
2. Feront exception à cette règle: les relations de travail dans la fonction publique et parapublique fédérale et celles des entreprises qui oeuvrent dans les secteurs de juridiction fédérale que sont les compagnies de transport aérien, maritime et ferroviaire.

## CHAPITRE 20

# Santé, services sociaux et sécurité du revenu

Les dispositions de la constitution de 1867 concernant les services de santé, les services sociaux et la sécurité du revenu sont peu nombreuses. L'article 92.7 de la constitution attribue aux provinces la compétence sur les hôpitaux et les institutions de charité; à partir de cette référence, on peut dire que les services de santé et les services sociaux relèvent, en tant que questions d'intérêt local, de la compétence des provinces. A titre d'exception, l'article 91 accorde au gouvernement central une compétence sur les "hôpitaux de marine" utilisés autrefois pour la quarantaine laquelle était une mesure de contrôle sanitaire dans les ports d'entrée du pays.

Deux amendements constitutionnels ont modifié cette répartition. Un premier amendement ajouté à l'article 91 de la constitution donnait au gouvernement central le pouvoir d'établir des programmes d'assurance-chômage. Un second amendement à l'article 94a) lui permettait de légiférer sur les pensions de vieillesse, sous réserve cependant de la prépondérance reconnue aux lois provinciales.

Ces textes constitutionnels ne rendent pas compte à eux seuls de toute la réalité: dans le domaine social le gouvernement central n'a pas limité son rôle à la distribution de pensions de vieillesse, à la mise en place de l'assurance-chômage et au contrôle sanitaire des frontières aux ports d'entrée. Il est également intervenu de manière déterminante dans des domaines où la responsabilité première était et est encore entre les mains des provinces. Cette intervention fédérale s'est exercée par le biais du pouvoir de dépenser, aussi bien dans le domaine des services de santé et des services sociaux que dans celui de la sécurité du revenu. Le gouvernement central a justifié ses interventions tantôt par sa responsabilité de redistribuer la richesse, tantôt par celle qui lui incombe de stimuler l'économie.

## Les services de santé et les services sociaux

La compétence qu'ont les provinces de créer et de surveiller les institutions chargées de donner au public des services de santé et des services sociaux n'a jamais été contestée. En fait, certaines composantes majeures de ces services, telles la santé mentale, la santé publique, l'hébergement des personnes âgées et la protection de l'enfance, n'ont fait l'objet d'aucune intervention ou participation financière du gouvernement central. La réglementation des professions, particulièrement nombreuses dans le domaine de la santé, fut elle aussi une fonction exclusive des provinces.

Cependant, à deux reprises, en utilisant son pouvoir de dépenser, le gouvernement central est intervenu massivement et de manière à influencer de façon durable l'organisation et le financement des services de santé: par l'assurance-hospitalisation à la fin des années cinquante et l'assurance-maladie à la fin des années soixante. A aucun moment toutefois les hôpitaux et les professionnels de la santé ne transigèrent directement avec l'administration publique fédérale. La gestion des programmes de santé, la réglementation et la négociation avec les groupes professionnels furent constamment l'affaire exclusive des provinces. Même si la mise en place des régimes provinciaux d'assurance-santé fut une oeuvre utile, la décision du gouvernement central d'intervenir fut unilatérale quant au choix du moment et aux caractéristiques générales des régimes mis en place.

Par le biais du Régime canadien d'assistance publique, le gouvernement central a également participé d'une façon limitée mais substantielle au financement de services sociaux. Cependant, il est plus difficile d'évaluer l'effet de cette intervention car elle n'était pas appelée à produire les résultats spectaculaires des programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie.

Nous recommandons dans un autre chapitre de soumettre l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement central dans des domaines de compétence provinciale à l'examen et à l'approbation du Conseil fédéral. Cette recommandation empêcherait que ne se reproduisent à l'avenir les tensions et les dissensions fédérales-provinciales qui ont accompagné le développement de mesures nouvelles dans le secteur de la santé. Par ailleurs, nous croyons que la compétence générale des provinces dans le domaine des services de santé devrait être confirmée et exprimée d'une façon qui en reflèterait mieux la réalité actuelle. En effet, ce secteur n'a plus rien en commun avec les "institutions de bienfaisance et de charité" à caractère local qui l'occupaient seules il y a un siècle.

De son côté, le gouvernement central devrait conserver le pouvoir d'imposer et d'administrer des contrôles sanitaires aux frontières. Ses compétences relatives au commerce et au droit commercial lui permettraient aussi d'intervenir pour définir et contrôler les normes techniques de fabrication et de mise en marché des médicaments et des drogues.

## La sécurité du revenu

La redistribution du revenu est une des principales fonctions de l'Etat. Dans un Etat moderne, on s'attend à ce que la disparité des revenus entre riches et pauvres soit réduite par des politiques fiscales ou des politiques d'aide sociale. Cela vaut aussi bien pour les citoyens d'une fédération que pour ceux d'un Etat unitaire.

### 1) Un rôle de redistribution pour chaque niveau de gouvernement

La redistribution du revenu ne peut pas relever exclusivement d'un ordre de gouvernement. En effet, le gouvernement central comme les gouvernements provinciaux possèdent des pouvoirs fiscaux autonomes. Or ces pouvoirs fiscaux constituent aujourd'hui les instruments privilégiés des politiques de redistribution du revenu et la distinction entre impôts et prestations sociales est de moins en moins pertinente. De plus, le gouvernement central a la responsabilité de voir au partage de la richesse entre Canadiens. Il le fait en bonne partie par le mécanisme de la péréquation, mais il doit aussi pouvoir procéder à des transferts directs aux individus, comme il le fait par ses allocations familiales et ses pensions de vieillesse.

### 2) Une juridiction provinciale en matière d'assurances sociales

Dans le domaine de la sécurité du revenu, il existe aussi des programmes gouvernementaux ou du moins à caractère public et obligatoire dont le but n'est pas la redistribution entre riches et pauvres, mais la protection contre certains risques. Ces programmes sont habituellement désignés sous le nom d'assurances sociales: les exemples les mieux connus sont l'assurance-automobile, les régimes d'assurance contre les accidents du travail, le régime public de pension (régime des rentes du Québec et du Canada) et le régime d'assurance-chômage. Ces assurances sociales sont financées à partir de cotisations ou de primes payées par des personnes appartenant à des groupes bien identifiés.

Le caractère obligatoire de ces programmes vise d'abord à protéger la population contre des risques et cela à des coûts moindres que ne le ferait un régime volontaire et privé. Ils tentent également de réduire les coûts de contestations judiciaires, comme c'est le cas pour l'assurance-automobile.

Nous croyons qu'il y aurait avantage à attribuer aux provinces une compétence exclusive en matière d'assurances sociales. D'une part, il n'existe pas de raisons déterminantes pour que ces programmes soient uniformes d'un océan à l'autre. Au contraire, la façon dont une collectivité choisit de se protéger contre certains risques peut et doit varier selon ses préférences et sa situation économique.

D'autre part, il nous apparaît souhaitable que les accumulations très considérables de fonds auxquelles certains régimes d'assurances

sociales donnent naissance soient dispersées en masses distinctes dans les provinces, au lieu d'être gérées par un seul organisme central. L'influence de ces centres de décision sur le développement des régimes n'est pas négligeable. Et les gouvernements sont ainsi plus clairement et directement responsables devant la population de la gestion de ces sommes et des modifications apportées aux programmes.

### 3) Le cas de l'assurance-chômage

La responsabilité du programme d'assurance-chômage a été confiée dès 1940 au gouvernement central. On a agi de cette façon parce qu'à l'époque il était évident que celui-ci était seul en mesure d'assumer financièrement un tel programme. Par la suite, les caractéristiques de ce programme ont été modifiées à plusieurs reprises et à partir de 1971, il est devenu l'un des plus généreux et des plus coûteux régimes d'assurance-chômage au monde.

En réalité notre régime d'assurance-chômage n'a pas été conçu et ne s'est pas développé comme un simple programme d'assurance couvrant le risque de chômage et que les primes des employés et employeurs auraient financé. Le programme canadien d'assurance-chômage, avec ses caractéristiques actuelles, constitue aussi un instrument de stabilisation économique et de redistribution du revenu entre les mains du gouvernement central. En période de chômage élevé, une partie importante des bénéficiaires est financée directement par le gouvernement central à même ses revenus généraux. Ces fonds sont utilisés pour stimuler l'activité économique dans les régions les plus touchées par le chômage. De plus, l'assurance-chômage constitue un véhicule intéressant de transfert des richesses entre les individus et entre les régions et, dans le cas de travailleurs temporaires instables ou saisonniers, il joue le rôle d'un revenu minimum garanti.

Étant donné les caractéristiques actuelles du régime, il est indéniable que le gouvernement central y possède un intérêt et une responsabilité importante. Par contre, le programme d'assurance-chômage a aussi un lien direct et nécessaire avec les autres programmes d'aide sociale et les politiques de main-d'oeuvre et de formation professionnelle. Or nous proposons de remettre ces activités à la compétence des provinces.

De plus, nous recommandons dans ce rapport l'inscription dans la constitution des obligations du gouvernement central en matière de péréquation et de développement régional. De telles dispositions qui pourront fournir un coussin financier substantiel aux provinces les plus démunies, n'existaient évidemment pas en 1940.

Par ailleurs, par rapport à la stabilisation de l'économie et dans la mesure où les variations du chômage se répercutent sur les revenus les plus bas, les responsabilités et pouvoirs que nous conservons au gouvernement central en matière de sécurité du revenu et de fiscalité lui laisseront toute latitude pour ajuster ses politiques en vue d'assurer le maintien du pouvoir d'achat.

Également, les compétences fédérales en matière économique, telles que détaillées au chapitre 23, permettront au gouvernement central de faire face aux problèmes

qu'entraînerait une récession particulièrement sévère ou localisée. Les instruments d'intervention à sa disposition vont des versements aux individus et entreprises aux compensations versées aux provinces pour les aider à combler des déficits conjoncturels. Finalement, la masse budgétaire des provinces leur permettra d'ajuster leurs politiques fiscales de façon beaucoup plus significative qu'elles n'auraient pu le faire en 1940. Combinés, ces outils d'intervention du fédéral et des provinces sont plus souples et plus prometteurs au plan de la stabilisation que le maintien du présent régime uniforme d'assurance-chômage.

Considérant toutes ces données, nous favoriserions un transfert de la compétence en matière d'assurance-chômage aux provinces. Toutefois, vu l'importance du présent programme et son effet économique sur les régions plus démunies du pays, nous croyons que cet objectif devrait être poursuivi avec prudence et les conditions du transfert des responsabilités soigneusement établies et planifiées.

Somme toute, à condition de limiter les programmes d'assurance-chômage à leur rôle premier de véritables assurances et tenant compte de l'ensemble de la répartition des pouvoirs, surtout en matière économique, il n'y a pas de raison pratique de faire entorse au principe de la juridiction provinciale en matière d'assurance-sociale. Et ce, d'autant plus que le régime actuel est susceptible d'être, de toute manière, radicalement transformé au cours des années qui viennent.

Nous proposons donc un transfert graduel vers les provinces de la compétence en matière d'assurance-chômage. Durant la période de transition et d'ajustement de politiques, nous suggérons que le programme reste sous la responsabilité du gouvernement central.

Le régime fédéral canadien a déjà manifesté sa très grande souplesse en matière de transferts de responsabilités fiscales et de répartition régionale des fonds de certains programmes. C'est le cas par exemple des accords fiscaux de 1977 qui ont pratiquement mis fin aux programmes à frais partagés mais ont réservé aux provinces pour la période de transition, de solides garanties financières. Le programme national de formation de main-d'oeuvre a fait l'objet d'un transfert semblable. Ainsi une transition ordonnée de l'assurance-chômage s'inscrirait tout naturellement dans la foulée des relations fédérales-provinciales en matière fiscale.

Avant de clore ce chapitre consacré aux affaires sociales, nous soulignons qu'ailleurs dans ce rapport nous recommandons l'inscription dans la constitution canadienne de garanties de non-discrimination. En matière d'assurances-sociales, de services sociaux et de santé, cette garantie signifierait que tout Canadien qui change de lieu de résidence d'une province à une autre serait admis aux services sociaux et de santé de sa nouvelle province de résidence, au même titre que ceux qui y résident depuis toujours. Nous proposons de plus que soit incorporée dans la constitution une clause qui rende ces programmes portables pendant une période de transition afin d'éviter aux citoyens canadiens changeant de résidence d'être pendant un temps "assis entre deux chaises".

## RECOMMANDATIONS 20

1. La constitution conservera, en la précisant, la compétence complète des provinces dans le domaine des services de santé et des services sociaux;
2. Le gouvernement central pourra de son côté:
  - a) imposer et administrer des contrôles sanitaires aux frontières;
  - b) définir et contrôler les normes techniques de fabrication et de mise en marché des médicaments et des drogues.
3. Chaque ordre de gouvernement, provincial et central pourra adopter ses propres politiques de redistribution du revenu.
4. En matière d'assurances-sociales, la constitution attribuera une compétence exclusive aux provinces.
5. En matière d'assurance-chômage:
  - a) il y aura transfert de la compétence aux provinces et ces dernières pourront éventuellement adopter leur propre régime;
  - b) le transfert de compétence s'effectuera avec prudence et les conditions du transfert seront soigneusement établies et planifiées;
  - c) durant la période de transition et de transfert graduel, le gouvernement central conservera la responsabilité du programme d'assurance-chômage.

## CHAPITRE 21

# Les ressources naturelles

### Une propriété provinciale

Les ressources naturelles ont été l'objet, ces dernières années, d'amples discussions qui ont fait ressortir une vive sensibilité des provinces à leur égard. La constitution de 1867 prévoit de façon générale un contrôle des provinces sur leurs ressources naturelles. Ce contrôle qui comprend la définition des conditions d'exploitation ne saurait être remis en question. L'importance exceptionnelle qu'ont prise les ressources naturelles pour l'ensemble du pays ne doit pas avoir pour effet de déposséder les provinces de leurs droits.

Par ressources naturelles, nous entendons les ressources minières, pétrolières et gazières, les ressources hydrauliques, les ressources sous-marines, les terres, l'eau, les forêts, les pêcheries et l'agriculture. L'agriculture sera traitée séparément en raison de son importance dans la vie et l'aménagement du milieu. Sauf en ce qui a trait aux ressources sous-marines, aux pêcheries et à l'agriculture, qui reçoivent un traitement à part dans notre droit actuel, les provinces sont dotées d'un contrôle étendu sur les ressources naturelles. En effet, non seulement les provinces sont-elles généralement propriétaires des richesses naturelles situées sur leur territoire, mais elles ont aussi la compétence législative pour les gérer et les réglementer. Il n'y a pas lieu de modifier cet état de chose, sauf qu'une nouvelle constitution devrait énoncer plus clairement le rôle exclusif des provinces dans la réglementation de l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles situées sur leur territoire. Cette proposition tient compte des responsabilités incontestables des provinces à l'égard du développement économique de nature locale. Il faudra s'assurer lors de la rédaction du texte de la nouvelle constitution canadienne, que les pouvoirs fédéraux relatifs au commerce interprovincial ou international ne diminuent pas la portée des attributions provinciales dans le domaine des ressources.

### Le rôle du gouvernement fédéral

Les pouvoirs dont le gouvernement central est déjà doté peuvent influencer les politiques relatives à l'exploration, l'exploitation et la mise en marché des richesses naturelles. Que l'on songe d'une part aux pouvoirs fédéraux en matière de commerce interprovincial et international, de taxation, de transport interprovincial, de pipelines, de développement économique et de redistribution de la richesse, et d'autre part, aux droits de propriété fédéraux sur les richesses naturelles dans les territoires non érigés en province et dans les territoires frontaliers extraprovinciaux. Nous croyons que

le gouvernement central, dans le contexte de grandes politiques structurelles pour l'ensemble canadien, a un rôle nécessaire à remplir dans la mise en valeur des richesses naturelles et qu'en vue d'une planification à long terme devant embrasser le développement économique général du pays, la constitution devrait lui imposer la responsabilité d'organiser des actions concertées avec les provinces dans le secteur de richesses naturelles et en particulier de l'énergie.

En même temps, à cause des implications qui découlent de la solidarité canadienne, nous croyons que la constitution devrait affirmer le droit d'accès prioritaire qu'ont tous les Canadiens sur les richesses naturelles de leur pays. D'ailleurs, les politiques fédérales des vingt dernières années vont dans cette direction. L'on garantirait ainsi aux Canadiens le droit d'être les premiers servis en cas de pénurie d'une ressource que l'on retrouve sur leur territoire.

Enfin, il va de soi qu'en des périodes exceptionnelles d'urgence, le gouvernement central possède le pouvoir unilatéral d'agir en vue de régler les problèmes d'accès et de répartition des ressources naturelles canadiennes. Ce pouvoir s'exercerait dorénavant sous le contrôle du Conseil fédéral, comme nous l'avons vu au chapitre sur le pouvoir d'urgence.

### Le cas spécial de l'énergie nucléaire

L'énergie nucléaire exige un traitement particulier. L'exploitation, le traitement, la mise en marché et l'utilisation des matières fissiles soulèvent des questions de défense, de sécurité du pays, de pollution et de responsabilité internationale qui doivent relever des autorités fédérales. En ce qui a trait à ces aspects fédéraux, nous croyons que le Parlement doit pouvoir légiférer et jouir d'une prépondérance législative dans les cas de conflits avec des lois provinciales.

### Les ressources sous-marines

La constitution du pays devrait attribuer les ressources sous-marines au contrôle provincial. L'avis émis par la Cour suprême du Canada sur le sujet établit qu'en Colombie-britannique la propriété du lit de la mer territoriale donc des ressources naturelles et la compétence législative relative aux droits d'exploration et d'exploitation sur le plateau continental appartiennent au gouvernement central. Selon nous, il faut inverser la situation: les provinces devraient être propriétaires des ressources naturelles sises dans la mer territoriale. Au-delà de cette zone, les provinces détiendraient les droits d'exploration et d'exploitation des ressources sous-marines du plateau continental et la compétence législative correspondante. Plus loin nous formulons une réserve sur la compétence fédérale en matière de réglementation des pêcheries côtières et maritimes.

La proposition que nous faisons suppose un partage entre les provinces des territoires

frontaliers qui se trouvent sous les eaux territoriales. Certaines des limites de ces territoires sont déjà reconnues implicitement et se rattachent à des droits historiques. Par ailleurs, à plusieurs endroits, notamment sur la côte atlantique et dans le golfe Saint-Laurent, il est difficile de déterminer avec certitude et en respectant les droits des provinces impliquées, où sont les limites des territoires frontaliers qui leur appartiennent. Le problème est d'envergure et n'est pas unique au Canada. Il serait souhaitable qu'à l'occasion des discussions sur la réforme constitutionnelle, les provinces s'entendent entre elles, sinon sur l'attribution des territoires eux-mêmes, du moins sur un mécanisme et des règles d'attribution.

Nos propositions respectent la vocation maritime des provinces concernées, y compris le Québec; elles n'empêchent nullement le Parlement central d'appliquer sur les eaux de la mer territoriale et du plateau continental ses propres lois de défense, de navigation, de pêcheries ou de douanes. Elles n'empêchent pas non plus les instances fédérales de s'acquitter de leurs obligations internationales. Par ailleurs, elles auront pour effet de corriger ce qui a été perçu comme une injustice par un bon nombre d'intervenants au débat constitutionnel.

### Les pêcheries

Le partage des compétences législatives et des responsabilités administratives n'est nullement satisfaisant dans ce secteur, devenu un véritable foyer de frictions et de concurrences législatives.

Nous proposons que les pêcheries dans les eaux intérieures des provinces continuent de relever de la compétence de ces dernières. En matière de pêcheries côtières, la situation est plus complexe. D'une part, le gouvernement fédéral a des intérêts légitimes sur les eaux côtières à caractère international. Les provinces de leur côté sont attachées aux aspects locaux de l'industrie rattachée aux pêcheries: opération des bateaux de pêches, exploitation des ports de pêche, usines de transformation, chantiers maritimes, formation et recyclage de la main-d'oeuvre associée à cette importante activité.

Nous optons pour une solution de partage qui se rapproche de ce que nous avons proposé dans le cas des richesses sous-marines et de l'agriculture. À bien des points de vue, les trois secteurs d'activités comportent des traits communs. Nous pensons qu'il faut attribuer aux provinces la compétence sur les pêcheries côtières et maritimes à condition de réserver au gouvernement central toutes les questions reliées à la protection des espèces et au commerce interprovincial et international.

L'intérêt que nous reconnaissons au gouvernement central quant à la protection des espèces s'inscrit dans le prolongement de la juridiction que nous proposons de lui attribuer sur la protection de l'environnement, dans les eaux interprovinciales et internationales. Cette attribution de juridiction sur la protection des espèces comporte toutefois un danger d'envahissement des compétences provinciales. Elle peut permettre au gouvernement central, comme c'est le cas aujourd'hui, d'adopter des lois de contingentement des espèces à pêcher qui non

seulement limitent les quantités des prises mais répartissent les territoires de pêche, imposent des limites quant au nombre et à la dimension des navires et réglementent les caractéristiques des instruments de pêche. Nous ne nions pas que toute cette réglementation ait pour objet véritable le contrôle des espèces, mais son effet sur l'exercice des compétences que nous voulons attribuer aux provinces apparaît évident. Il faudra donc que l'exercice de la compétence fédérale en matière de protection des espèces soit strictement limitée à cet effet et qu'elle soit respectueuse de la prépondérance provinciale en matière de pêcheries côtières et maritimes.

Nous croyons que les aménagements constitutionnels suggérés respectent les intérêts légitimes des deux ordres de gouvernement et qu'ils s'inscrivent dans la continuité de l'apport considérable qu'ont eu les provinces, notamment le Québec, dans le développement des pêcheries côtières.

## RECOMMANDATIONS 21

1. La constitution affirmera le droit d'accès prioritaire de tous les Canadiens aux richesses naturelles de leur pays.
2. La constitution affirmera le droit de propriété des provinces sur les ressources naturelles sises sur leur territoire et leur conservera la compétence exclusive pour gérer et réglementer les ressources naturelles, notamment les ressources minières, pétrolières et gazières, les ressources hydrauliques et les terres et forêts, sauf l'exception énoncée au paragraphe suivant.
3. La constitution attribuera aux provinces la compétence pour gérer et réglementer l'énergie nucléaire sous réserve d'une prépondérance législative qui sera attribuée au gouvernement central au regard des questions de défense, de sécurité, de pollution et de droit international que soulève l'utilisation des matières fissiles.
4. Le gouvernement central collaborera à la mise en valeur des ressources naturelles placées sous contrôle provincial, en exerçant les pouvoirs qu'il possède déjà en matière de commerce, de taxation, de transport et de développement économique, de même que par son droit de propriété sur les territoires non érigés en provinces et sur les territoires frontaliers extraprovinciaux.

5. La constitution obligera également le gouvernement central à organiser des actions concertées avec les provinces en vue d'une planification économique incluant la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles.

6. En cas exceptionnels d'urgence et à condition d'obtenir l'approbation du Conseil fédéral, le gouvernement central agira en vue de régler les problèmes d'accès et de répartition des ressources naturelles canadiennes.

7. La constitution attribuera aux provinces la propriété et le pouvoir de gérer et de réglementer les ressources sous-marines situées dans les eaux territoriales; elle leur attribuera le pouvoir de gérer et de réglementer les ressources sous-marines situées sur le plateau continental.

8. Le processus de réforme constitutionnelle prévoiera un mécanisme de délimitation des territoires frontaliers qui permettra d'identifier les eaux territoriales appartenant à chaque province et les aires du plateau continental qui relèvent de leurs compétences respectives.

9. La constitution attribuera aux provinces la compétence de gérer et de réglementer les pêcheries intérieures et côtières sous réserve, quant aux pêcheries côtières, des compétences du gouvernement central sur la protection des espèces.

## CHAPITRE 22

### L'agriculture

Pour les prochaines décennies, l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire représentent pour le Canada et le monde occidental un atout important de développement économique. Les Québécois y ont dépassé le stade artisanal et jouent un rôle dynamique et considérable dans certaines productions spécialisées, rôle qui devrait rapidement s'accroître.

Jusqu'à maintenant, les deux ordres de gouvernement, fédéral et provincial, sont intervenus concurremment dans le secteur de l'agriculture, comme leur permet la constitution actuelle. Cette situation a créé surenchère et dédoublement, mais dans une bonne mesure a aussi servi les intérêts des agriculteurs. Nous croyons cependant qu'une clarification des compétences est souhaitable.

#### Le rôle provincial

L'agriculture est intimement liée à l'aménagement du territoire et au commerce local. Compte tenu de cette donnée, nous recommandons que les compétences suivantes relèvent des gouvernements provinciaux: le zonage des terres, l'amélioration des sols, l'orientation des productions, la mise en marché locale, l'aide financière aux agriculteurs y compris les prêts et assurances divers et l'enseignement agricole.

#### Le rôle fédéral

L'importance économique de l'agriculture l'empêche d'être considérée comme une question d'intérêt purement provincial. Le gouvernement fédéral doit demeurer responsable des aspects internationaux et interprovinciaux du commerce agricole; ainsi, la mise en marché interprovinciale et internationale, la classification, l'inspection et le contrôle épidémiologique des produits agricoles et du bétail devraient relever de la compétence exclusive du gouvernement central. Il va de soi que certains problèmes de classification et d'inspection des produits pourront se régler comme à l'heure actuelle par les procédures de délégations administratives que la nouvelle constitution permettra. Enfin, les plans de mise en marché et les plans globaux de stabilisation des prix et des productions qu'adopterait le gouvernement central devraient être ratifiés par le Conseil fédéral. La recherche agricole demeurera quant à elle, une fonction légitime des deux ordres de gouvernement.

#### La libre circulation des produits

Enfin, l'accès à l'ensemble du marché canadien sera protégé par les clauses de la nouvelle constitution qui interdiront les mesures discriminatoires à l'égard des produits ou des biens en provenance de quelque endroit que ce soit du territoire canadien. Sauf dans une perspective provinciale purement autarcique, une telle règle protège en définitive l'intérêt des consommateurs et des agriculteurs québécois.

qui ont su démontrer leur capacité de spécialisation et leur dynamisme face au marché canadien et, pour certaines productions, jusqu'à l'étranger.

### RECOMMANDATIONS 22

1. La constitution continuera d'attribuer une compétence partagée en matière d'agriculture mais en précisant les compétences attribuées à chaque ordre de gouvernement.
2. Les provinces auront compétence sur le zonage des terres, l'amélioration des sols, l'orientation des productions, la mise en marché locale, l'aide financière aux agriculteurs et l'enseignement agricole.
3. Le gouvernement fédéral aura compétence sur les aspects interprovinciaux et internationaux du commerce agricole, la classification, l'inspection et le contrôle épidémiologique des produits agricoles et du bétail qui sortent du marché local.
4. Le Conseil fédéral ratifiera toute intervention en agriculture du gouvernement central qui pourrait affecter l'exercice par les provinces de leur compétence en la matière; entreraient dans ce cadre les plans de mise en marché, les plans globaux de stabilisation de prix et de la production.
5. La recherche agricole demeurera une responsabilité partagée des deux ordres de gouvernement.
6. La constitution interdira l'adoption de mesures discriminatoires à l'égard de produits ou de biens en provenance de quelque endroit sur le territoire canadien.

## CHAPITRE 23

# Le partage des responsabilités économiques

## Le commerce, le système bancaire, les institutions financières

Nous traitons dans d'autres chapitres de secteurs économiques majeurs tels l'agriculture, les pêcheries et les ressources naturelles, les transports, les communications, les relations de travail, la main-d'œuvre. Nous nous sommes arrêtés également à une fonction économique importante: la fiscalité. L'objet du présent chapitre consiste à revoir, à partir de principes de base de l'union économique les responsabilités principales de chacun des ordres de gouvernement central et provinciaux.

Ce cadre d'analyse servira aussi à traiter de trois domaines additionnels que nous n'avons pas examinés jusqu'ici: le commerce, le système bancaire et les institutions financières.

### 1. Le rôle et la responsabilité du gouvernement central

Deux objectifs fondamentaux caractérisent l'union économique de type fédéral que nous proposons. D'une part, les provinces membres de la fédération canadienne s'entendent pour préserver un marché interne intégré reposant sur une union politique forte et durable: les provinces conviennent d'établir une fois pour toutes les règles fondamentales de gestion économique du pays et de permettre ainsi à l'ensemble des citoyens de profiter d'un espace économique stable et suffisamment vaste. L'union économique fédérale est donc une union économique coiffée d'une autorité politique commune définie dans la constitution du pays. Cette gestion politique commune nous apparaît nécessaire à l'efficacité de l'union économique canadienne. Elle suppose le maintien d'une autorité centrale pourvue de moyens efficaces et autonomes, lui permettant de réaliser les arbitrages indispensables entre les intérêts des différentes régions tout comme de coordonner et de diriger les activités économiques communes. Nous verrons l'application de ce premier objectif dans les pouvoirs dévolus au gouvernement central en matière de commerce international et interprovincial et en matière monétaire.

D'autre part, l'union économique fédérale canadienne a permis dans le passé et devra permettre dans l'avenir un partage équitable de la richesse entre les diverses régions du pays: c'est l'objectif de la solidarité. Nous avons indiqué au chapitre sur la péréquation que cet objectif du partage de la richesse et de l'égalité des chances devra être inscrit dans la constitution. Tous les moyens pour parvenir à cet objectif n'ont pas à être inscrits comme tels dans la constitution. Ce sont là des mécanismes d'application qui peuvent varier

selon les circonstances et auxquels nous aurions tort de nous lier à long terme. Cependant, une des obligations visant la réalisation de cet objectif de partage et de solidarité devra être mentionnée expressément dans la constitution canadienne: c'est l'obligation du gouvernement central de veiller à réduire les disparités régionales. Voyons maintenant les compétences importantes que nous accordons au gouvernement central en matière économique.

#### a) Le commerce interprovincial et international

La nécessité d'assurer une direction efficace et cohérente aux activités économiques des Canadiens exige la reconnaissance d'une compétence précise et suffisamment étendue du gouvernement central en matière de commerce extérieur et interprovincial. Le gouvernement central continuerait d'avoir une compétence exclusive sur les droits de douane. Les autres composantes de cette compétence tels la normalisation des produits destinés au commerce international ou interprovincial, y compris les poids et mesures, et les contingentements des exportations relèveraient aussi du gouvernement central. Les politiques générales relatives aux investissements étrangers seraient également de sa compétence, sous réserve des pouvoirs dévolus aux provinces en matière d'aménagement du territoire, de ressources naturelles et de développement industriel. L'étendue des pouvoirs du gouvernement central en matière de commerce international et interprovincial lui impose des obligations particulièrement importantes en ce qui concerne les politiques industrielles. Il lui appartiendra de coordonner la réalisation des objectifs de développement industriel et commercial de l'ensemble du Canada et de favoriser en ces domaines la coopération des provinces et des agents économiques. Pour ce faire, le gouvernement central devra respecter à la fois des objectifs d'efficacité, d'équité et d'équilibre dans le développement de l'économie canadienne.

#### b) L'élimination des disparités régionales

Une obligation majeure du gouvernement central consiste à réduire les inégalités économiques entre les régions et à favoriser l'équilibre dans le développement des différentes parties du pays. Pour s'acquitter de cette obligation, le gouvernement central peut recourir à différents moyens comme la péréquation, les programmes d'aide à l'entreprise, la localisation dans des régions données des activités de certaines institutions fédérales, les décisions relatives au commerce extérieur et au transport et la régionalisation de certaines mesures fiscales. Le choix de ces moyens devra toutefois respecter la compétence prioritaire des provinces en ce qui touche l'aménagement de leur territoire et le développement de leur économie respective.

#### c) La politique monétaire

La politique monétaire devra continuer à relever de la compétence exclusive du

gouvernement central. Cette responsabilité comprend l'émission de la monnaie et la stabilisation interne de l'économie de manière à prévenir le chômage et l'inflation; elle suppose le contrôle du système bancaire et des moyens globaux de paiement, de même que la réglementation des taux d'intérêt. La politique monétaire se rapporte également à la valeur de la monnaie canadienne sur les marchés internationaux et par suite à l'évolution de la balance extérieure des paiements, ainsi qu'à la gestion des réserves de devises étrangères. L'application de la politique monétaire est confiée à une banque centrale.

L'adoption d'une monnaie commune par tous les membres d'une fédération impose des contraintes à chacun, mais procure des avantages considérables. Elle permet à chaque membre notamment de financer ses déficits extérieurs, le cas échéant, à même un pool unique de devises étrangères, les surplus des uns compensant les déficits des autres. On retrouve ici une autre expression de la solidarité qui rapproche et associe les régions et les citoyens d'un même pays. L'absence d'un tel objectif fondamental dans les unions monétaires que ne chapeaute pas une union politique explique historiquement leur faillite et notre scepticisme devant celle que nous propose le projet de souveraineté-association.

Nous proposons donc que le gouvernement central conserve sa compétence exclusive en matière de politique monétaire. Liée à celle qu'il possède en matière fiscale, cette compétence lui confère des obligations importantes en ce qui a trait à la stabilisation de l'économie et à la gestion de ses propres finances publiques. L'importance croissante des ressources des provinces exigera par ailleurs une harmonisation et une coopération accrues, notamment en matière de dépenses et de dettes publiques, entre les gouvernements central et provinciaux. Nous reviendrons plus tard sur cette question de l'harmonisation des politiques économiques.

#### d) La concurrence et le contrôle des monopoles

La compétence que nous accordons au gouvernement central en matière de commerce international et interprovincial suppose aussi le maintien et le renforcement de certaines compétences accessoires. Ainsi, il sera nécessaire de reconnaître au gouvernement central une compétence spécifique en matière de pratiques monopolistiques et de contrôle des fusions d'entreprises aux fins de promouvoir la concurrence. Cette compétence s'ajouterait au pouvoir du gouvernement central d'édicter des lois criminelles en matière de concurrence. Par contre, nous croyons que la compétence générale pour la protection du consommateur devrait être dévolue clairement aux provinces. Cette protection est plutôt reliée à l'application des règles du droit privé et à la régie du commerce local.

## 2. Les compétences économiques des provinces

Un régime de type fédéral suppose non seulement une direction commune ferme mais aussi, une capacité autonome d'agir des provinces membres de la fédération. Nous

croyons que les provinces canadiennes, premières responsables du développement de leurs ressources humaines et physiques, doivent posséder les compétences pour planifier et réaliser l'aménagement de leur espace économique intérieur en conformité avec leurs préférences et leurs orientations. C'est la dynamique interne du fédéralisme qui permet ainsi aux provinces membres de jouir à la fois d'une large autonomie et d'un degré d'initiative élevé, tout en leur donnant la force, par certaines mises en commun, d'affronter les défis économiques qu'elles ne pourraient envisager étant seules.

Nous entendons donc confier aux provinces toutes les fonctions qui ne sont pas incompatibles avec la préservation d'un marché commun canadien et toutes celles qui sont essentielles à la préservation des caractéristiques propres de leur populations et de leurs territoires. Dans d'autres chapitres nous confions aux provinces la compétence sur le développement des ressources naturelles, sur l'agriculture, la main-d'oeuvre, les relations de travail, le transport routier et le transport maritime intérieur, les travaux publics, l'aménagement du territoire. Nous leur attribuons également un pouvoir fiscal illimité et recommandons que le pouvoir résiduaire leur soit dévolu. Certaines autres compétences devraient aussi leur revenir.

#### a) Le commerce local, l'incorporation, la faillite

Les provinces doivent garder leur compétence sur le commerce local et conserver en conséquence leur contrôle d'une partie importante du droit commercial. Nous attribuerions aussi aux provinces l'incorporation de l'ensemble des compagnies, sous réserve de la compétence limitée que nous reconnaitrions au gouvernement central pour l'incorporation de certaines entreprises de compétence strictement fédérale. En effet, l'incorporation est un mécanisme qui concerne essentiellement le statut juridique des personnes et leur capacité de contracter ou de faire affaires. Il s'agit là principalement d'une question de droit civil.

Dans le passé, le gouvernement central s'est fait reconnaître par les tribunaux, comme matière dite "résiduaire", un pouvoir d'incorporation de sociétés. Il s'est servi de ce pouvoir d'incorporation non seulement pour constituer en compagnie des personnes se livrant à des activités de compétence provinciale, mais aussi pour réglementer les activités elles-mêmes. Nous proposons donc de restreindre le pouvoir fédéral d'incorporation aux cas des compagnies qui exploitent des entreprises oeuvrant dans des domaines de compétence fédérale comme l'aéronautique, le transport maritime et ferrovière ou les banques. Les provinces auront de leur côté une compétence générale d'incorporer des sociétés. Pour assurer à ces dernières les avantages de la mobilité interprovinciale, nous suggérons l'introduction d'une règle constitutionnelle qui permettrait à une compagnie provinciale de faire affaires dans une autre province ou d'exploiter une affaire de compétence fédérale à la condition de respecter la loi provinciale ou fédérale d'application générale.

Enfin, en ce qui concerne la faillite, nous

distinguerions la faillite d'entreprises que nous laisserions sous la compétence fédérale de la faillite personnelle. Cette dernière a trait à un mode de paiement des dettes qui peut être différent d'une province à l'autre et qui se rattache au droit privé.

Rappelons en terminant que nous avons rattaché la protection du consommateur à la compétence des provinces.

#### b) Les coopératives et les institutions financières

Les institutions financières sont nombreuses et diversifiées. Elles comprennent les banques à charte, les sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire, les caisses populaires et les "credit unions", les sociétés d'assurance, les sociétés de placement (trusts et fonds mutuels), les compagnies de financement, les caisses de retraite, les institutions financières publiques telles la Banque centrale, la S.C.H.L., la Caisse de dépôt et de placement, la Société de développement industriel du Québec et plusieurs autres encore. Le cadre juridique ou réglementaire des institutions financières est très complexe. En gros, l'on peut dire que les banques sont assujetties à une réglementation fédérale et que les autres institutions relèvent plutôt de la compétence des provinces. Les activités de fiducie, l'assurance et les valeurs mobilières sont du ressort des provinces, mais toute société de fiducie ou de prêt hypothécaire, détenant une charte provinciale et désireuse d'étendre son activité à une autre province, doit se soumettre aux exigences de la Société d'assurance-dépôt du Canada.

Les pouvoirs accordés aux institutions financières varient considérablement et souvent sans raison sérieuse. Ainsi, on impose de conserver des réserves, mais le volume et la composition de ces réserves ne sont pas les mêmes d'une catégorie de société financière à une autre ou d'un ordre de gouvernement à un autre; les coefficients d'endettement diffèrent et il existe des restrictions variables quant aux titres de placement que les sociétés sont autorisées à acquérir.

En dépit d'un manque apparent de cohérence, il convient de noter le succès et le dynamisme du système canadien d'institutions financières. Les institutions qui oeuvrent sur le marché du capital au Canada en font l'un des plus efficaces et des plus perfectionnés au monde.

Il nous paraît donc sage de faire confiance à ce système et à sa capacité d'adaptation et d'innovation. En conséquence nous ne recommandons pas de changement important dans ce domaine, non plus que dans la réglementation du commerce des valeurs mobilières. Nous croyons, cependant, qu'il serait souhaitable que les coopératives d'épargne et de crédit dont font partie les caisses populaires aient accès directement aux mécanismes de compensation et aux autres services fournis aux banques à charte dans le cadre d'un système intégré de paiement. Il serait également nécessaire d'établir en dehors de toute ambiguïté la compétence des provinces en matière de sociétés coopératives, d'assurances, de fiducie, de fonds mutuels, de sociétés de placements, de commerce de valeurs mobilières. Il va de soi que dans leurs activités d'ensemble, cependant, les banques demeureraient assujetties au contrôle fédéral.

### c) L'accès aux professions et aux métiers

Comme on l'a vu au chapitre sur l'éducation, les provinces conserveraient également leur compétence traditionnelle sur l'exercice et l'accès aux professions et aux métiers. Il s'agit là d'une responsabilité relative à la protection du public et à l'organisation de l'activité économique sur un territoire et les différences culturelles et les préférences régionales doivent pouvoir s'y refléter.

Les dispositions constitutionnelles qui garantiront les droits d'établissement de tous les canadiens et leur mobilité dans l'ensemble du pays ne contrediront pas cette confirmation des compétences provinciales en ces matières. Elles n'empêcheront pas l'application des lois provinciales d'intérêt général mais interdiront cependant aux provinces de passer des lois qui discriminent entre les résidents permanents et les autres Canadiens. Ces considérations sur la mobilité, sur la somme des compétences économiques que nous laissons aux provinces et les réflexions de plusieurs auteurs sur le fonctionnement et l'évolution de l'union économique canadienne durant les dernières années nous conduisent à nous arrêter maintenant à deux conditions fondamentales qui permettront d'équilibrer le partage de responsabilités économiques que nous venons de proposer.

### 3. La libre circulation des biens et des capitaux

Alors que depuis vingt ans les tendances à l'intégration économique se sont affirmées un peu partout dans le monde, l'espace économique canadien a eu tendance, de son côté, à se balkaniser d'une manière qui risque à la longue de faire perdre aux canadiens les avantages de l'accès à un marché suffisamment vaste pour favoriser la productivité et le niveau de vie élevé que connaît le Canada.

L'article 121 de la constitution actuelle garantit la libre circulation des produits entre les provinces et proscrit l'imposition de taxes provinciales discriminatoires à l'endroit des autres provinces. Toutefois, les tribunaux ont interprété cet article de façon stricte et l'ont à toutes fins utiles vidé de son sens. De plus, l'article 121 passe sous silence les questions de la libre circulation des services et des capitaux.

En matière d'échanges interprovinciaux, plusieurs ont pu constater que le Traité de Rome et les interprétations judiciaires qui en ont été faites sont plus exigeants quant à la libre circulation des produits dans le marché européen, que ne l'est la constitution canadienne actuelle. Il est par exemple interdit dans le cadre de la Communauté économique européenne d'offrir des subsides à l'exportation vers l'un des états membres, de taxer de façon discriminatoire les produits en provenance d'un autre état membre, de faire subir des contrôles dits sanitaires à des importations d'un autre membre de la CEE, à moins de pouvoir démontrer hors de tout doute que ces mesures ne sont pas discriminatoires en raison de l'origine des produits. Plus récemment, ce sont tous les achats de biens et services de la part des administrations publiques qui ne peuvent plus faire l'objet de politiques préférentielles en

faveur des fournisseurs nationaux à l'exception des équipements de transport, du matériel militaire et de télécommunications.

Par contre, au Canada, plusieurs des politiques d'achat des administrations provinciales et des récipiendaires de toute sorte d'aide gouvernementale — des écoles aux agriculteurs —, sont discriminatoires vis-à-vis l'ensemble des Canadiens.

La liberté de commerce entre les régions suppose que les provinces renoncent à ériger de telles barrières tarifaires ou tout autre obstacle à la circulation des produits et des services à travers l'ensemble du territoire. Elles devront renoncer également à favoriser discriminatoirement leurs entreprises et leurs producteurs locaux au détriment des entreprises des autres régions du pays.

Nous recommandons que, pour renforcer l'union économique canadienne, soit inscrite dans la constitution une clause qui garantisse de façon efficace la libre circulation des biens et des capitaux. Cette clause réserverait cependant aux provinces le pouvoir d'adopter et de mettre en oeuvre des lois d'application générale non discriminatoires. Elle ne saurait interdire, par exemple, la réglementation des placements de certaines institutions financières, entre autres les sociétés d'assurance et les caisses de retraite, dont l'activité générale doit relever de la compétence des provinces. Elle ne menacerait pas non plus l'application des lois provinciales d'intérêt général relatives à la santé, à la sécurité publique et à l'organisation professionnelle.

### 4. L'harmonisation nécessaire des politiques économiques

Dans ce chapitre nous avons parlé d'accès effectif au marché de l'ensemble du pays, nous avons explicité le rôle stratégique du gouvernement central et proposé une prise en main solide par les provinces de leurs économies respectives. Ces défis sont déjà énormes mais il faudra pour les relever tous songer aussi à de nouveaux mécanismes d'harmonisation de l'ensemble.

L'accroissement des responsabilités provinciales, de même que la taille relative des gouvernements provinciaux par rapport au gouvernement central font en sorte que des leviers économiques très puissants sont désormais aux mains des provinces. Les problèmes structurels d'adaptation économique et de restructuration industrielle seront au centre des grands débats économiques futurs, au Canada comme ailleurs dans le monde. Ils se posent dans des secteurs où les deux ordres de gouvernement ont le plus d'intérêts partagés et de responsabilités conjointes. Les politiques industrielles, énergétiques, de transport et de soutien du revenu sont autant d'exemples de secteurs où la coordination intergouvernementale est la seule voie vers l'élaboration d'approches cohérentes et efficaces.

Il faut donc pourvoir le secteur public d'instruments plus efficaces de coordination. Il faut le doter de mécanismes permanents afin que des consensus se dégagent entre les gouvernements sur les grandes questions d'intérêt commun. C'est pourquoi nous

croions que la création du Conseil fédéral revêt une importance particulière en cette matière et, même si notre proposition vise d'autres objectifs également, nous espérons que cet organisme intergouvernemental permettra la discussion à l'échelle canadienne de questions économiques qui ne pourront jamais être l'apanage d'un seul ordre de gouvernement.

## RECOMMANDATIONS 23

1. Le gouvernement central aura compétence en matière de commerce international et interprovincial y compris:

a) les droits de douane;

b) la normalisation des produits destinés au commerce international ou interprovincial y compris les poids et mesures;

c) les contingentements des exportations;

d) les politiques générales relatives aux investissements étrangers, sous réserve des pouvoirs dévolus aux provinces en matière d'aménagement du territoire, de ressources naturelles et de développement industriel;

e) la coordination des objectifs de développement industriel et commercial de l'ensemble du Canada tout en favorisant en ces domaines la coopération des provinces et des agents économiques.

2. La Constitution imposera au gouvernement central l'obligation de réduire les inégalités économiques entre les régions et de favoriser l'équilibre dans le développement des différentes parties du pays.

3. La politique monétaire devra continuer à relever de la compétence exclusive du gouvernement central y compris:

a) l'émission de la monnaie;

b) la stabilisation interne de l'économie;

c) le contrôle du système bancaire et des moyens globaux de paiement;

d) la réglementation des taux d'intérêt;

e) la gestion des réserves de devises étrangères;

f) le contrôle de la banque centrale.

4. Outre sa compétence en matière de droit criminel qui lui permet d'édicter des lois criminelles en matière de concurrence, le gouvernement central aura une compétence spécifique en matière de pratiques monopolistiques et de contrôle des fusions d'entreprises aux fins de promouvoir la concurrence.

5. Les provinces posséderont les compétences pour planifier et réaliser l'aménagement de leur espace économique en conformité avec leurs préférences et leurs orientations.

6. Les provinces conserveront leur compétence en matière de commerce local.

7. L'incorporation de l'ensemble des compagnies relèvera des provinces sous réserve d'une compétence limitée du gouvernement central en matière d'incorporation d'entreprises de compétence strictement fédérale.

8. Une règle constitutionnelle établira qu'une compagnie provinciale peut faire affaires dans une autre province ou exploiter une affaire de compétence fédérale à condition de respecter les lois provinciales et fédérales d'application générale.

9. La faillite commerciale sera de compétence fédérale tandis que la faillite personnelle relèvera des provinces.

10. Les institutions financières continueront d'être soumises aux législations des deux ordres de gouvernement selon les règles actuellement en vigueur.

11. Les provinces auront une compétence spécifique en matière de sociétés coopératives, d'assurances, de fiducie, de fonds mutuels, de sociétés de placements et de commerce de valeurs mobilières.

12. Sera inscrite dans la constitution une clause qui garantira de façon efficace la libre circulation des biens et des capitaux sous réserve toutefois du pouvoir des provinces:

a) d'adopter et de mettre en oeuvre des lois d'application générale non discriminatoire;

b) de réglementer les placements de certaines institutions financières, entre autres les sociétés d'assurance et les caisses de retraite;

c) de passer des lois relatives à la santé, à la sécurité publique et à l'organisation professionnelle.

## CHAPITRE 24

# Transports et communications

Les transports et les communications ont été une préoccupation importante de la Fédération canadienne dès sa formation.

L'histoire nous rappelle que la construction d'un chemin de fer transcontinental d'est en ouest a assuré le rattachement des provinces de l'Ouest à la fédération. Aujourd'hui, un vaste réseau bien conçu relie l'ensemble du Canada et lui permet les échanges culturels et économiques qui forgent graduellement sa richesse, son identité et sa cohésion.

Malgré l'efficacité des systèmes de communication et de transport au Canada, ce secteur a connu une multitude de conflits juridiques et politiques. La complexité des questions en cause nous oblige à traiter séparément les transports et les communications. À l'intérieur de ces deux catégories, nous distinguerons différents types d'entreprises et d'activités.

## Les transports

### La situation actuelle

La constitution attribue au gouvernement central en matière de transport une compétence très étendue qui en plus fut interprétée de façon extensive par les tribunaux. Tout ce qui est transport interprovincial, routier, maritime ou ferroviaire est de juridiction fédérale, y compris les ouvrages locaux qui débordent le territoire d'une province. Il en est de même des pipelines interprovinciaux.

La constitution permet également au Parlement central, par l'exercice de son pouvoir déclaratoire, de déclarer à l'avantage général du Canada tout ouvrage entièrement situé dans une province et de le rattacher ainsi à sa compétence législative.

Toutes ces compétences fédérales sont doubles en ce sens que, sauf pour le transport routier, elles portent à la fois sur la construction des infrastructures et sur la réglementation des activités des entreprises. Ce dernier aspect de la compétence inclut l'attribution des permis d'exploitation aux entreprises de transport interprovincial et la fixation des normes d'exploitation.

Dès le début de l'aviation, les tribunaux placèrent également tout le secteur du transport aérien, comprenant aussi bien la construction des aéroports que les règles de la navigation aérienne, sous la compétence du gouvernement central.

### Le transport routier

Dans le cas du transport routier, les infrastructures et la fixation de leurs règles d'utilisation ont toujours été considérées comme des matières locales, rattachées à l'aménagement du territoire. Aucune modification des compétences législatives ne s'impose et la compétence provinciale sur les infrastructures routières sera maintenue.

En ce qui concerne la réglementation du transport routier sur lequel les provinces ont juridiction lorsqu'il s'agit de transport intraprovincial et le fédéral lorsqu'il s'agit de transport interprovincial, nous proposons un changement de compétence. D'une part, depuis plusieurs années, le gouvernement central a délégué ses pouvoirs réglementaires en matière de transport routier aux commissions provinciales de transport. Cette pratique s'est si bien implantée que les tentatives récentes de la part du gouvernement central de rapatrier ce pouvoir réglementaire se sont heurtées à une forte résistance des milieux du transport routier.

D'autre part, les critères actuels de partage ont conduit à des incertitudes, en particulier dans la détermination du régime de relations de travail applicable. Cet aspect serait corrigé, comme on l'a vu, par une extension de la compétence des provinces en matière de relations de travail.

Mais même au-delà de cette question particulière, il nous apparaît souhaitable de remettre clairement aux provinces la réglementation du transport routier. À l'heure actuelle, ce sont des critères complexes, tenant compte du caractère interprovincial du transport lui-même ou du caractère interprovincial de la compagnie qui effectue le transport, qui servent à déterminer si la compétence est fédérale ou provinciale. Or, l'activité du transport routier est principalement rattachée au commerce local, elle a des liens étroits avec les questions de construction et d'entretien des routes, avec aussi la réglementation de l'exploitation des ressources naturelles. Nous croyons que les provinces devraient avoir compétence sur la réglementation du transport routier et qu'elles pourront s'entendre entre elles pour harmoniser cette réglementation ou pour mettre en place des organismes interprovinciaux qui s'acquitteront de cette tâche.

### Le transport ferroviaire

Le cas des entreprises de transport ferroviaire est différent. Sauf pour quelques chemins de fer intraprovinciaux, la juridiction fédérale a toujours été complète quant aux infrastructures, aux règles d'utilisation, à la réglementation et au contrôle des entreprises elles-mêmes. En raison du caractère très intégré de ces entreprises dans l'ensemble du Canada, cette juridiction doit être maintenue. Nous laisserions le réseau ferroviaire interprovincial et les entreprises qui en font partie sous la compétence du gouvernement central.

### Le transport aérien

L'industrie du transport aérien constitue un élément majeur des communications interprovinciales et internationales. Son fonctionnement est soumis à des accords internationaux. Les règles de navigation et de sécurité et les normes techniques d'exploitations sont nécessairement communes à l'ensemble de l'espace aérien. Enfin, le transport aérien étant ultra-rapide, les divisions territoriales y perdent beaucoup de leur signification.

Nous croyons que la réglementation des entreprises de transport aérien et les normes techniques s'y appliquant ne sauraient être partagés entre deux ordres de gouvernement. Cela s'applique aussi à l'allocation des routes intraprovinciales. Ces dernières étant généralement englobées à court ou à moyen terme par les routes interprovinciales, il apparaît préférable d'intégrer les réseaux intra et interprovinciaux. Cela dit, nous souhaiterions que les nominations à la Commission canadienne des transports tiennent davantage compte des priorités et des intérêts régionaux et provinciaux.

L'implantation des aéroports joue un rôle important dans l'évolution économique d'un territoire et même parfois de l'ensemble d'une province et de ses principales zones métropolitaines. Nous recommandons qu'il soit clairement établi que la localisation et la construction de ces infrastructures ne puissent se réaliser qu'en conformité avec les plans provinciaux d'aménagement du territoire.

## La navigation maritime

En matière de réglementation de la navigation maritime, il est difficile de modifier de façon substantielle le partage actuel des compétences. Dans les eaux navigables, le gouvernement central a actuellement compétence pour réglementer la navigation. Seules l'émission de permis de transport en faveur des entreprises de navigation intraprovinciale et la réglementation de ce type d'entreprises peuvent faire les objets de législations provinciales. Comme dans le cas du transport routier, cette compétence provinciale a reçu une interprétation limitée. Ainsi, les tribunaux ont permis à des entreprises de l'extérieur d'une province de faire du cabotage à l'intérieur de celle-ci sans être soumises à toutes les lois locales.

Par ailleurs, les infrastructures maritimes, les ports et les havres publics appartiennent actuellement au gouvernement fédéral. Celui-ci voit aussi à l'installation et à l'entretien des systèmes de signalisation et de communications maritimes: il contrôle le pilotage. De plus, plusieurs des entreprises qui s'adonnent au transport maritime ont depuis longtemps un caractère interprovincial et international. Enfin, il nous semble que la navigation dans les mêmes eaux doit obéir à des règles communes.

Nous croyons nécessaire de maintenir le pouvoir fédéral sur la réglementation de la navigation maritime intra et interprovinciale. Les provinces pourraient cependant réglementer celle-ci dans les lacs et rivières qui ne sont pas juridiquement navigables, c'est-à-dire la quasi-totalité des eaux intérieures du Québec. Cette compétence se rattache à l'organisation des loisirs, de la chasse et de la pêche, ainsi qu'à la gestion et à l'aménagement du territoire.

De plus, dans le cas des entreprises qui s'adonnent au transport maritime intraprovincial, l'émission des permis et la réglementation des entreprises devrait être de juridiction provinciale.

## Les pipelines

Les pipelines interprovinciaux ont été généralement construits sous le contrôle du

gouvernement central. Ils représentent pour l'avenir un élément important dans l'élaboration d'une politique énergétique canadienne et dans les relations économiques entre les provinces. Les pipelines interprovinciaux devraient demeurer sous le contrôle du gouvernement central, aussi bien pour leur construction et les normes techniques de leur utilisation que pour l'émission des permis d'exploitation. Toutefois, les pipelines intraprovinciaux devraient relever de la compétence provinciale sur les travaux publics.

Dans un État de type fédéral, les systèmes de transports de toute nature demeurent l'un des instruments essentiels à la vie économique et aux échanges entre les hommes. Il est inévitable que le gouvernement central y joue un rôle majeur. Il importerait cependant, au niveau des institutions centrales de réglementation d'aménager une méthode de représentation des provinces et des régions qui facilite la prise en considération de leurs besoins particuliers. Ainsi, le Conseil fédéral représentant les intérêts provinciaux, pourrait jouer un rôle consultatif intéressant dans la préparation des politiques nationales dans le secteur des transports et pourrait être appelé à ratifier certaines nominations aux organismes chargés de les appliquer.

## Les communications

Par communications, nous entendons les moyens électroniques qui permettent aux gens de se transmettre des messages. Ces principaux moyens sont la téléphonie, la télécommunication, la radiodiffusion qui comprend à la fois la radio et la télévision et finalement, la câblodiffusion.

### Situation actuelle

Le partage des compétences dans le secteur des communications a été presque entièrement une création des tribunaux. La constitution de 1867 ne traitait que des seuls télégraphes et les assujettissait à la compétence fédérale lorsqu'ils reliaient plusieurs provinces ou s'étendaient hors des limites provinciales. Grâce à une interprétation judiciaire favorable et en exerçant son pouvoir déclaratoire, le gouvernement fédéral s'est accaparé un contrôle très étendu du secteur des communications. Il a exercé une juridiction presque totale sur les installations techniques et les entreprises de communication elles-mêmes. Le contrôle de la radiodiffusion et de la câblodistribution lui appartient également. Enfin, le gouvernement actuel est propriétaire en totalité ou en partie d'intervenants majeurs dans le secteur des communications parmi lesquels Radio-Canada, CNCP Télécommunications, Téléglobe et Télésat.

### La téléphonie

Dans le cas des réseaux de téléphone, le partage actuel des compétences laisse au contrôle des provinces un bon nombre d'entreprises. En effet, toutes les compagnies de téléphone, à l'exception de B.C. Telephone et Bell Canada, sont assujetties au contrôle provincial. Il ne nous semble pas opportun de laisser au gouvernement central la compétence

sur ces deux entreprises de téléphone, non pas tellement parce qu'elle aurait été acquise par le biais du pouvoir déclaratoire dont nous recommandons l'abolition, mais surtout en raison de la nature du service rendu aux citoyens par ces entreprises. Les entreprises de téléphone fournissent un service utilisé principalement pour les communications locales et leurs activités touchent directement les questions d'aménagement du territoire. De plus, le contrôle de la tarification du service téléphonique est relié à la protection du consommateur. Nous croyons que l'industrie de la téléphonie devrait être réglementée par des lois provinciales et que la compétence fédérale, si elle doit demeurer, devrait être strictement limitée à la réglementation de la téléphonie interprovinciale et internationale.

## La radiodiffusion, les télécommunications et la câblodiffusion

En matières de radiodiffusion et de télécommunications, la question paraît au départ plus délicate du seul fait que le message transmis par ces media possède très souvent un caractère culturel. Il n'est pas neutre comme dans le cas de la téléphonie par exemple.

Nous croyons qu'il y a un consensus à reconnaître que l'attribution des fréquences devrait relever de la compétence du gouvernement central. Il s'agit d'une question qui donne lieu à des ententes internationales que le gouvernement central est mieux placé pour négocier. Il en va de même de la réglementation des normes techniques des installations: il est nécessaire qu'elles soient uniformes et que leur définition relève d'un organisme central.

C'est en matière de permis d'exploitation et de contrôle du contenu que le Québec entre autres a toujours manifesté son désir d'intervenir en matière de radiodiffusion. Nous comprenons cet intérêt culturel mais il nous semble essentiel qu'une nouvelle constitution évite d'attribuer, de façon directe ou indirecte, à l'un ou l'autre des paliers de gouvernement fédéral ou provinciaux, une quelconque juridiction sur le contenu transmis par les media électroniques. Nous ne voyons en effet pas plus de raisons de contrôler le contenu de ces media que nous en voyons de contrôler le contenu cinématographique ou celui de la presse écrite. Cette approche est d'ailleurs conforme à nos recommandations relatives à l'enchâssement des droits fondamentaux; elle respecte la liberté d'information et le libre choix des individus face aux media électroniques.

Nous croyons que les gouvernements ont d'autres moyens d'intervenir pour influencer l'orientation et le développement culturel des media électroniques que celui de chercher à réglementer leur contenu, ce moyen n'ayant de toute façon, en raison des techniques actuelles, que des résultats fort partiels. Nous favorisons une approche plus positive qui permette aux provinces d'établir leurs propres entreprises locales ou leurs propres réseaux qui entreraient alors en compétition avec les réseaux privés.

Tous ces media électroniques seront soumis à l'application des lois ordinaires de chacun des niveaux de gouvernement. Ainsi, les lois des provinces sur la protection du consommateur

pourront régir les services offerts par les entreprises de communications et les dispositions du Code criminel pourront assurer que la programmation respecte l'ordre public.

Avant de clore cette question, nous rappelons que nous croyons souhaitable que le partage des compétences en matière culturelle impose au gouvernement central l'obligation de posséder et d'exploiter un réseau national de radiotélévision. Celui-ci demeure un instrument indispensable d'échange entre les deux principaux groupes culturels. Dans le passé il a assuré un respect minimal des droits linguistiques des minorités. Dans l'avenir, il servira à concrétiser le droit fondamental de tout individu d'avoir accès dans toutes les parties du pays à la radio et la télévision dans sa langue maternelle française ou anglaise. Le service postal devrait demeurer sous la responsabilité du gouvernement central.

## RECOMMANDATIONS 24

1. En matière de transport routier, la constitution attribuera aux provinces la compétence en matière de réglementation et d'infrastructure.
2. Le gouvernement central exercera une juridiction complète sur les infrastructures, les règles d'utilisation, la réglementation et le contrôle des entreprises du réseau ferroviaire.
3. Relèveront du gouvernement central, la réglementation des entreprises de transport aérien, les normes techniques s'y appliquant et l'allocation des routes aériennes intra et interprovinciales, sous les réserves suivantes:
  - a) les nominations à la Commission canadienne des transports devront refléter davantage les priorités et les intérêts régionaux et provinciaux;
  - b) la localisation et la construction des infrastructures devront se réaliser en conformité avec les plans provinciaux d'aménagement du territoire.
4. La réglementation de la navigation maritime relèvera du gouvernement central.
5. La constitution attribuera aux provinces compétence en matière d'émission de permis et de réglementation des entreprises qui s'adonnent au transport maritime intraprovincial.
6. Les pipelines resteront sous le contrôle du gouvernement central à l'exception des pipelines intraprovinciaux qui relèveront de la compétence provinciale.
7. La téléphonie sera de compétence provinciale sauf la réglementation de la téléphonie interprovinciale et internationale qui relèvera du gouvernement central.
8. En matières de radiodiffusion, télécommunications et câblodiffusion.
  - a) l'attribution des fréquences et les normes techniques relèveront du gouvernement central;

**b) le contrôle du contenu transmis par les media électroniques ne fera pas l'objet d'une attribution spécifique de compétence à l'un ou l'autre des paliers de gouvernement;**

**c) les provinces pourront établir leurs propres entreprises de radiodiffusion.**

**9. Les postes continueront à relever de la compétence fédérale.**

## CHAPITRE 25

# Les affaires municipales, le territoire, les travaux publics

### Une situation confuse

Les questions concernant les municipalités et l'aménagement du territoire ont toujours été considérées au Québec comme relevant de la compétence provinciale. Les activités fédérales dans ce secteur, malheureusement trop nombreuses et souvent conçues unilatéralement, ont fait l'objet de critiques unanimes.

Rappelons au départ que les affaires municipales et l'aménagement du territoire sont, généralement parlant depuis la Confédération, des sujets à forte prédominance provinciale. Cependant, certains titres de compétence du gouvernement central autorisent des interventions "indirectes" qui peuvent ignorer les politiques provinciales relatives aux municipalités et à l'aménagement du territoire. Parmi ces titres de compétence, mentionnons ceux relatifs à l'implantation des ports, des aéroports, des chemins de fer, des terrains militaires et des bureaux de poste. De plus, c'est en utilisant son pouvoir de dépenser que le gouvernement central a empiété sur de nombreux domaines rattachés aux affaires municipales. Ainsi, les programmes fédéraux à connotations municipales et territoriales restent encore nombreux: ceux relatifs à l'habitation, aux infrastructures municipales, à la rénovation et au transport urbain, aux subventions municipales et quelques autres. En 1971, les autorités fédérales avaient même créé un ministère d'État aux affaires urbaines, depuis lors aboli, lequel était chargé de coordonner les interventions fédérales en milieu urbain. Enfin, d'autres interventions fédérales découlent des privilèges accordés à certaines corporations de la Couronne ou à des entreprises de compétence fédérale comme Bell Canada. Celles-ci peuvent, en principe, réaliser leur mission corporative sans obéir à la réglementation provinciale du territoire.

### Une compétence nettement provinciale

Les affaires municipales et l'aménagement du territoire sont à nos yeux des questions qui

doivent relever des compétences provinciales. Elles ne deviennent pas des "affaires urbaines" de compétence fédérale parce que leur importance dépasserait les limites des unités urbaines et qu'elles intéresseraient l'ensemble du Canada. Le cadre municipal est l'expression spatiale de l'organisation économique et sociale que le Québec, en tant que société distincte, se donne pour atteindre ses objectifs. L'intervention fédérale ne doit s'y faire qu'avec mesure et précaution.

D'une part, toutes les interventions qui se rapportent à l'habitation, la rénovation, le zonage, l'infrastructure et le transport urbain devraient être identifiées comme étant de compétence provinciale. D'autre part, lorsque le gouvernement central intervient indirectement par l'exercice de ses pouvoirs à connotation territoriale, par exemple pour l'implantation d'aéroports, de pipelines ou de bases militaires, son action devrait être assujettie aux lois provinciales d'application générale, pour autant que ces dernières ne soient pas discriminatoires à son égard. Cela signifie par exemple que, dans toutes ses implantations, le gouvernement central serait tenu de respecter les plans d'aménagement du territoire établis par les provinces.

Ces recommandations s'inspirent de notre volonté de préserver non seulement l'intégrité des pouvoirs provinciaux, mais aussi l'autonomie municipale. Nous croyons en effet que l'autonomie municipale, dans les affaires qui sont par nature locales ou régionales, doit être consolidée. Il ne s'agit pas de protéger le statut des municipalités par des dispositions constitutionnelles, mais plutôt de concevoir au niveau provincial un mécanisme législatif qui protégera les municipalités contre la perte de leurs pouvoirs traditionnels et de leur autonomie financière. Ainsi, nous croyons que la constitution du Québec devrait reconnaître l'existence et les pouvoirs des municipalités et leur garantir une autonomie financière. Ces observations valent également pour les gouvernements locaux chargés de l'administration scolaire.

### La protection de l'environnement

La protection de l'environnement est un sujet intimement lié aux affaires municipales et d'ailleurs il est demeuré longtemps sous la responsabilité des gouvernements municipaux. Ce n'est que récemment que les gouvernements provinciaux ont adopté des lois générales sur ce sujet. Il y a lieu de consacrer dans un texte constitutionnel la responsabilité première des provinces à l'égard de la protection de l'environnement. Cette compétence comprend la surveillance de la faune, de la flore, de l'air et de l'eau, la gestion de ces ressources et la réglementation de la chasse, ceci sous réserve des restrictions découlant des traités internationaux. Certaines exceptions sont cependant nécessaires.

Le gouvernement central, à cause de sa compétence en matière de droit criminel, se verra reconnaître le droit d'adopter des dispositions sanctionnant les actes les plus graves de pollution portant atteinte à la sécurité des personnes et des biens. Toutefois, cette compétence précise ne devra pas devenir la source d'une réglementation générale de l'environnement par le gouvernement central.

La protection des eaux côtières et des eaux interprovinciales devra également faire l'objet d'une exception. L'inefficacité de l'action réglementaire provinciale sur ces eaux et les problèmes complexes de droit international public qui s'y posent militent en faveur d'une attribution de compétences au gouvernement central. Dans ce secteur, il convient de renoncer à certains pouvoirs, au nom de la qualité de la vie et du patrimoine des générations futures. La question la plus difficile est ici de définir ce que sont les eaux interprovinciales. Les discussions constitutionnelles pourront régler cette question.

Deux dernières précisions: d'une part, le gouvernement central, pour des raisons de sécurité évidente, aura compétence en matière de pollution nucléaire. D'autre part, nous convenons que la compétence qu'a le Fédéral de réglementer la navigation maritime et aérienne l'habilite à prévenir et à punir les actes de pollution découlant de ces deux activités.

### La propriété du territoire

Nous croyons important d'affirmer le caractère intangible du territoire provincial et d'empêcher l'accroissement de la propriété fédérale sur ce territoire. Comme règle générale, le gouvernement central ne devrait être propriétaire de terrains que pour les fins essentielles aux activités qui sont de sa juridiction, étant sauve la propriété du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest canadien, laquelle est et doit demeurer fédérale, du moins dans l'état actuel du développement de ces territoires. Les tribunaux devraient intervenir pour contrôler l'exercice du pouvoir fédéral d'exproprier afin de le limiter à ce qui est essentiel à la réalisation des objectifs fédéraux.

Cette attitude est commandée par l'impérieuse nécessité pour le Québec de conserver intacte l'aire d'application de ses lois. Elle s'appuie sur des dispositions constitutionnelles qui non seulement avaient réservé aux provinces la propriété du domaine public, sauf quelques exceptions, mais aussi avaient prévu que la réglementation du domaine public et de la propriété privée ressortissait aux provinces.

### Les parcs nationaux

En pratique, il n'y a pas lieu de toucher aux propriétés publiques fédérales existantes, mais plutôt de se prémunir contre des accroissements démesurés du territoire public fédéral aux dépens du territoire provincial et de s'assurer que les propriétés publiques fédérales servent uniquement à des fins fédérales. La création de nouveaux parcs fédéraux est ainsi écartée. Au Québec, ces parcs ont été constitués grâce à la collaboration de la province qui a mis ses pouvoirs d'expropriation au service des projets fédéraux. À l'heure actuelle, ce n'est que dans la région de la capitale nationale que le gouvernement fédéral peut unilatéralement exproprier pour créer des parcs. C'est une anomalie et la règle générale devrait prévaloir, ici comme ailleurs.

### La capitale nationale

La législation relative à la région de la capitale nationale mérite un traitement spécial. Nous estimons qu'elle devrait être approuvée par un Comité tripartite du Conseil fédéral représentant également l'Ontario, le Québec et le reste du Canada.

Cette législation serait aussi soumise à l'approbation des gouvernements des deux provinces mentionnées. À moins de dispositions expresses acceptées par les deux provinces d'Ontario et du Québec, elle ne devrait pas amoindrir la compétence des gouvernements municipaux et provinciaux sur le territoire de la capitale nationale.

### Les travaux publics

Enfin, les attributions provinciales incluront la responsabilité des travaux publics et des autres entreprises de nature locale. Depuis 1867, personne n'a contesté que le secteur des travaux publics, ne soit une activité locale. Même si le gouvernement fédéral a parfois utilisé son pouvoir de dépenser pour subventionner des réseaux routiers, la compétence provinciale a généralement été respectée. La nouvelle constitution doit continuer à affirmer cette compétence. Celle-ci sera exclusive, même en cas d'interconnexion avec les réseaux ou les ouvrages relevant d'une autre province. La simple interconnexion ne saurait justifier l'attribution d'une compétence au gouvernement fédéral.

### RECOMMANDATIONS 25

1. La constitution reconnaîtra la compétence des provinces sur les affaires urbaines et l'aménagement du territoire, ce qui comprendra notamment, l'habitation, la rénovation, le zonage, les infrastructures et le transport urbain.
2. La constitution assujettira aux lois provinciales d'application générale l'exercice par le gouvernement central de pouvoirs à connotation territoriale.
3. La constitution attribuera aux provinces la responsabilité première de la protection de l'environnement et notamment de la faune, de la flore, de l'eau, de même que la gestion de ces ressources et la réglementation de la chasse sous réserve des limites découlant des traités internationaux.
4. La règle générale énoncée à la recommandation précédente comportera quatre exceptions qui se rattacheront à une compétence du gouvernement central:
  - a) le droit de sanctionner, par le biais de sa juridiction en matière criminelle, les actes de pollution qui portent atteinte à la sécurité des personnes et des biens;
  - b) la protection des eaux côtières, interprovinciales et internationales;

c) la pollution nucléaire; et

d) la prévention et la sanction des actes de pollution découlant de la navigation maritime ou aérienne.

5. La constitution affirmera le caractère intangible du territoire provincial et limitera le pouvoir d'expropriation du gouvernement central à des fins essentielles à ses activités.

6. La législation concernant la région de la capitale nationale devra être approuvée par une commission tripartite du Conseil fédéral représentant l'Ontario, le Québec et le reste du Canada.

7. La constitution affirmera la compétence des provinces sur les travaux publics.

## CHAPITRE 26

# Administration de la justice et système juridique

### Les données de base

Le droit civil est demeuré l'un des éléments principaux des traditions culturelles québécoises. En 1867, l'attribution d'une compétence exclusive aux provinces en matière de droit civil a été l'une des conditions essentielles de la participation du Québec à la Fédération canadienne. La constitution a également donné compétence aux provinces pour l'administration de la justice sur leur territoire et pour la constitution et l'organisation des cours provinciales, tant de juridiction civile que criminelle.

Par contre, elle a réservé au gouvernement central une compétence entière sur le droit criminel, y compris la procédure. S'y ajoutait l'établissement des pénitenciers. Enfin, bien que la constitution des cours civiles et criminelles relève des provinces, l'article 96 de l'A.A.N.B. a attribué au gouvernement central la nomination des juges des cours supérieures. L'article 101 lui a également permis de créer une cour générale d'appel pour le Canada et des cours pour l'administration des lois fédérales, ce qui a conduit à l'établissement de la Cour suprême et de la Cour fédérale. Les juristes familiers avec la procédure civile et le droit administratif reconnaissent que ce partage a créé des problèmes importants aux chapitres de l'établissement de tribunaux administratifs, de la juridiction des cours inférieures constituées par les provinces et de l'aménagement du contrôle judiciaire sur les actes de l'administration et ceux des tribunaux inférieurs.

### Le droit criminel

Dans un nouveau partage constitutionnel, la compétence en matière de droit criminel devrait demeurer fédérale. Un tel pouvoir

gagnerait cependant à être mieux défini. Il permettrait au gouvernement central d'édicter un Code criminel pour le Canada, mais ne devrait pas, même accessoirement, lui servir d'instrument de réglementation. Bien que d'autres fédérations aient attribué le droit criminel à la compétence des États fédérés, l'uniformité du droit criminel a paru avantageuse jusqu'à présent à l'ensemble des citoyens canadiens et n'a jamais été mise en cause. De plus, le droit criminel appliqué dans ce pays depuis plus de deux siècles repose sur un fondement commun de droit anglais qui est familier aux juristes de toutes les provinces, ceux du Québec y compris, et qui a bien servi la population. Ce droit criminel, d'ailleurs, a été incorporé facilement dans les traditions culturelles et juridiques du Québec.

En raison des fonctions de rééducation et de réinsertion sociale qu'ils devraient idéalement remplir, les systèmes pénitenciers et de libérations conditionnelles devraient cependant être pris en charge et administrés par les provinces.

## Le droit civil et l'administration de la justice

Le droit civil, élément important des traditions culturelles québécoises, doit continuer à relever de la compétence des provinces. En ce qui concerne l'administration de la justice, le partage des compétences peut être simplifié. Cette administration relève déjà en bonne partie des provinces, lesquelles pourvoient à l'organisation matérielle et humaine des cours et possèdent tous les instruments de gestion nécessaires.

Cependant, suivant les articles 96 et suivants de l'A.A.N.B., le gouvernement central nomme les juges des cours supérieures. Ce mode de nomination ne fournit pas plus de garanties d'indépendance et de compétence de la magistrature qu'une nomination provinciale. Dans la mesure où l'on attribue la responsabilité primordiale de l'administration de la justice aux provinces, il nous semble que la nomination des juges des cours supérieures devrait leur être intégralement confiée. Il importe beaucoup plus d'introduire dans la constitution des principes qui affirmeraient et garantiraient l'indépendance des tribunaux. Nous proposons donc que l'on attribue aux provinces le pouvoir et l'obligation d'organiser les cours de justice et de nommer les juges des cours supérieures de juridiction générale; également, ainsi que nous l'indiquons au chapitre traitant du pouvoir judiciaire, nous proposons que l'on inscrive dans la constitution le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Notre proposition à l'effet de remettre au pouvoir provincial la responsabilité de nommer les juges des cours supérieures s'inscrit dans notre souci de renforcer l'unité de notre système judiciaire. En effet, nous voulons consolider la juridiction générale de nos tribunaux laquelle les habilite à connaître tout genre de litiges qu'ils proviennent de l'application de lois provinciales ou fédérales. D'autres fédérations ont adopté des systèmes différents qui admettent deux réseaux parallèles de tribunaux fédéraux et provinciaux. Les États-Unis en sont une excellente illustration. Nous ne prétendons pas que ces systèmes fonctionnent moins bien.

Cependant, ils nous paraissent compliquer l'administration de la justice: ils multiplient les risques de conflits juridictionnels et les problèmes d'attribution de compétences entre les différentes catégories de tribunaux. Finalement, ils gênent l'accès à la justice et multiplient les contestations de pure procédure, au détriment du traitement rapide des questions de fond.

Pour préserver le principe de l'unité du système judiciaire, nous proposerions aussi que l'on supprime le pouvoir accordé au gouvernement central de créer des cours pour l'application des lois fédérales. L'acceptation de cette proposition entraînerait la disparition de la Cour fédérale. Les cours supérieures de juridiction provinciale deviendraient compétentes pour entendre l'ensemble des litiges impliquant le gouvernement central et les organismes administratifs ou quasi-judiciaires qui en relèvent. Sous réserve du droit de surveillance reconnu aux cours supérieures de juridiction générale, la constitution reconnaîtrait cependant aux gouvernements tant fédéral que provinciaux le droit de créer des tribunaux administratifs.

Enfin, il serait nécessaire que la constitution prévoie des mécanismes assurant la reconnaissance des jugements partout sur le territoire canadien. Ceci simplifierait l'accès des citoyens à la justice et renforcerait la légitimité des tribunaux provinciaux. Cette règle est d'autant plus importante que nous recommandons l'abolition de la Cour fédérale et l'attribution de l'application des lois fédérales aux tribunaux provinciaux de juridiction supérieure.

## L'application des lois

Dans le secteur de la police et de l'application des lois, quelques ajouts constitutionnels paraissent utiles. L'on ne peut nier aux deux ordres de gouvernement le pouvoir de créer des corps de police et de sécurité nécessaires à l'exercice de leurs fonctions respectives. Le gouvernement central conserverait le pouvoir de maintenir des forces de police pour l'exercice de ses fins propres, telles que l'intégrité de l'État, le contrôle des frontières, l'entrée au pays et la surveillance de ses propres édifices ou installations. L'on continuerait d'admettre des politiques qui permettent la délégation administrative des fonctions policières et les provinces conserveraient le droit de faire appel à la police fédérale. Cependant, il faudra éviter que les provinces ayant constitué leurs propres corps de police ne subventionnent en réalité les autres provinces qui utilisent la police fédérale; afin qu'elles soient conformes au principe de responsabilité fiscale, ces ententes devraient s'accompagner de l'obligation de verser une contribution appropriée au gouvernement central. Par ailleurs, chaque ordre de gouvernement conserverait le droit d'édicter les pénalités nécessaires au respect de ses lois de même que le droit d'en poursuivre les contrevenants. Ainsi, le gouvernement central et celui des provinces auraient le droit de prescrire des pénalités pour l'application de lois telles que celle de l'impôt sur le revenu; ils pourraient aussi déposer et plaider leurs propres poursuites. Il s'agit là d'un pouvoir accessoire à celui d'adopter des politiques administratives. Le Code criminel et les lois qui y sont assimilables, telles par exemple la

Loi des aliments et drogues relative au commerce et au contrôle des narcotiques et des drogues, seraient cependant appliquées par les provinces, en tant que responsables de l'administration de la justice.

Ces réformes en matière d'organisation judiciaire et d'application des lois devraient s'accompagner de la suppression de ce que l'on désigne sous l'appellation des privilèges de la Couronne. Fort nombreux, ceux-ci regroupent des règles juridiques diverses telles le principe d'après lequel le délai de prescription d'une réclamation ne court pas contre la Couronne ou encore, l'interdiction d'appliquer une loi au gouvernement à moins que celle-ci ne le permette expressément. Ces règles créent un état de déséquilibre entre les citoyens et l'État. Sans doute explicables à une époque où l'on avait une conception de droit divin du gouvernement, elles détonnent dans un régime démocratique reposant sur la souveraineté populaire. Elles créent un état d'infériorité pour le citoyen dans ses rapports avec l'État et surtout avec l'administration.

La constitution devrait contenir une règle supprimant expressément ces privilèges. Ainsi, dans ses relations avec le citoyen, l'État serait pleinement assujéti au droit. Ces règles affirmeraient la souveraineté du droit et l'égalité de tous devant la justice.

## RECOMMANDATIONS 26

1. La constitution maintiendra la compétence fédérale en matière de droit et de procédure criminels, mais définira l'étendue du droit criminel de façon à ce que cette compétence ne serve pas d'instrument de réglementation à caractère général.
2. Les systèmes pénitenciers et de libérations conditionnelles seront pris en charge et administrés par les provinces.
3. La constitution réaffirmera la compétence provinciale sur la propriété et le droit civil.
4. La constitution attribuera aux provinces non seulement l'administration de la justice, mais aussi la nomination des juges, notamment ceux des cours supérieures de juridiction générale.
5. La compétence fédérale de créer des cours pour l'application des lois fédérales sera abolie, sauf le droit du gouvernement central de créer des tribunaux administratifs.
6. La constitution prévoira des mécanismes facilitant la reconnaissance des jugements partout sur le territoire canadien.
7. La constitution attribuera aux provinces le secteur de l'application des lois et de la police, sauf le droit du gouvernement central de maintenir des forces de police pour l'exercice de ses fins propres.
8. Les deux ordres de gouvernement conserveront le droit d'édicter des pénalités pour l'application de leurs lois respectives.
9. La constitution supprimera les privilèges de la Couronne afin que dans ses relations avec le citoyen, l'État soit pleinement assujéti au droit.

## CHAPITRE 27

# La politique étrangère, les relations internationales et la défense

### L'état de fait actuel

Dans une fédération, les relations internationales posent souvent des problèmes d'aménagement constitutionnel. Le Canada n'a pas échappé à ces difficultés. Il y a été d'autant plus exposé que lorsque la fédération canadienne a été créée en 1867, il n'était pas un État indépendant. Le Canada était alors représenté par le Royaume-Uni dans ses relations internationales et ce n'est que graduellement qu'il a acquis son indépendance.

Depuis quelques années et grâce à plusieurs initiatives, le Québec a tenté de se faire reconnaître un rôle international qui lui soit propre. D'autres provinces, plus discrètement, ont établi des agences à l'étranger. Ces démarches ont peu à peu créé une situation où le droit constitutionnel correspond assez mal à la répartition réelle des compétences au sein de la fédération canadienne. Le Canada conclut difficilement des accords internationaux dans des matières relevant de la compétence législative des provinces, puisque les tribunaux ne leur accordent pas d'effet. Seul l'accord des provinces dans des domaines de compétence provinciale peut assurer le respect des engagements internationaux du gouvernement central.

Enfin, la présence canadienne à l'étranger n'a pas toujours reflété le dualisme et le régionalisme du Canada. Il serait cependant normal que le gouvernement central, dans son action internationale et sa représentation à l'étranger, reflète de manière plus adéquate la dualité canadienne.

### La compétence fédérale

Une nouvelle constitution consacrerait le rôle traditionnel du gouvernement central en matière de politique étrangère, de relations avec les autres États et de défense. Cette compétence est essentielle au maintien de l'intégrité de l'État canadien. Pour des raisons d'efficacité et de sécurité elle ne saurait être partagée et devra continuer de relever exclusivement du gouvernement central.

Le gouvernement central continuera aussi à conclure les traités internationaux. Toutefois ces traités n'auront d'effet sur les matières relevant de la compétence des provinces qu'avec l'accord de celles-ci.

L'État central assurera également la représentation diplomatique à l'étranger en respectant l'obligation constitutionnelle d'y exprimer la dualité et le régionalisme canadiens. De même, la constitution imposera l'obligation de nommer les membres des délégations canadiennes aux organismes internationaux qui traitent de matières de la

compétence des États membres en tenant compte d'une représentation adéquate de ceux-ci. Une telle représentation sera particulièrement nécessaire dans des organismes internationaux comme l'UNESCO, lequel traite de questions d'éducation ou encore comme le Bureau international du travail ou l'Organisation mondiale de la santé, pour ne donner que ces exemples.

### La compétence provinciale

De leur côté, afin de mieux rencontrer leurs responsabilités, les provinces auront droit d'établir des délégations ou des bureaux à l'étranger. Elles pourront aussi conclure des ententes dans les domaines de leur compétence à la condition que celles-ci ne viennent pas en contradiction avec la politique étrangère du pays. Elles auront aussi le droit d'accorder leur aide à des États étrangers qui maintiennent des relations diplomatiques avec le Canada, ou encore, à des organismes internationaux reconnus.

En aucun cas, ces nouvelles règles ne permettront aux provinces de mener une diplomatie incompatible avec celle de l'État fédéral; celui-ci doit demeurer le premier représentant de la fédération dans la vie internationale. Ainsi, une province ne saurait continuer d'entretenir des relations particulières avec un pays étranger, même sur le plan culturel, en cas de rupture de relations diplomatiques ou d'état de guerre avec ce pays.

## RECOMMANDATIONS 27

1. La constitution consacrerait le rôle traditionnel de l'État central en matière de politique étrangère, de relations internationales et de défense.
2. Le gouvernement central continuera à conclure les traités internationaux sous la réserve que dans les matières relevant de la compétence des provinces, les traités conclus par le gouvernement central n'auront d'effet qu'avec l'accord des provinces.
3. L'État central assurera la représentation diplomatique à l'étranger mais aura l'obligation d'y exprimer le dualisme et le régionalisme canadiens.
4. Les provinces devront être adéquatement représentées dans les délégations canadiennes aux organismes internationaux traitant de matières de leur compétence.
5. Pour rencontrer leurs fins propres et à condition qu'elles agissent en compatibilité avec l'action diplomatique du gouvernement central, les provinces pourront établir des délégations et des bureaux à l'étranger, conclure des ententes internationales dans les domaines de leur compétence.

## CINQUIÈME PARTIE

# L'adoption d'une nouvelle constitution et la formule d'amendement constitutionnel

Dans une constitution de type fédéral, le choix du mécanisme d'amendement constitutionnel est difficile car il doit répondre à des objectifs qui paraissent contradictoires. D'une part, la constitution doit pouvoir être amendée avec une certaine souplesse; d'autre part, ses éléments essentiels doivent être protégés et mis à l'abri de changements qui pourraient être adoptés au gré d'une majorité parlementaire ou d'une majorité de provinces. Dans le cas du Québec, de sa communauté francophone et des francophones hors Québec, cette dernière dimension du problème est d'une importance particulière.

Les difficultés propres au choix de la procédure d'amendement constitutionnel dans une fédération se doublent d'un problème spécial dans le contexte politique canadien. En effet, il faut nous entendre d'abord sur une procédure de modification de la constitution actuelle. Lorsque nous aurons franchi cette étape, il faudra que nous convenions d'une procédure d'amendement à insérer dans la nouvelle constitution et qui permette de la modifier plus tard. Voyons successivement ces deux aspects du problème de l'amendement constitutionnel.

## CHAPITRE 28

# Procédure de révision et rapatriement de la constitution canadienne

### L'impasse actuelle

La constitution actuelle ne prévoit aucune procédure qui permette de l'amender. Comme il s'agit juridiquement d'une simple loi britannique, adoptée en 1867, c'est le Parlement britannique qui peut lui apporter des modifications. Même après que le Canada eut acquis son indépendance internationale, cette situation n'a pas changé. Tout au plus, en 1949, un amendement à l'article 91 de la constitution autorisait le Parlement canadien à modifier la constitution du Canada, mais faisait exception des sujets fondamentaux que sont le partage des pouvoirs, l'usage des langues française et anglaise et les droits scolaires. L'étendue même de cette nouvelle compétence est demeurée tellement incertaine qu'en 1978, à l'occasion de la présentation du projet de loi C-60 sur la réforme constitutionnelle, le gouvernement central jugea préférable de demander l'opinion de la Cour suprême sur la constitutionnalité de sa proposition de réforme du Sénat. Dans un avis émis en décembre 1979, la Cour suprême a d'ailleurs conclu que le Parlement central ne saurait unilatéralement modifier la composition où le rôle du Sénat.

Il ne fait pas de doute que, si le gouvernement central et les gouvernements provinciaux s'entendent et présentent une demande conjointe de la Chambre des communes et du Sénat, le Parlement britannique acceptera de modifier la constitution comme il l'a déjà fait par le passé. Mais dans le cadre d'une réforme constitutionnelle, il importe de rompre ce lien colonial et de rapatrier au Canada la constitution canadienne.

Ce rapatriement ne doit cependant pas être précipité. Il fait partie intégrante de la réforme constitutionnelle. Pour éviter la répétition des nombreux échecs antérieurs, nous croyons qu'il ne doit se réaliser qu'à la suite d'un accord global sur la procédure d'adoption d'une nouvelle constitution et surtout sur son contenu.

### La procédure de révision

Faute de formule dans l'A.A.N.B., les Canadiens devront au début d'une démarche de réforme constitutionnelle s'entendre sur une procédure de révision. Bien des solutions ont été proposées pour dénouer cette impasse constitutionnelle. Certains ont suggéré la création d'une assemblée constituante, parallèle au pouvoir législatif actuel et qui aurait été chargée de concevoir une nouvelle constitution. D'autres ont proposé une procédure de référendum dont l'objectif aurait été de pallier l'absence de consensus face à l'adoption d'une nouvelle constitution.

Ces suggestions ne nous semblent cependant pas en harmonie avec les traditions constitutionnelles canadiennes et les réalités politiques du pays. Tenter de former une assemblée constituante engagerait le Canada dans un débat prolongé sur la nature de cette assemblée, ses pouvoirs et sa composition. Quant à elle, la procédure référendaire nierait la légitimité des législatures et des gouvernements provinciaux; elle risquerait de les écarter du processus de réforme constitutionnelle.

### 1) Une responsabilité politique

Parce qu'ils sont élus démocratiquement, nous croyons que les gouvernements provinciaux et central doivent assumer l'initiative politique dans le processus de la réforme constitutionnelle. Celle-ci demeure une fonction politique et gouvernementale. L'adoption d'une nouvelle constitution découlera nécessairement de discussions et d'accords entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement du Canada.

### 2) Le cadre de la procédure de révision

Si imparfait que soit l'instrument, il nous semble que les conférences fédérales-provinciales constituent le seul mécanisme que le Canada puisse utiliser rapidement en vue de mener à bien une

procédure de révision constitutionnelle. Il faudra cependant pour l'occasion améliorer ce mécanisme. Ainsi, il importera de souligner l'importance des procédures de révision constitutionnelle par rapport aux sujets dont traitent habituellement les conférences fédérales-provinciales; de plus, il sera indispensable d'assurer la continuité de l'action d'une telle conférence constitutionnelle.

### 3) L'engagement solennel préalable

Une nouvelle conférence constitutionnelle devrait être précédée d'un geste engageant toutes les législatures provinciales et le Parlement fédéral. Avant l'ouverture d'une conférence, tous voteraient une résolution affirmant leur volonté de préparer une nouvelle constitution et de rapatrier l'A.A.N.B. au Canada. Une telle résolution amorcerait le processus de réforme constitutionnelle dès son adoption par la Chambre des communes et par les législatures des provinces.

Cette résolution affirmerait les engagements suivants:

- (a) La volonté de doter le Canada d'une constitution nouvelle entièrement canadienne et de mener à bien ce travail sans interruption jusqu'à ce qu'il soit complété;
- (b) L'acceptation de participer à une conférence fédérale-provinciale élargie qui serait instituée spécialement à cette fin.

### 4) Les délégations

La conférence fédérale-provinciale sur la réforme constitutionnelle regrouperait les représentants des provinces et du gouvernement central. Dans la mesure du possible, et pour associer l'ensemble des Canadiens à cette procédure, nous recommandons que l'on inclue des représentants de l'opposition à l'intérieur des délégations des gouvernements central et provinciaux. Ces personnes ne jouiraient cependant que d'un droit de parole à la conférence. Les délégations centrale et provinciales seraient dirigées par un ministre et à l'occasion par le Premier ministre. Chaque délégation serait accompagnée de ses experts et de ses conseillers. Le secrétariat de la conférence serait réduit au minimum et relèverait de la conférence elle-même et non du gouvernement central.

### 5) Le mandat

La conférence fédérale-provinciale sur la réforme constitutionnelle se verrait confier le mandat précis de préparer une nouvelle constitution à l'intérieur d'un échéancier déterminé et assez court de douze à dix-huit mois par exemple. Elle siégerait durant la période prévue à son échéancier et ferait régulièrement rapport aux gouvernements et

aux législatures concernées. À l'issue de son travail, la conférence soumettrait la nouvelle constitution aux législatures provinciales et au Parlement central.

## 6) La ratification populaire d'une nouvelle constitution

En raison des contraintes juridiques actuelles, l'adoption de la nouvelle constitution suppose l'accord subséquent de tous les parlements provinciaux et du Parlement central. Une fois adoptée par ceux-ci, la nouvelle constitution pourrait être soumise à la ratification populaire afin d'en renforcer la légitimité politique. Un référendum pourrait être organisé suivant des modalités établies par les provinces et le gouvernement central. Une question claire serait posée à l'électorat à savoir l'acceptation ou le rejet de la nouvelle constitution.

Ce procédé de ratification populaire est proposé comme une possibilité. Indéniablement, la conférence constitutionnelle définira dans le détail le processus d'entrée en vigueur de la nouvelle constitution. Par la suite et en continuité avec la tradition législative qui a caractérisé le régime canadien, le Parlement britannique serait appelé à renoncer définitivement à son droit de légiférer pour le Canada; on lui demanderait d'adopter un mécanisme permettant de transformer l'A.A.N.B. en une législation canadienne qui pourrait alors être modifiée par les Canadiens eux-mêmes.

### RECOMMANDATIONS 28

1. La constitution sera rapatriée dans le cadre d'un accord global portant sur le contenu et la procédure d'adoption d'une nouvelle constitution.
2. Les gouvernements provinciaux et le gouvernement central assumeront l'initiative politique de la réforme constitutionnelle.
3. Le mécanisme à utiliser pour mener à bien la réforme constitutionnelle sera une conférence fédérale-provinciale extraordinaire.
4. Cette conférence constitutionnelle sera précédée d'un geste d'engagement de toutes les législatures et du Parlement fédéral dont les éléments seraient les suivants:
  - a) la volonté de doter le Canada d'une constitution entièrement nouvelle et de rapatrier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique;
  - b) la décision de mener à bien le travail de façon ininterrompue jusqu'à la conclusion d'un accord;
  - c) le consentement à une représentation élargie des gouvernements participants afin d'y inclure des représentants de l'opposition qui n'auraient cependant qu'un droit de parole.
5. Une fois les travaux terminés, la nouvelle constitution sera soumise pour approbation aux législatures des provinces et au Parlement central.

## CHAPITRE 29

# La formule d'amendement de la nouvelle constitution

Pour éviter l'impasse politique et la désuétude d'un texte constitutionnel, celui-ci doit pouvoir être modifié. L'interprétation judiciaire permet une certaine souplesse constitutionnelle, mais elle ne saurait suppléer totalement à l'absence d'un mécanisme d'amendement adéquat. On voit d'ailleurs les limites de la méthode judiciaire dans la crise politique canadienne. Les juges ne sauraient se substituer à la décision démocratique des Canadiens et de leurs représentants élus. La nouvelle constitution devra donc contenir un mécanisme d'amendement constitutionnel. Par ailleurs, un texte constitutionnel exprime un besoin de stabilité. Ce besoin est particulièrement ressenti par la communauté québécoise francophone et les francophones hors Québec. Ceux-ci désirent que certains éléments fondamentaux du nouveau pacte canadien ne soient pas modifiés trop facilement. Le mécanisme doit être conçu de telle sorte qu'il empêche qu'un simple vote de la majorité n'entraîne une modification à des éléments fondamentaux de la constitution. Ces contraintes exigent une formule d'amendement complexe, laquelle variera selon la nature des questions en jeu.

### Les constitutions internes

Dans un premier temps, la constitution reconnaîtra le droit qu'ont la Chambre des communes et les législatures provinciales de modifier les éléments de ce que l'on appelle leur constitution interne. Ceci comprend par exemple le régime électoral et les règles d'application du principe de responsabilité ministérielle. Ce pouvoir existe à l'heure actuelle. Il serait confirmé sous réserve d'un certain nombre de principes tels le maintien du régime parlementaire aux deux niveaux de gouvernement et la durée du Parlement et des législatures. Les dispositions relatives à ces questions feraient partie des clauses protégées spécialement par la constitution.

### Les clauses enchâssées

La constitution comprendrait un certain nombre de clauses protégées ou enchâssées. Celles-ci ne pourraient être amendées que par l'usage d'une procédure de modification constitutionnelle plus rigoureuse. Elles comprendraient les matières essentielles à la préservation du régime démocratique, à l'équilibre des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement et à la préservation des intérêts culturels des communautés francophones et anglophones. Ces clauses enchâssées seraient les suivantes:

1. le partage des pouvoirs;

2. la charte des droits et libertés;
3. le statut et l'usage des langues officielles;
4. les garanties linguistiques;
5. les droits des autochtones;
6. le statut de la Cour suprême;
7. l'indépendance du pouvoir judiciaire;
8. le statut du Conseil fédéral;
9. le principe du parlementarisme, la tenue d'une session annuelle et la durée du Parlement;
10. au niveau provincial, le principe du parlementarisme, la tenue d'une session annuelle et la durée de la législature;
11. le poste du chef de l'État;
12. la constitution d'une nouvelle province;
13. l'admission d'un nouveau territoire à titre de province;
14. la modification des frontières des provinces existantes;
15. la formule d'amendement constitutionnel elle-même.

### La formule d'amendement

Ces clauses protégées ne pourraient être modifiées qu'avec le consentement du Parlement central et des législatures des provinces. Les deux ordres de gouvernement de même que le Conseil fédéral pourraient prendre l'initiative de proposer un amendement à la constitution. Cependant, l'adoption de cet amendement exigerait un vote formel de la Chambre des Communes. Le Conseil fédéral ne serait pas appelé à ratifier cette modification, le pouvoir de ratification devant être réservé aux législatures des provinces elles-mêmes.

Enfin, l'entrée en vigueur de l'amendement constitutionnel serait soumise à l'approbation de toutes les provinces qui comptent ou ont compté au moins 25% de la population canadienne. Ceci serait de nature à protéger adéquatement le rôle du Québec. De plus, l'amendement devrait recevoir l'assentiment de deux des quatre provinces atlantiques et de deux des quatre provinces de l'Ouest, y compris obligatoirement, dans ces cas, l'assentiment de l'une des deux provinces les plus peuplées de chacune de ces régions. Cette procédure d'amendement rigoureuse permet seule la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts régionaux essentiels, en même temps qu'elle assure au Québec une protection suffisante. Elle demeure quand même partiellement tempérée par les mécanismes souples de délégations intergouvernementales de compétences que nous avons proposés plus avant dans ce texte.

### RECOMMANDATIONS 29

1. La constitution reconnaîtra aux provinces et au Parlement central le droit de modifier les éléments de leurs constitutions internes.
2. Les clauses dites protégées ou enchâssées de la constitution ne pourront être modifiées qu'aux conditions suivantes:
  - a) que l'initiative de proposer un amendement appartienne à chacun des deux ordres de gouvernement et au Conseil fédéral;

b) que tout amendement soit adopté par la Chambre des Communes; et

c) que tout amendement soit approuvé par toutes les provinces qui ont compté ou comptent au moins 25% de la population canadienne, par deux des quatre provinces atlantiques dont l'une des deux plus peuplées et par deux des quatre provinces de l'Ouest comprenant l'une des deux plus peuplées de cette région.

3. La liste des clauses protégées ou enchâssées soumises à cette procédure correspondra à celle que nous venons d'énumérer dans ce chapitre.

## Conclusion

Les deux peuples fondateurs et les millions de citoyens d'autres origines qui sont venus depuis 1867 s'établir au Canada à partir des pays les plus divers ont édifié dans cette partie du continent nord-américain un pays qui suscite l'intérêt, voire l'admiration du monde entier. Ce n'est pas par hasard que les hommes en quête d'une nouvelle patrie se tournent spontanément vers le Canada: ils savent qu'ils y trouveront en abondance des biens - notamment la liberté et la prospérité - dont la rareté se fait cruellement sentir dans un grand nombre de pays.

Les citoyens de ce pays, ainsi que les communautés auxquelles ils se rattachent, ont tout intérêt à pousser plus loin l'expérience canadienne. La coexistence de populations de cultures variées et aux intérêts différents, voire parfois opposés, crée sans doute des problèmes pour chacune: à court terme, il est toujours plus facile de vivre dans un univers en tous points conforme à ce que l'on est. Mais cette coexistence fournit par contre aux communautés qui composent le Canada des défis qui obligent chacune à se dépasser sans cesse. Elle leur permet de réaliser des choses qui, pour chaque communauté prise séparément, demeureraient hors d'atteinte.

Le Québec, dans l'ensemble canadien, a longtemps eu l'impression d'être un partenaire que l'on subissait tant bien que mal au lieu de l'accepter franchement. Il exprime aujourd'hui avec une vigueur inédite sa volonté de liberté et d'affirmation. Au terme d'un processus de maturation politique qui s'est grandement accéléré ces dernières années, le Québec sait qu'aucun choix ne lui est désormais interdit, qu'il n'en tient qu'à lui de définir les frontières de son avenir. Mais il sait aussi que c'est dans le cadre fédéral canadien qu'il a pu au cours du dernier siècle atteindre ce stade remarquable de développement que même les tenants de l'option souverainiste invoquent à l'appui de leur thèse après avoir longtemps soutenu que le fédéralisme canadien avait été pour le Québec un carcan étouffant.

Nous communions au courant d'affirmation culturelle, économique, sociale et politique qui anime le Québec d'aujourd'hui. En tant que libéraux, nous y communions d'autant plus spontanément que le Parti libéral du Québec fut le grand artisan, au plan politique, de la Révolution tranquille qui devait permettre à ce courant de marquer de façon décisive notre vie collective. Nous comprenons et respectons aussi l'option de ceux qui voient dans la souveraineté politique complète la meilleure voie d'avenir pour le Québec: dans la mesure où elle demeure respectueuse d'autres options tout aussi valables, cette option est noble et généreuse. Elle a aussi le mérite d'obliger les tenants de l'option fédérale canadienne à justifier celle-ci de manière plus solide. Si nous optons néanmoins pour la voie fédérale canadienne, c'est parce qu'à nos yeux, elle offre les meilleures chances de liberté et d'égalité concrètes pour le Québec et les Québécois.

Nous refusons de choisir entre le Québec et le Canada, comme si l'un devait exclure l'autre. Nous choisissons au contraire le Québec ET le Canada parce que chacun a besoin de l'autre pour se réaliser en plénitude. Nous sommes

en effet convaincus que l'on peut être en même temps authentiquement québécois et franchement canadien.

Mais le Canada de l'avenir devra être un pays doté d'assises plus solides et d'objectifs mieux définis que ceux que l'on retrouve dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il devra être fondé:

- 1) sur le roc inébranlable des libertés individuelles, seul fondement durable de l'égalité de tous les citoyens devant la loi et les pouvoirs;
- 2) sur l'égalité loyalement reconnue des deux peuples qui ont fondé le Canada moderne et lui confèrent encore sa physionomie originale dans la famille des peuples;
- 3) sur l'égalité des chances pour tous les citoyens en matière de développement économique et social et d'accès aux services publics, quelle que soit leur région, leur province, leur lieu d'origine, leur culture ou leur affiliation religieuse ou politique.

Faudra-t-il pour réaliser ces objectifs doter le Canada d'un document constitutionnel entièrement neuf? Ou suffira-t-il d'apporter quelques modifications importantes au document hérité de 1867 pour qu'il réponde aux besoins d'aujourd'hui? Certains, au nom du réalisme, optent pour des objectifs limités. Cette approche prudente trouve une abondante justification dans l'expérience des vingt dernières années. Chaque fois que la révision constitutionnelle a voulu poursuivre des objectifs trop ambitieux, elle s'est heurtée en effet à des obstacles insurmontables. Même quand elle poursuivait des objectifs relativement modestes - comme à Victoria en 1971 - elle a échoué. Jusqu'à ces derniers temps, les esprits, de toute évidence, n'étaient pas mûrs au Canada pour une réforme en profondeur de la constitution. Sauf ce qui se produisait au Québec, rien, dans l'évolution économique et sociale du pays, ne semblait exiger à court terme des changements constitutionnels radicaux.

Nonobstant ces indications de l'expérience récente, nous croyons que l'heure est venue de procéder à une réforme en profondeur de la constitution canadienne. Deux raisons justifient cette conclusion: les imperfections objectives du document constitutionnel actuel et les réalités nouvelles d'aujourd'hui, lesquelles feront éclater le pays par défaut si rien n'est fait.

Malgré ses incontestables qualités, qui expliquent sa remarquable durée et la stabilité politique qu'il a procurée au Canada, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique recèle objectivement des équivoques, des silences et des omissions qui justifient en grande partie le besoin de changement ressenti maintenant. Il annonce dans son préambule une union politique de type fédéral; mais le texte qui suit ne répond pas toujours - loin de là - aux critères d'une véritable constitution fédérale. Les hommes politiques, depuis 1867, n'ont cessé de célébrer l'alliance historique conclue entre les deux peuples fondateurs; mais dans le document constitutionnel, la seule allusion aux deux peuples fondateurs se trouve à l'article 133. Cet article proclame l'égalité du français et de l'anglais devant les tribunaux et

les assemblées élues à Québec et au plan fédéral; mais hormis la Loi du Manitoba de 1870, récemment ressuscitée par la Cour suprême, il n'impose aucune obligation envers le français ni aux provinces autres que le Québec ni au gouvernement fédéral et à son administration. Ni l'égalité fondamentale des citoyens, ni l'égalité des chances au plan social et économique, ne sont davantage garantis dans le texte constitutionnel de 1867. Dans ces deux domaines, le Canada s'enorgueillit d'une tradition honorable de respect des libertés et de mise en commun des chances. Cet acquit repose toutefois uniquement sur des habitudes et des consentements toujours susceptibles d'être remis en cause. Il n'a pas les garanties de durée que peut seul procurer un texte constitutionnel.

Quoi qu'il en soit du texte de la constitution, le Québec a connu ces dernières années une évolution accélérée qui rend urgente et impérieuse la révision en profondeur de la Constitution de 1867. En majorité, les Québécois préfèrent sans doute encore continuer à faire partie de l'ensemble fédéral canadien. Mais pour s'engager à fond dans cette voie, même les plus modérés d'entre eux exigent maintenant que le cadre fédéral canadien soit le reflet plus fidèle des réalités

politiques et sociales d'aujourd'hui. Ils exigent surtout qu'il reconnaisse et garantisse de manière plus explicite le désir d'égalité des Francophones et du Québec. Pour répondre à cette attente, des changements majeurs sont nécessaires au plan constitutionnel. Aucune opération de replâtrage ou de maquillage ne saurait suffire.

Nous avons voulu dans ce rapport indiquer les grandes lignes de la réforme que nous souhaitons. Cette réforme vise surtout:

- 1) à inscrire dans une charte constitutionnelle les droits inaliénables que le Canada doit garantir à tous ses citoyens;
- 2) à inscrire dans la loi fondamentale du Canada le principe de l'égalité des deux peuples qui ont fondé le Canada moderne, ainsi que des langues française et anglaise;
- 3) à établir un nouveau partage des compétences législatives, de manière à assurer que, tout en faisant partie d'un pays où le pouvoir fédéral sera suffisamment fort pour agir au nom de l'ensemble dans les matières d'intérêt commun, les provinces — et surtout le Québec — seront les premières responsables du développement et de la gestion de leurs ressources humaines et physiques;
- 4) à asseoir de manière plus précise les garanties de fonctionnement démocratique des

institutions politiques et notamment le principe de la responsabilité ministérielle, de la reddition des comptes des élus devant le peuple et de l'indépendance du pouvoir judiciaire;

5) à garantir dans la constitution le principe de la nécessaire mise en commun des chances, en matière économique et sociale, entre citoyens de toutes les régions.

6) à assurer une harmonisation plus efficace des ressources, des intérêts et des points de vue des autorités provinciales et fédérales dans la mise au point des politiques nationales intéressant les provinces tout autant que le pouvoir central.

Nous souhaitons que les partis, les hommes politiques, les gouvernements et les citoyens entreprennent sans tarder la révision dont la nécessité est désormais évidente et urgente. Nous souhaitons surtout que ceux qui auront la lourde responsabilité de mener l'entreprise à bien possèdent en abondance les réserves de courage, de compréhension, de générosité intellectuelle, de respect de l'autre, de collaboration, de longanimité, de souplesse et de fermeté tout à la fois, et surtout de confiance en leurs concitoyens et de foi dans l'avenir de ce pays, dont ils auront besoin pour réussir.