

L'ACTION NATIONALE

VOLUME LVII, Numéros 3-4 Novembre-Décembre 1967 \$3.00

LES ÉTATS GÉNÉRAUX

POUR VOS ACHATS CONSULTEZ NOTRE RÉPERTOIRE D'ANNONCEURS CLASSIFIÉS

Si vous voulez
des épargnes sans avarice
des affaires sans affairisme
de l'utilitarisme sans égoïsme
devenez sociétaires de

LA FAMILIALE

Coopérative de Consommation

5271, rue St-Hubert

272-1119

L'ACTION NATIONALE

VOLUME LVII, Numéros 3-4 MONTRÉAL Novembre-Décembre 1967

Éditorial

L'oeuvre des États généraux

Les États généraux sont à l'œuvre et ils bâtissent une œuvre. L'automne dernier, c'était cette assemblée préliminaire, qui remporta le succès considérable que l'on sait; et qui eut la sagesse, le sérieux, le courage de ne pas s'en tenir aux premières improvisations ni dans le domaine des premiers travaux ou documents mis à l'étude, ni dans celui du mode un peu trop sommaire d'élection par lequel il avait fallu passer pour mettre l'entreprise en marche. L'assemblée consentit à ne se considérer que comme préliminaire ainsi que la Commission générale fondatrice et organisatrice le lui proposait; elle approuva le projet de nouvelles élections qui permettraient aux délégués de l'assemblée finale d'être plus représentatifs (non pas tant par la qualité qui n'était pas en cause que par le support électoral de base) de l'ensemble du Canada français. De même la Commission générale se remit au travail, en élargissant et en étoffant l'équipe des spécialistes afin de présenter à l'assemblée nouvelle des documents de base et des documents de travail plus étoffés, en tenant compte de l'expérience de l'an dernier.

Les 23, 24, 25 et 26 novembre prochain, c'est une assemblée d'un caractère vraiment unique en son genre qui se réunira, somptueusement et solennellement, dans la grande salle de la Place des Arts à Montréal. Dans 105 comtés du Québec, 15 délégués et 5 substituts par comté ont été choisis par un mode de suffrage élargi qui, s'il n'est pas le suffrage universel, n'est pas sans revêtir une forme d'universalité, puisque les individus électeurs n'étaient pas de simples personnes, mais des représentants d'une multitude d'associations, d'institutions, d'entreprises locales. Et pour bien assurer le caractère représentatif du scrutin, la Commission générale avait exigé une participation minimum au vote de 40% des électeurs corporatifs inscrits sur les listes. Et aux délégués territoriaux s'ajouteront, en cette vaste assemblée d'environ 2,400 délégués, des représentants des grandes associations sur le plan national et des groupes minoritaires des neuf autres provinces canadiennes.

Pendant que se déroulait ce processus de réunions préparatoires, d'élections, de rencontres, de discussions des délégués pour se préparer aux grandes assises, la Commission générale déployait une activité débordante de mise au travail de spécialistes, de réunions de ses comités de revision et d'approbation, pour mettre au point une procédure de travail et des documents en fonction desquels les délégués pourraient poursuivre une délibération ordonnée, où tous auront la chance, et même l'obligation, de donner leur opinion. Dans ce numéro double spécial de l'Action nationale, ce sont ces « documents de base » et ces « documents de travail » que nous mettons à la disposition de nos lecteurs autant qu'ils seront à la disposition des délégués.

On verra plus loin au sommaire comment se partagent les documents qui, en autant de groupes d'étude entre lesquels seront partagés les délégués, fourniront la matière de réflexion de cette première session des

États généraux. On n'a pas voulu lancer tout d'abord la discussion au niveau des grandes options constitutionnelles — statu quo, fédéralisme coopératif, statut particulier, États associés, souveraineté complète —, autour desquels chacun tend à discuter avec ses convictions arrêtées et ses passions en des dialogues de sourds qui tournent à la foire d'empoigne ou à l'engueulade. Avant d'en arriver là, on a voulu d'abord que ces représentants du peuple que sont les États généraux commencent par réfléchir sur les questions et problèmes particuliers en fonction desquels s'établissent et se définissent ces options. Ils visent donc à recouvrir les sujets divers qui concernent ou intéressent la vie d'un peuple et à dégager la conscience collective qu'a ce peuple de ses besoins, de ce qui doit rester sous son contrôle, de ce qui peut éventuellement être engagé dans des échanges d'interdépendance pour fins d'intérêt mutuel.

Aucun de ces documents n'est vraiment savant. Il ne le fallait pas, puisque leur rôle est de saisir une assemblée populaire des problèmes qu'elle vit pour l'aider à en comprendre le sens et la portée. Mais les documents de base ont tous été préparés par des spécialistes, puis revus, révisés, retravaillés par les comités pour les rendre accessibles sans pour autant leur faire perdre leur caractère technique. Le document de travail vient ensuite poser les questions qui se dégagent des données fondamentales, afin de permettre aux participants de découvrir et d'exprimer leur opinion ou leur sentiment.

Le grand mérite de ces documents, c'est donc de poser le problème du Canada français sur des bases réalistes et raisonnées et d'une façon accessible au public. A ce titre, ce sont des textes qui méritent d'être retenus dans la forme imprimée et dans une collection de revue gardée en bibliothèque et consultée. Car ils peuvent être utiles bien au delà des assises des États généraux de cette année, qui ne sont que le début peut-être d'un

processus plus ou moins long de mobilisation de toute la nation pour qu'exprimant sa volonté d'une façon claire et indéniable, il devienne impossible à quiconque, au Canada anglais comme dans le reste du monde, de ne pas voir ce qu'il faut accorder à la nation canadienne-française dans son droit reconnu, du moment qu'elle prouve son existence et qu'elle sait ce qu'elle veut, à disposer d'elle-même.

Après les sessions des Etats généraux de novembre, c'est partout dans toutes les sociétés nationales, chambres de commerce, syndicats, associations professionnelles diverses, associations culturelles a fortiori, cercles d'étude des collèges, qu'on devrait se mettre au travail sur les documents des Etats généraux pour les étudier, les comprendre et consolider partout l'expression de la volonté nationale jusqu'en un concert unanime et irrésistible de nos volontés sur les points les plus essentiels de notre destin.

C'est en grande partie pour faciliter cela que l'Action nationale a apporté aux Etats généraux sa contribution de leur céder la place et la part de finance de ses deux numéros de novembre et de décembre 1967.

Le président de la Ligue

SOMMAIRE

DES EXPOSÉS DE BASE ET DOCUMENTS DE TRAVAIL étudiés aux
États Généraux du Canada français les 23, 24, 25 et 26 novembre 1967.

A - Atelier culturel

A-1	L'enseignement et la recherche	217
A-2	Le statut de la langue française	233
A-3	La radio et la télévision	247
A-4	Les relations entre Canadiens français	271

B - Atelier social

B-1	La législation sur le travail	279
B-2	Le peuplement et l'immigration	291
B-3	La sécurité sociale et la santé	319
B-4	La famille et la politique familiale	329

C - Atelier économique

C-1	La législation financière et commerciale	343
C-2	La politique fiscale	359
C-3	Le développement économique par la planification	375
C-4	La politique agricole	387
C-5	La monnaie et la banque	403

D - Atelier politique

D-1	L'arbitrage constitutionnel et l'organisation pénale	417
D-2	L'intégrité du territoire québécois	445
D-3	Les pouvoirs indéfiniment extensibles	457
D-4	Les relations internationales	465

A - ATELIER CULTUREL

- A-1 L'enseignement et la recherche
- A-2 Le statut de la langue française
- A-3 La radio et la radiodiffusion
- A-4 Les relations entre Canadiens français

En cette seconde moitié du XXe siècle, les problèmes qui posent l'inscription et la formation des citoyens de la société post-industrielle constituent le défi majeur que nous affrontent notre société.

C'est pourquoi il faut s'interroger sur les aspects politiques et constitutionnels de l'enseignement, de la recherche et de financement de l'éducation, particulièrement lorsque le peuple canadien se voit une responsabilité collective et multiple vis-à-vis du continent nord-américain. Ceci est un défi majeur à la majorité de culture française ou à la minorité québécoise, mais aussi aux institutions d'enseignement et leur orientation.

L'enseignement et la recherche

1 - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations

Introduction

En cette seconde moitié du XXe siècle, les problèmes que posent l'instruction et la formation des citoyens de la société post-industrielle constituent le défi majeur que doit affronter notre société.

C'est pourquoi il faut s'interroger sur les aspects politiques et constitutionnels de l'enseignement, de la recherche et du financement de l'éducation, particulièrement lorsque le peuple concerné constitue une minorité culturelle et politique vivant sur le continent nord-américain. Peut-il s'en remettre à la majorité de culture étrangère ou doit-il organiser lui-même ses institutions d'enseignement et leur orientation ?

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

L'article 93 du British North America Act stipule que la "législature" (parlement provincial) aura le droit exclusif de légiférer sur l'enseignement dans les limites et pour la population de la province" (traduction).

Cependant, l'article 93 ajoute que les lois adoptées par une législature "ne devront aucunement porter préjudice aux droits ou avantages que la loi, au moment de l'union, confèrera à une classe particulière de personnes relativement aux écoles confessionnelles". C'est pourquoi, en vertu de ce même article, le gouvernement fédéral a l'autorité nécessaire pour intervenir dans le domaine de l'enseignement lorsque les droits scolaires d'une minorité protestante ou d'une minorité catholique, que protège la constitution, sont limités ou abrogés par un gouvernement provincial. Dans ce cas, l'Etat fédéral a le pouvoir de forcer la province récalcitrante à modifier sa législation et peut même faire adopter par le parlement du Canada "des lois remédiatrices propres à assurer l'exécution des dispositions du présent article ainsi que de toute décision que le gouverneur général aura rendue en conseil (le gouvernement d'Ottawa) sous l'autorité du présent article".

L'objet de l'article 93 était de reconnaître aux provinces la compétence en matière d'enseignement, tout en s'assurant, comme l'affirma Lord Carnavon à la Chambre des Lords, que toutes les minorités, à quelque religion qu'elles appartiennent, seraient placées "dans une parfaite égalité de situation, que ces minorités soient *in esse* ou *in posse*".

2 - *L'évolution constitutionnelle*

Religion et culture

Il est essentiel de retenir que l'article 93 n'avait donc pas pour but immédiat d'assurer la survivance *culturelle* des minorités anglophones ou francophones. Il protégeait simplement l'existence d'écoles confessionnelles (catholiques ou protestantes) dans les provinces où elles exis-

taient déjà au moment de la Confédération et dans celles où les législatures locales décideraient ultérieurement d'en établir.

La constitution ne précise pas si ces écoles séparées seront françaises ou anglaises. Les provinces anglo-canadiennes qui ont permis l'établissement d'écoles séparées ont répondu aux demandes de leurs citoyens catholiques anglophones, mais elles n'avaient pas nécessairement l'intention de contribuer au maintien de la culture canadienne-française; elles ont même cherché à empêcher ou à restreindre l'enseignement du français.

Il est également fondamental de savoir, ce qui est peu connu, qu'au Québec, le gouvernement n'était pas et n'est pas constitutionnellement obligé de maintenir des écoles anglophones. Le British North America Act lui impose simplement le devoir d'établir des écoles catholiques et protestantes. Il est donc constitutionnellement libre de statuer si celles-ci seront anglophones ou francophones.

Sauf dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, le gouvernement d'Ottawa n'a jamais exercé les pouvoirs que lui accordait la constitution dans le domaine de l'enseignement en faveur des minorités catholiques et protestantes. Seul le gouvernement de Mackenzie Bowell, auquel Charles Tupper succéda, eut le courage de présenter une loi remédiatrice en faveur des catholiques du Manitoba (1896). Ce geste généreux coûtera au parti conservateur la perte du pouvoir. Après les élections, il ne fut plus question que de "bonne entente."

Sort des minorités

D'ailleurs, comment le gouvernement central peut-il forcer une province à mettre en vigueur une législation scolaire à laquelle s'oppose la majorité des électeurs? Si la persuasion et le sens de la justice ne suffisent pas, faut-il avoir recours à une occupation militaire? Tel est le dilemme que l'article 93 a posé à plusieurs reprises au gouvernement du Canada.

Aussi finit-il par se convaincre qu'il ne pouvait pas

exercer les pouvoirs spéciaux que lui accordait l'article 93. Il abandonna les minorités à leur sort. Celles-ci ont donc toujours dépendu de leurs propres ressources et de leurs moyens de pression sur les gouvernements des provinces où elles habitent.

Politique culturelle de l'Etat fédéral

Rappelons que les membres de la Conférence de Charlottetown (1864) avaient songé à placer l'enseignement supérieur sous l'autorité de l'Etat central. En effet, les universités alors existantes avaient reçu leurs chartes du gouvernement impérial. Il avait alors semblé normal de remplacer celui-ci par le gouvernement d'Ottawa, mais la Conférence de Québec ne retint pas ce projet.

Dès les premières années qui suivirent la Confédération, le gouvernement canadien manifesta qu'il n'était pas indifférent au progrès culturel du peuple. Il aida financièrement le Musée géologique, institué en 1856, lequel devint en 1874 le Musée national du Canada. Le marquis de Lorne, gouverneur général du Canada, prit l'initiative de fonder la Société Royale du Canada (1881-1883) "pour la promotion de la littérature et de la science dans le Dominion". Le ministère du Travail du Canada, organisé entre 1900 et 1907, se préoccupa de la formation technique de la main-d'oeuvre. C'est au cours de la première grande guerre que le gouvernement du Canada créa le Conseil National des Recherches et cette institution a exercé depuis un demi-siècle une influence considérable sur le développement de la recherche scientifique et de l'enseignement des sciences dans les universités canadiennes anglaises presque exclusivement.

Depuis la fin du second conflit mondial, le gouvernement du Canada a donné à sa politique sur l'enseignement une expansion considérable qui s'accroît d'année en année. L'enquête royale sur les arts, les lettres et les sciences et le Rapport Massey (1951) ont jeté les bases d'un programme à long terme qui rallie l'appui de la majorité au Canada anglais. Le Rapport Gordon, consacré aux problèmes économiques canadiens exigeait l'intervention

fédérale dans les domaines de la formation professionnelle et de la recherche. Dans chacun de ses rapports, dont le premier fut publié en 1964, le Conseil économique du Canada insiste sur l'importance économique de l'enseignement.

Plusieurs lois et différentes mesures du Parlement fédéral, au cours des seize dernières années, démontrent que les dirigeants canadiens à Ottawa ne sont pas demeurés insensibles aux pressions qu'ils subissent de la part des citoyens et des organismes du Canada anglais. Qu'il suffise d'énumérer les récentes étapes de cette politique d'éducation du gouvernement d'Ottawa: création d'un Comité consultatif du Conseil privé pour la mise en vigueur d'une politique scientifique (1949), aide financière aux universités (1951), création d'un Comité du Conseil privé sur la recherche scientifique et industrielle (1952), augmentations des subventions aux universités (1956, 1959 et 1966), création du Conseil des Arts du Canada (1957), lequel a accordé, au cours des sept premières années de son existence, quelque 3,500 bourses à des étudiants, à des professeurs et à des chercheurs qui se spécialisent dans le domaine des humanités et des sciences sociales. Le Conseil des Arts distribue également des subventions aux universités pour les aider dans leurs projets de construction et dans l'équipement de leurs bibliothèques. Mentionnons encore la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (1960-1961), la création d'un Secrétariat des sciences rattaché au Bureau du premier ministre (1964), la Loi sur les prêts aux étudiants (1964), la création d'un Conseil des sciences du Canada (1966) chargé, sous l'autorité du Conseil des ministres, d'établir la politique scientifique du Canada, enfin la Loi sur la formation professionnelle des adultes (1967).

Le Bureau fédéral de la statistique rapporte que "quelque 24 ministères ou organismes du gouvernement fédéral apportent d'une manière ou de l'autre une contribution à l'enseignement" (voir *Annuaire du Canada*

1966, p. 382). L'auteur de cet article, intitulé "Contributions du gouvernement fédéral à l'enseignement", ajoute: "L'intérêt que le gouvernement fédéral accorde à l'enseignement dans les provinces est dû à sa reconnaissance de la contribution que l'enseignement apporte à la production, aux services et au commerce et des avantages de la recherche". Un tableau récapitulatif des dépenses budgétaires fédérales réparties par grandes catégories renferme un article "Education" (voir *Comptes publics du Canada, 1965-1966*, vol. 1, 3-24, tableau 20).

Pour un gouvernement auquel la constitution du pays ne reconnaît aucune compétence dans le domaine de l'éducation, cet aveu mérite d'être retenu ! Ce tableau indique le montant des dépenses fédérales annuelles à des fins d'éducation depuis 1962:

<i>Année</i>	<i>Montant</i>	<i>% des dépenses budgétaires</i>
1962	\$ 58 100 000	0,9
1963	\$238 600 000	3,6
1964	\$167 400 000	2,4
1965	\$130 600 000	1,8
1966	\$188 400 000	2,6

Cependant, il faut noter que ce tableau ne tient pas compte de toutes les dépenses fédérales qui peuvent être considérées comme servant à des fins d'enseignement, de formation professionnelle et de recherche. Un examen des *Comptes publics du Canada pour l'année 1965-1966* permet d'établir que ces dépenses atteignent le chiffre de \$416 millions (recherches atomiques, Conseil National de la recherche, recherches médicales, recherches pour les fins de l'agriculture et de la défense, octrois aux universités, formation technique et professionnelle).

A ce montant, il faut ajouter les subventions et les bourses d'études qu'accordent le Conseil des Arts du Canada, le ministère de la Santé nationale et du Bien-

être social, le ministère du Travail et plusieurs autres organismes (voir *Annuaire du Canada 1966*, p. 382). Le Musée national, la Galerie nationale, les Archives publiques, l'Office national du film et la Société Radio-Canada contribuent, en outre, directement ou indirectement à divers programmes scolaires. Quelques-unes de ces institutions fédérales subventionnent également des chercheurs et aident par leur appui financier à la réalisation de projets qui favorisent les progrès de l'enseignement et de la recherche au Canada, mais il est très difficile de déterminer exactement les sommes que ces organismes dépensent à ces fins. Toutefois, on peut évaluer à quelque \$600 000 000 pour l'année 1965-1966 la contribution totale directe ou indirecte de l'Etat fédéral à l'enseignement et à la recherche.

3 - *La situation actuelle et l'évolution du Québec*

Menacés dans leur survivance comme collectivité distincte, les Canadiens français ont d'abord conçu l'enseignement comme un moyen de défendre et de maintenir leurs traditions culturelles. Gardienne de la langue et de la foi, l'école fut organisée en fonction de cette fin très particulière.

L'industrialisation et l'urbanisation du Québec forcèrent les dirigeants canadiens-français à reviser graduellement leur échelle de valeurs. Afin de tirer avantage des transformations économiques apportées par les capitalistes anglo-canadiens et américains qui avaient pris l'initiative de mettre en valeur les ressources naturelles du territoire québécois ou d'y établir des manufactures, les Canadiens français amorcèrent des réformes dans leur système d'enseignement.

Sous la pression des événements et de certains organismes, le clergé, les commissions scolaires et le gouvernement du Québec s'entendirent pour élargir les programmes scolaires. On créa l'Ecole polytechnique de Montréal, des écoles techniques et d'arts et métiers, l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montréal, une

Ecole de génie forestier, des Ecoles des Beaux-Arts. Le cours des écoles publiques fut prolongé jusqu'à la 11e année. Les universités se rendirent compte qu'il ne suffisait plus d'enseigner la littérature, le droit, le notariat, la médecine et la théologie pour répondre aux besoins de la collectivité: il avait néanmoins fallu de toute nécessité, commencer par là. Elles se donnèrent des facultés de sciences et organisèrent l'enseignement des Sciences sociales, économiques et politiques. Ces réformes, qui ne répondaient que partiellement aux besoins du Québec en voie de s'industrialiser et de s'urbaniser, contribuèrent, néanmoins, à ouvrir de nouvelles professions et de nouvelles responsabilités à ceux qui poursuivaient leurs études.

La seconde Grande Guerre mit fin à la crise économique, durant laquelle la collectivité canadienne-française avait commencé de s'interroger sur les objectifs qu'elle devait poursuivre, et accéléra le développement économique du Québec. La prospérité matérielle qui persista après la fin des hostilités créa un climat nouveau. Les Canadiens français se sont progressivement adaptés aux conditions nouvelles, qui leur apportaient un certain bien-être.

Constatant qu'il était possible d'améliorer leurs conditions de vie, les Canadiens français se demandèrent alors s'ils avaient la liberté de les changer encore plus rapidement: la science ne pouvait-elle pas être un moteur d'évolution économique-sociale? L'enseignement apparut soudain à plusieurs comme un instrument de libération et de progrès.

L'intervention même du pouvoir fédéral dans le domaine de l'enseignement, en provoquant des débats politico-constitutionnels passionnés auxquels la télévision et la radio donnèrent une grande répercussion, favorisa cette prise de conscience. L'enquête québécoise sur les problèmes constitutionnels (1953-1956) fournit aux nouveaux porte-parole de la collectivité l'occasion d'exposer leurs points de vue sur les besoins les plus urgents de

l'heure. Dans son rapport de 1956, la Commission Tremblay, constatant le retard accumulé dans le domaine de l'enseignement et de la recherche scientifique, déclara que l'enseignement lui apparaissait comme le problème le plus important du Québec et proposa la tenue d'une enquête royale consacrée exclusivement à cette question.

Les élections québécoises de 1960 donnèrent la vedette aux réformes qu'il fallait apporter dans le domaine de l'enseignement, depuis l'école primaire jusqu'à l'université. La législation adoptée en 1961, l'enquête Parent (1961-1966), la création d'un ministère de l'Éducation (1964), l'Opération 55, les élections de 1966, les grèves des instituteurs et le Bill 25 (1967) ont constamment rappelé aux citoyens du Québec que l'enseignement demeure le grand problème de notre époque et de notre milieu.

4 - *Observations*

Depuis quelques années, les parents et les éducateurs se tournent de plus en plus vers l'État pour lui demander d'assumer de lourdes responsabilités dans le domaine de l'enseignement. Le même phénomène se produit d'ailleurs dans tous les pays développés.

De même, dans le domaine de la recherche, laquelle alimente aujourd'hui le progrès matériel et social des pays qui savent favoriser son développement, c'est l'État qui prend de plus en plus l'initiative, l'entreprise privée ne suffisant plus à la tâche.

L'enseignement et la recherche sont donc deux des domaines privilégiés sur lesquels se porte l'intérêt des grands États modernes. S'ils sont orientés en fonction des besoins intellectuels et matériels d'une société, ils permettent de construire en une génération une authentique communauté de travail et d'esprit; si au contraire ils sont conçus de façon à entraîner l'assimilation d'un groupe ethnique, comme cela s'est vu dans maints pays, ils deviennent les instruments d'assimilation les plus efficaces qui se puissent concevoir. Aussi est-il de la plus

haute importance de déterminer si l'Etat québécois sera exclusivement compétent dans ces domaines. Il est toutefois opportun de stipuler que la réponse apportée à cette question constitutionnelle ne réglera pas tous les problèmes : il restera à savoir si les Canadiens français seront prêts à payer le coût de l'éducation moderne et à consentir l'énorme effort nécessaire à la formation d'un personnel enseignant compétent et de chercheurs de haute valeur.

II - Document de travail

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Questions d'ordre général
- 3 - Bourses d'études et de recherches
- 4 - La formation technique et professionnelle
- 5 - La recherche scientifique
- 6 - La langue d'enseignement
- 7 - Les Canadiens français établis hors du Québec

1 - La question fondamentale

Comme toutes les sociétés industrielles et urbanisées de l'Occident, le Québec doit, s'il veut relever le défi technologique tout en conservant sa culture propre, développer sans cesse son système d'enseignement et valoriser son capital humain. D'autre part, le Canada anglais, qui subit lui aussi les pressions du continentalisme américain, même s'il y paraît moins sensible que le Canada français, éprouve également la nécessité de moderniser son enseignement et se tourne de plus en plus vers le gouvernement d'Ottawa dans ce but.

Nous sommes donc en présence de deux mouvements analogues, mais reflétant des cultures et des mentalités différentes.

- L'affrontement de ces deux dynamismes soulève la question suivante: l'Etat québécois, foyer principal de la nation et de la culture françaises au Canada, peut-il s'en remettre, pour tout ce qui touche l'enseignement (à quelque niveau que ce soit) et la recherche, à la bonne volonté d'un Etat fédéral qui reflète avant tout les préoccupations et les aspirations de la majorité anglophone et qui, de surcroît, n'a pas su protéger les droits scolaires des minorités françaises établies hors du Québec ?

2 - *Questions d'ordre général*

- a) En ce qui concerne les Canadiens français du Québec, l'enseignement doit-il relever exclusivement du Québec ?
- b) Y a-t-il lieu d'établir des distinctions entre les divers niveaux ou types d'enseignement (primaire, secondaire, technique, pré-universitaire, universitaire) ?
- c) Québec doit-il obtenir la compétence à l'égard de l'enseignement sur les bases militaires ?
- d) Québec doit-il obtenir la compétence à l'égard de l'enseignement au Nouveau-Québec et sur les réserves indiennes ?

Pour répondre à ces questions, on doit tenir compte des liens qui unissent l'enseignement non seulement à la culture, mais encore aux divers aspects du développement socio-économique du Canada français: politique de peuplement, aménagement du territoire, formation de leadership intellectuel, des cadres, etc. Sur ces divers points, on pourra consulter les autres documents de travail. A titre d'indication, mentionnons les résultats du questionnaire expédié par les Etats généraux aux dé-

légues et suppléants, aux hommes d'affaires, aux associations nationales et aux associations de comtés. La question, qui n'établissait point de distinction entre les divers niveaux de l'enseignement était posée comme suit: le Québec doit-il exercer des pouvoirs exclusifs en matière d'enseignement, primaire, secondaire et universitaire ? Les résultats globaux furent les suivants (on voudra bien se reporter aux tableaux publiés dans le Cahier no 2 des Etats généraux pour les détails): non, 5.8%; oui, 90.5%, indécis, 2.8%; pas de réponse, 0.9%. C'est là l'une des réponses les plus claires qu'ait provoquée le questionnaire.

- e) Quel gouvernement doit financer l'enseignement dans le Québec ?

Rappelons que vingt-quatre ministères ou organismes fédéraux s'occupent de divers aspects de l'enseignement et y apportent une contribution financière. Au niveau universitaire, les octrois sont administrés par la Fondation des Universités canadiennes et s'établissent à \$2.00 par habitant. En 1961, le gouvernement québécois a conclu une entente avec le gouvernement fédéral à ce sujet: c'est maintenant Québec qui accorde les subventions aux universités et le gouvernement est remboursé par un abattement fiscal.

Il reste que l'abattement doit être utilisé pour les fins de l'enseignement supérieur: Ottawa s'immisce de la sorte dans le budget québécois et détermine les priorités.

3 - *La formation technique et professionnelle*

Bien que cette formation fasse partie du système d'enseignement et relève du Québec, le gouvernement fédéral s'y est intéressé financièrement dès avant la dernière guerre mondiale. Depuis qu'il tente de se donner une politique de main-d'oeuvre, son intérêt a redoublé.

Depuis 1960, il assumait 50% des dépenses des provinces en matière de formation et 75% des dépenses engagées pour la construction de projets agréés par lui-même (programme conjoint). Du 1er avril 1961 au 31 mars 1965, \$801 millions ont été investis pour des écoles secondaires de formation professionnelle, des écoles d'arts et métiers, des instituts de technologie, la formation en cours d'emploi, l'apprentissage, etc., dont plus de \$471 millions provenaient du trésor fédéral, le reste devant être fourni à même les budgets provinciaux.

Une loi fédérale toute récente sur la formation technique et professionnelle des adultes autorise le gouvernement d'Ottawa à assumer toutes les dépenses dans ce domaine, sauf en matière de dépenses immobilières. Ce sont les fonctionnaires fédéraux du ministère de la main-d'oeuvre qui sont chargés d'organiser les cours, après consultation du gouvernement provincial intéressé, d'inscrire les candidats et de payer tous les frais.

- En ce qui concerne les Canadiens français du Québec, la formation technique et professionnelle doit-elle relever exclusivement du Québec ?

4 - Bourses d'études et de recherches

Ces bourses deviennent de plus en plus nécessaires pour corriger les inégalités socio-économiques et instaurer une politique d'utilisation maximum du capital humain. Le Québec possède un système de bourses, mais il n'est pas le seul, car en vertu de la législation fédérale, plus de \$50 millions sont affectés annuellement à l'octroi de prêts aux étudiants à raison de \$1,000. par an chacun, sans intérêt, pendant une période de cinq ans, la somme devenant remboursable avec intérêt six mois après que l'étudiant aura obtenu son diplôme. Le gouvernement du Québec administre ces prêts garantis par le fédéral qui assume le paiement des intérêts pendant que l'étudiant poursuit ses études.

En outre, le Conseil des Arts du Canada a établi un programme de bourses d'études en vue de répondre aux besoins grandissants des futurs professeurs d'universités; il accorde aussi des bourses et subventions aux particuliers dans le domaine des arts, des sciences, du génie et en d'autres domaines.

- a) Le Québec peut-il accepter un régime de prêts aux étudiants dont les conditions générales sont déterminées par le gouvernement fédéral ?
- b) Les Activités du Conseil des Arts fédéral dans le domaine des bourses d'études paraissent-elles acceptables pour le Québec ?

5 - *La recherche scientifique*

Elle est un aspect trop peu connu de l'enseignement et se rattache également, de multiples façons, à la planification économique et au développement de notre capital humain. Le rapport Parent ne contenait que peu de recommandations à ce sujet, mais le sens en était très clair : la recherche doit être reconnue partie intégrante de l'activité universitaire et le ministère de l'Éducation devrait en assurer le développement par le truchement d'un Conseil de la recherche (nos 131 et 133). C'est à ces conditions, écrivaient les commissaires, que nos universités pourront être dignes de ce nom, et nous pourrions ajouter : qu'elles pourront donner au Québec les instruments de la plus importante de toutes les libérations, qui est celle de l'esprit.

Le rôle de la recherche croît si rapidement au niveau de l'enseignement supérieur, tant dans les sciences exactes que dans les sciences humaines, que le gouvernement qui est maître du financement peut, s'il le veut, orienter d'une manière décisive l'enseignement fédéral dans ce domaine; quant au Québec, il a annoncé son intention de s'intéresser à la recherche, tandis que l'Ontario s'apprête à investir de fortes sommes dans un vaste projet de "communauté scientifique".

- a) De quel gouvernement devrait relever la recherche scientifique au Québec ?
- b) De quel gouvernement devrait relever la recherche appliquée au Québec ?

6 - *La langue d'enseignement*

Le texte du *British North America Act* ne protège que les minorités religieuses en matière scolaire; comme on a pu le constater, dans plusieurs provinces anglophones depuis cent ans, les minorités linguistiques françaises ne possèdent aucun droit reconnu dans les textes de loi, quoique l'usage du français soit autorisé d'une manière restreinte par des règlements révoquables en tout temps.

Par ailleurs, beaucoup soutiennent que le fait français ne saurait être maintenu au Québec sans une politique de la langue au niveau scolaire.

- a) Le français doit-il être la seule langue d'enseignement dans le Québec ou doit-on y maintenir deux systèmes, comme à l'heure actuelle, mais fondés sur la dualité de culture (et non la religion) ?
- b) Doit-on y organiser des écoles bilingues pour les anglophones dans les régions où la population anglophone atteint un certain pourcentage ?

7 - *Les Canadiens français établis hors du Québec*

Les questions qui précèdent ont été rédigées surtout en fonction de la situation qui prévaut dans le Québec. Les problèmes des Canadiens français établis hors du Québec sont semblables quant au fond (v.g., nécessité de développer très rapidement le système d'enseignement), mais bien différents quant à la situation politique et juridique. Les solutions ne seront donc pas nécessairement les mêmes; il se pourrait même que, dans ce domaine si crucial qu'est l'enseignement pour la vie d'un peuple, les attitudes fondamentales soient fort différentes.

C'est pourquoi, dans l'intérêt de la Nation, il importe que les Québécois accordent une place dans leurs réflexions aux problèmes des Canadiens français établis hors du Québec. Réciproquement, ceux-ci devraient chercher à comprendre l'attitude des Québécois. Si l'épanouissement du fait français constitue un objectif commun pour tous les Canadiens français, les moyens de le réaliser peuvent varier beaucoup selon les lieux et l'importance numérique du groupe.

- a) De quel gouvernement (fédéral ou provincial) doit relever l'enseignement en dehors du Québec ?
- b) Quel gouvernement doit financer l'enseignement en dehors du Québec ?
- c) De quel gouvernement doit relever la formation technique et professionnelle en dehors du Québec ?
- d) De quel gouvernement doivent relever les bourses d'études et les prêts aux étudiants en dehors du Québec ?
- e) De quel gouvernement doit relever la recherche scientifique en dehors du Québec ?
- f) Quelle doit être la langue d'enseignement dans les institutions canadiennes-françaises situées en dehors du Québec ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions délicates et complexes soulevées par l'enseignement, à tous les niveaux. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait compte pleinement des aspirations du Canada français, il reste beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler ces lacunes.

Le statut de la langue française

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle et politique
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations

Introduction

En guise d'introduction, on peut méditer les deux citations suivantes :

— "Je serais bien étonné que les plus réfléchis parmi les Canadiens français eussent encore l'espérance de conserver leur nationalité. Quelque résistance qu'ils fassent, l'absorption de leur race est déjà commencée. Notre langue se propage comme fait tout naturellement la langue des employeurs et des riches". (Lord Durham, 1839).

— “Une langue est d'autant plus vivante et bien conservée qu'elle correspond à une nécessité constante de la vie quotidienne privée et publique, et cela sous sa forme écrite aussi bien que sous sa forme orale... Sans cet arrière-plan et ces motivations sociologiques, l'enseignement de la langue maternelle à l'école aboutira toujours plus ou moins à une impasse”.

(Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement).

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

Le statut actuel de la langue française au Québec et au Canada est défini par l'article 133 ou British North America Act qui se lit comme suit :

“Dans les chambres du Parlement du Canada et les chambres de la Législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais, dans la rédaction des registres, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire. En outre, dans toute plaidoirie ou pièce de procédure devant les tribunaux du Canada établis sous l'autorité du présent acte, ou émanant de ces tribunaux, et devant les tribunaux de Québec, ou émanant de ces derniers, il pourra être fait l'usage de l'une ou l'autre de ces langues. Les lois du Parlement du Canada et de la Législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.”

Interprétation

L'article 133 autorise donc l'usage facultatif du français et de l'anglais au parlement fédéral ou devant les tribunaux fédéraux de même que dans les Chambres et devant les tribunaux du Québec.

Dans la rédaction des lois, des registres, des procès-verbaux et des journaux du Parlement d'Ottawa et de la Législature de Québec, l'usage des deux langues devra être obligatoire. Des clauses à peu près identiques se re-

trouvent dans l'Acte du Manitoba, article 23 et dans l'Acte des Territoires du Nord-Ouest, article 11.

2 - *L'évolution constitutionnelle et politique*

Le statut de la langue

A l'extérieur du Québec, le statut de la langue française a souvent connu le sort de la confessionnalité. Nous relevons les faits historiques :

Le 17 mai 1871, au Nouveau-Brunswick, l'"Acte des écoles communes" n'admet que l'école publique, c'est-à-dire non-confessionnelle, avec la douloureuse alternative pour les Acadiens, "ou d'envoyer leurs enfants à des écoles réprouvées par leur conscience, ou de se bâtir des écoles de leur choix au prix coûteux de la double taxe".

En 1877, à l'Ile-du-Prince-Edouard, le "Public School Act" ne reconnaissait que le régime obligatoire de l'école publique non-confessionnelle et le Bureau d'éducation ferme les portes des écoles acadiennes.

Le 22 mars 1890, au Manitoba, la Législature votait l'abrogation des droits officiels de la langue française au Parlement et devant les tribunaux provinciaux et le 31 mars, l'"Advisory Board" et un département d'éducation uniquement ouverts aux protestants contrôlent le choix des instituteurs, les nominations des inspecteurs et la rédaction des programmes.

En 1892, l'Assemblée législative du Nord-Ouest proscribit la langue française dans ses délibérations et dans ses procès-verbaux.

En 1905, en Saskatchewan et en Alberta, le Gouvernement du Canada sacrifie les droits du français et consent aux catholiques une demi-heure d'enseignement religieux entre trois heures et demie et quatre heures, à la discrétion des commissaires.

En mars 1912, au Keewatin, les écoles confessionnelles sont supprimées et la langue française est interdite.

La promulgation du règlement XVII en 1912 restreint l'usage du français dans les écoles bilingues de l'Ontario. Aux termes même du Règlement, l'usage du français ne serait toléré qu'au bénéfice du jeune écolier incapable de comprendre et de parler la langue anglaise.

En 1916, le Parlement de Winnipeg supprima, dans les écoles du Manitoba, l'enseignement de toute autre langue que l'anglais.

Ce bref résumé historique démontre l'insuffisance des droits constitutionnels garantis aux Canadiens français répandus à travers le Canada.

3 - La situation actuelle et ses conséquences

La langue française dans les provinces

A Terre-Neuve, la langue française n'est reconnue d'aucune façon. L'anglais est la seule langue officielle à l'école. Il n'y a pas d'écoles françaises. L'enseignement du français est toléré aux degrés supérieurs.

A l'Île-du-Prince-Édouard, la langue française n'est reconnue officiellement ni au parlement de Charlottetown, ni dans les cours de justice, ni dans l'administration municipale. L'enseignement du français est permis comme langue seconde à partir de la septième année. Dans plusieurs écoles, l'avant-midi est consacré au français. Le Gouvernement donne des cours d'été en français au personnel enseignant.

En Nouvelle-Écosse, le gouvernement ne fixe pas de limite à l'enseignement du français. Une centaine d'écoles acadiennes ou bilingues au niveau primaire, le Collège Sainte-Anne de la Pointe-de-l'Église, un département français à l'Université Dalhousie, voilà les structures de l'enseignement français. La langue française n'est pas reconnue au Parlement, dans les cours de justice et dans l'administration municipale.

Au Nouveau-Brunswick, les Acadiens et les Canadiens français possèdent une Université française, une

Ecole normale française, six collèges classiques français, deux écoles d'agriculture françaises, cinq écoles d'infirmières, une école technique, une centaine d'écoles secondaires françaises et 1 800 écoles primaires françaises. Tout l'enseignement se donne en français de la première à la septième année. Dans cette province, le français n'a aucun statut légal. Tous les actes officiels doivent être rédigés en anglais. L'enseignement du français est permis à tous les degrés dans les écoles bilingues; il est permis dans les écoles publiques à partir de la troisième année. Le Gouvernement vient d'installer au Parlement la traduction simultanée.

Le Québec est un Etat bilingue. Les deux langues, française et anglaise, sont reconnues officiellement. Elles sont utilisées dans la rédaction de la plupart des documents publics. Dans le domaine scolaire, les droits des anglophones sont respectés.

En Ontario, la langue française n'est pas officielle dans l'administration provinciale. Le français est autorisé pour les Franco-Ontariens au primaire et pour toutes les matières. Le Gouvernement a promis récemment d'ouvrir des écoles secondaires publiques et françaises.

Au Manitoba, la Législature a amendé la loi des écoles publiques afin de faciliter l'enseignement de la langue française. Un des articles de la nouvelle loi déclare formellement que le français étant l'une des deux langues mentionnées dans la constitution de 1867, son usage comme langue d'enseignement dans les écoles publiques est permis. Il est à espérer que cette loi fera disparaître "le régime du français dispensé au compte-gouttes qui est en train de conduire à l'anglicisation totale les jeunes Franco-Manitobains" (Mgr Paul-E. Gosselin).

En Saskatchewan, la langue française n'a aucun statut officiel. L'école publique est non-confessionnelle. On a récemment amendé la loi afin d'en supprimer la disposition en vertu de laquelle l'enseignement du français devait se donner exclusivement en anglais. Mais la loi

ne permet qu'une heure de français par jour, comme matière scolaire, si les commissaires d'écoles veulent en autoriser l'enseignement.

En Alberta, la langue française n'a aucune existence officielle. L'école publique est neutre officiellement et anglophone. Toutefois, la loi ne met pas d'obstacles formels à l'enseignement du français. Aussi, la première année du cours des arts du Collège Saint-Jean d'Edmonton a-t-elle pu être affiliée à la Faculté des Arts de l'Université de l'Alberta. La loi autorise même une commission scolaire à établir un cours primaire français. Elle permet l'enseignement du français.

Enfin, en Colombie-Britannique, une vérification effectuée par les autorités provinciales à la suite de la demande des Canadiens français d'obtenir la reconnaissance de l'enseignement du français dans les écoles publiques, a permis de constater que rien, dans la loi, n'impose l'anglais comme langue unique d'enseignement et que, par conséquent, l'usage d'une autre langue n'a rien d'illégal. Mais le français n'a non plus aucune existence légale. L'école publique est anglophone. Les écoles confessionnelles sont tolérées. Le français est permis comme langue seconde optionnelle.

Statistiques officielles

La situation actuelle est décrite dans les statistiques des recensements fédéraux. Aussi trouve-t-on ici plusieurs tableaux qui traduisent la gravité des problèmes linguistiques français.

Transferts linguistiques

Nota bene. Il convient de ne pas confondre les expressions "Canadien d'origine française" avec "Canadien de langue maternelle française".

En 1961, 514 312 Canadiens d'origine française avaient adopté l'anglais comme langue maternelle. 34,3% des Canadiens français des autres provinces sont donc devenus citoyens de langue anglaise.

La situation se résume comme suit dans les diverses provinces :

Provinces	Français anglicisés	Perte en %
Terre-Neuve	14 021	81,65%
Colombie-Canadienne	40 791	60,90%
Yukon et T.N.O.	1 409	58,63%
Nouvelle-Ecosse	48 315	54,97%
Ile-du-Prince-Edouard	9 460	54,31%
Alberta	41 043	49,26%
Saskatchewan	23 661	39,55%
Ontario	222 639	34,36%
Manitoba	23 037	27,44%
Nouveau-Brunswick	21 597	9,30%
Québec	68 339	1,61%

Répartition des Canadiens de langue maternelle française

Provinces et Territoires de l'Ouest	Nombre	Pourcentage de la population canadienne-française
Territoires du Nord-Ouest	984	0,019
Yukon	443	0,008
Colombie-Britannique	26 179	0,510
Alberta	42 276	0,825
Saskatchewan	36 163	0,705
Manitoba	60 899	1,188
Ontario	425 302	8,301
Terre-Neuve	3 150	0,061
Ile-du-Prince-Edouard	7 958	0,155
Nouvelle-Ecosse	39 568	0,772
Nouveau-Brunswick	210 530	4,109
Québec	4 269 689	83,341
CANADA FRANÇAIS TOTAL	5 123 151	100%

Ces statistiques illustrent le recul de l'influence française dans l'ensemble du Canada.

En 1961, il y avait en dehors du Québec 1 298 992 Canadiens d'origine française, mais seulement 853 462 Canadiens de langue maternelle française. Ainsi, il y

avait un déficit de 445 530 personnes; en d'autres termes, l'assimilation avait joué pour plus du tiers des francophones habitant les provinces autres que le Québec. Le rapport entre la langue et l'origine française qui était de 72,2% en 1951 avait baissé à 65% en 1961.

**POURCENTAGE DES CANADIENS FRANÇAIS
QUI ONT CONSERVE LA LANGUE FRANÇAISE
DANS LA POPULATION DE CHAQUE PROVINCE :**

	1941	1951	1961
Terre-Neuve	—	0,64%	0,68%
Colombie-Britannique	1,35%	1,66%	1,60%
Alberta	3,95%	3,64%	3,17%
Saskatchewan	4,28%	4,42%	3,91%
Nouvelle-Ecosse	7,15%	6,08%	5,37%
Manitoba	7,07%	6,98%	6,91%
Ontario	7,63%	7,43%	6,82%
Ile-du-Prince-Edouard	11,25%	8,61%	7,60%
Nouveau-Brunswick	34,51%	35,89%	35,20%

Le recul des Canadiens de langue maternelle française est donc manifeste, sauf au Nouveau-Brunswick.

Bilinguisme

Autre phénomène révélateur: les Canadiens français bilingues deviennent de plus en plus unilingues anglais en dehors du Québec. Les statistiques fédérales révèlent en effet une baisse constante dans le pourcentage des bilingues chez les Canadiens d'origine française, comme le montre le tableau suivant:

**POURCENTAGE DES BILINGUES CHEZ
LES CANADIENS FRANÇAIS HORS DU QUEBEC**

	1941	1951	1961
Terre-Neuve	—	24,8%	16,7%
Ile-du-Prince-Edouard	64,9%	46,3%	41,0%
Nouvelle-Ecosse	52,1%	44,3%	40,9%
Nouveau-Brunswick	45,2%	42,9%	42,7%
Ontario	60,1%	56,4%	52,2%
Manitoba	76,2%	69,0%	61,7%
Saskatchewan	69,6%	61,4%	52,5%
Alberta	62,6%	51,9%	44,8%
Colombie-Britannique	47,4%	44,6%	35,6%

C'est là un fait d'une extrême importante pour l'avenir du Canada français parce qu'il tend à rendre le bilinguisme pratiquement inutile hors du Québec.

Situation de la langue

La situation de la langue française, même au Québec, est grave. Nous sommes devant un état d'urgence caractérisé par les faits suivants :

- a) dans son usage quotidien, le français tend à n'être plus qu'un parler régional, coupé du reste du monde francophone
- b) dans le monde du travail, le français est presque absent, le Québécois lui-même devant parler l'anglais dans les grandes et moyennes entreprises, dans les secteurs spécialisés et dans le domaine de la finance.
- c) Le français n'a plus aucun attrait pour les immigrants néo-québécois et ne joue plus le rôle de facteur d'intégration.

4 - Observations

Les faits et les statistiques qui précèdent en disent long sur l'avenir du français au Canada et même au Québec. Or, la langue, on le sait, est le critère principal qui permet de déterminer l'existence de la nation canadienne-française.

Sans doute la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le "biculturalisme" va-t-elle proposer diverses réformes destinées à favoriser la protection de la langue, en particulier, à l'extérieur du Québec. Peut-être même verra-t-on certains gouvernements changer d'attitude et faire une place à la langue française.

Les délégués feraient bien de s'interroger sur l'influence de la langue française dans leur vie nationale. La qualité du français parlé et écrit doit être l'instrument d'une civilisation française dynamique.

II - Document de travail

destiné à faciliter la discussion des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Le statut de la langue française au Québec
- 3 - Droits des minorités québécoises
- 4 - Droits des Canadiens français établis hors du Québec
- 5 - Bilinguisme au niveau fédéral, confédéral ou autre

1 - La question fondamentale

Depuis le début de l'histoire moderne, les nations se sont définies avant tout en fonction de la langue. La sociologie et la psychologie nous font connaître l'importance du facteur linguistique dans la formation des individus et des groupes. La langue est le premier élément de la culture: elle comporte tout un réseau de symboles collectifs et de valeurs inconscientes; elle est un instrument quotidien d'échanges et de communication, le véhicule de la pensée; elle façonne l'être humain en profondeur et l'insère dans la société. Aussi, le Canada français ne peut-il se désintéresser du statut et de la qualité de sa langue, qui déterminent en quelque sorte sa survie en tant que nation et la qualité de son existence.

- En quoi le statut de la langue française est-il lié à l'avenir et aux aspirations du Canada français ?

2 - Le statut de la langue française au Québec

L'enseignement d'une langue seconde au primaire

Le recensement fédéral de 1961 révèle que les pourcentages de la population de langue maternelle française

et de la population déclarant parler le français s'établissent comme suit :

	Langue maternelle française	Parlant français
Bas St-Laurent-Gaspésie	93,27 %	95,22 %
Saguenay-Lac Saint-Jean	97,17 %	98,58 %
Québec	96,98 %	98,80 %
Trois-Rivières	96,88 %	98,62 %
Cantons de l'Est	86,03 %	90,59 %
Montréal	70,85 %	80,21 %
Outaouais	81,21 %	85,66 %
Nord-Ouest	88,36 %	91,30 %
Côte-Nord et Nouveau-Québec	79,03 %	84,56 %

D'après ces chiffres, le Québec est composé de 81,18 % de personnes de langue maternelle française et 87,35 % des habitants du Québec déclarent parler le français, et seulement 11,57 % déclarent parler l'anglais et non le français.

A la lumière de ces chiffres, on voudra bien répondre aux questions suivantes :

- a) Dans le but de préserver l'intégrité du français dans un milieu jusqu'ici fortement influencé par l'anglais, l'enseignement de la langue anglaise ne devrait-il pas débiter au niveau secondaire (sauf dans les écoles anglaises) ?
- b) Le Gouvernement du Québec doit-il établir le français comme seule langue officielle dans tous les organismes relevant directement ou indirectement du Québec : ministères, régies, sociétés d'Etat, conseils municipaux, commissions scolaires ?
- c) Les municipalités ou commissions scolaires qui le désirent pourraient-elles utiliser, en plus du français, la langue anglaise ?
- d) Etant donné la situation, en ce qui concerne l'utilisation de la langue française, le Gouvernement du Québec devrait-il légiférer pour consacrer dans les faits le caractère français du Québec ?

- e) En particulier, le Gouvernement du Québec doit-il organiser la refrancisation de la toponymie des municipalités et, sauf circonstances exceptionnelles, le recours à des noms français pour toutes nouvelles voies, places et parcs publics ?
- f) L'Etat québécois doit-il prendre les moyens appropriés pour que le français devienne la langue de travail dans l'industrie et les affaires, sauf dans les entreprises où la grande majorité des employés est de langue anglaise ?

3 - Droits des minorités québécoises

- a) Au Québec, doit-on reconnaître le droit de la minorité anglophone d'avoir des écoles ou des classes exclusivement de langue anglaise subventionnées par l'Etat ?
- b) Ou, doit-on exiger des institutions anglophones qu'elles enseignent à leurs élèves une connaissance du français parlé et écrit correspondant au niveau de leurs études ?
- c) Au Québec, doit-on accepter le contrôle actuel des anglophones sur les écoles des autres minorités linguistiques ?
- d) Doit-on orienter les Néo-Québécois vers des écoles ou des classes françaises avec enseignement de leur langue maternelle, là où un nombre suffisant d'écoliers le désirent ?

4 - Droits des Canadiens français établis hors du Québec

- a) Le statut de la langue française doit-il être défini dans une nouvelle constitution canadienne qui ne pourrait être modifiée qu'avec le consentement du Québec ?

- b) Ce statut doit-il comporter le droit pour tout Canadien français de faire usage de sa langue devant les législatures de toutes les provinces ?
- c) Ce statut doit-il comporter le droit de faire usage de l'une ou l'autre langue officielle devant les tribunaux provinciaux et dans toutes les procédures judiciaires ?
- d) Les Canadiens français doivent-ils avoir dans les autres provinces les mêmes droits linguistiques et scolaires que possède la minorité anglophone dans le Québec ?
- e) Un réseau entièrement français de radio et de télévision doit-il desservir toutes les régions du Canada ?
- f) Le Nouveau-Brunswick, où la population de langue maternelle française constitue 35,2% de la population totale, devrait-il devenir entièrement bilingue ?

5 - *Bilinguisme au niveau fédéral, confédéral ou autre*

Pour le cas où, dans l'avenir, une forme quelconque de gouvernement central serait maintenue, il convient de définir les droits de la langue françaises à ce niveau.

- a) Doit-on élargir les garanties données par l'article 133 du British North America Act en spécifiant dans la constitution que le français peut être employé dans tous les organismes du Pouvoir central, y compris, par exemple, les ministères, les sociétés dites de la couronne et le conseil des ministres ?
- b) Doit-on créer dans la fonction publique des secteurs unilingues français ou anglais, selon les régions desservies, tout en exigeant une parfaite con-

naissance des deux langues de la part des fonctionnaires et des échelons administratifs supérieurs ?

- c) Ou, doit-on exiger que tous les fonctionnaires soient bilingues et en faire une condition d'emploi ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions complexes soulevées par le statut de la langue française. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait compte pleinement des aspirations du Canada français, il reste beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler ces lacunes.

La radio et la radiodiffusion

1 - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Distinction entre radio et radiodiffusion

- La radio
- La radiodiffusion
- Justification

A - La radio

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle

B - La radiodiffusion

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle

Distinction entre radio et radiodiffusion

La radio

C'est une voie de communication au même titre que le téléphone, le télégraphe ou la poste. C'est l'utilisation des ondes hertziennes pour transmettre des signaux (sons, signes, paroles, images) qui servent aussi bien les fins de la police, du taxi, des service d'urgence, de la navigation maritime et aérienne que les fins de ce qu'on appelle familièrement mais improprement "la radio et la télévision" ("Broadcasting", en anglais). De façon lapidaire, la radio est à la radiodiffusion ce que l'imprimerie est au journal.

La radiodiffusion

C'est un médium d'information, d'éducation et de divertissement au même titre que le cinéma, le théâtre ou le journal. C'est l'utilisation de la radio pour transmettre à un public donné un message qui, en principe du moins, pourrait tout aussi bien être transmis par fils ou par cable. Ce message peut n'être que sonore ("radio", au sens familier). Il peut être audio-visuel ("télévision", au sens familier). Il pourra devenir olfacto-audio-visuel (addition des odeurs au son et à l'image). De façon lapidaire, la radio communique; la radiodiffusion influence.

Justification

Cette distinction s'avère fondamentale en droit constitutionnel canadien du fait:

- 1° qu'elle repose sur une réalité objective d'ordre scientifique et sociologique qui peut être clairement dissociée de toute controverse d'ordre juridique et constitutionnel;
- 2° qu'elle est universellement admise, de façon explicite ou implicite, par les spécialistes des disciplines qu'elle affecte;

- 3° qu'elle est adoptée par toute la législation présentement en vigueur, qu'il s'agisse des lois fédérales sur la radio et sur la radiodiffusion ou qu'il s'agisse de la loi québécoise "autorisant la création d'un service provincial de radiodiffusion";
- 4° qu'elle facilite grandement l'approche constitutionnelle en ce qu'elle permet de disposer séparément du sort de deux domaines intimement liés mais essentiellement distincts.

A - La radio

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

Les documents constitutionnels canadiens ne contiennent que deux dispositions qui se rapportent à la radio comme telle :

- 1° le paragraphe 10 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 :

"92. Dans chaque province, la législature a le droit exclusif de légiférer sur les matières qui rentrent dans les catégories de sujets ci-après énumérées :

10. Les travaux et les ouvrages d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories qui suivent :

- a) Les lignes de vapeurs ou autres navires, les chemins de fer, les canaux, les lignes de télégraphe et autres travaux et ouvrages, reliant la province à une autre ou à d'autres, ou s'étendant au delà des frontières de la province ;"

Ce texte alambiqué semble bien donner, sous le couvert "des télégraphes et autres travaux et ouvrages", juridiction au Parlement fédéral en matière de radio tout au moins dans la mesure où les communications s'étendent "au delà des frontières de la province" ce qui,

scientifiquement, s'avère tout au moins la règle générale. C'est là d'ailleurs l'interprétation de la Cour suprême du Canada et du Comité judiciaire au Conseil privé de Londres comme nous le verrons plus loin.

2° L'alinéa (h) de l'article 33 de l'annexe de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (N° 1) de 1949 :

"33. Les ouvrages et biens publics de Terre-Neuve énumérés ci-après deviendront la propriété du Canada lorsque ce dernier absorbera le service dont il s'agit, sous réserve de toutes fiducies à leur égard et de tout intérêt autre que celui que Terre-Neuve pourrait avoir dans lesdits ouvrages et biens publics, savoir :

h) Le réseau de télécommunications de l'Etat, y compris les droits de passage, les câbles aériens et autres, les téléphones, les stations de radio et autres biens meubles et immeubles."

Il convient de signaler que ce texte n'établit pas la juridiction de l'Etat fédéral en matière de radio; il la présume.

2 - L'évolution constitutionnelle

A proprement parler, il n'y a pas eu d'évolution constitutionnelle en matière de radio. Fort des textes constitutionnels ci-dessus mentionnés, l'Etat fédéral s'est toujours reconnu un droit exclusif à régir la radio et, de fait, il l'a toujours exercé.

Pour s'en convaincre, il n'est qu'à esquisser, même à grands traits, l'historique de la radio au Canada :

1905 — Adoption par le Parlement fédéral de "l'Acte de la télégraphie sans fil", ancêtre de toute la législation sur la radio et la radiodiffusion. Déjà, on y lit que "personne n'établira de station de télégraphie sans fil ... si ce n'est sous le régime et en conformité d'un permis accordé à cette fin

par le Ministre (fédéral de la Marine et des Pêcheries) avec le consentement du Gouverneur en conseil."

1913 — Adoption par le Parlement fédéral de la "Loi concernant la radiotélégraphie". Pour la première fois, une loi canadienne mentionne les "radiotéléphones". L'autorité d'Ottawa s'y affirme. Le Gouverneur en conseil peut "acquiescer à quelque convention internationale au sujet de la radiotélégraphie". Le ministre de la Marine peut établir des règlements" pour la mise en vigueur effectives des dispositions de la présente loi." Enfin "Sa Majesté peut, en tout temps prendre, et pour une durée quelconque, retenir possession de toute station radiotélégraphique".

1923 — Adoption par le Parlement fédéral d'un amendement à la "Loi concernant la radiotélégraphie" qui implique la vassalité des provinces en matière de radio. Le Gouverneur en conseil peut "autoriser le paiement d'une partie des droits de licence perçus... à un gouvernement provincial... pour services accomplis pour le Ministère" fédéral.

1930 — Le Gouvernement de la province de Québec décide de mettre en question la juridiction du Parlement Canadien sur la radio devant la Cour du Banc du Roi de la province.

1931 — L'Etat fédéral évoque la cause de la radio en Cour suprême du Canada où il obtient gain de cause.

1932 — Le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres rend, en appel, le jugement final dans la cause de la radio. "The Parliament of Canada has exclusive legislative power to regulate and control radio communication in Canada".

Voici quelques extraits particulièrement significatifs de ce jugement qui devait disposer, de

façon péremptoire et jusqu'aujourd'hui, du sort constitutionnel de la radio au Canada :

"Hertzian waves and radio were not only unknown to, but undreamt of by, the framers of the British North America Act".

"The most important thing to observe would seem to be (the) subject matter (of this reference). It does not concern the rights of property in the instruments used for communication, their ownership, or civil rights in regard to them, but has to do entirely with the effects produced by them".

"No doubt in everyday speech telegraph is almost exclusively used to denote the electrical instrument which by means of a wire connecting that instrument with another instrument makes it possible to communicate signals or words of any kind. But the original meaning of the word "telegraph", as given in the Oxford Dictionary, is: "An apparatus for transmitting messages to a distance, usually by signs of some kind."

"A transmitter of only fifty-watt power — the power of an ordinary house lamp — will radiate these waves in all directions around it for a distance of 600 miles with sufficient energy at that distance to disturb and interfere with any radio communication passing through that field on the same or nearly the same channel or frequency".

"It seems to me that, under this last head (le paragraphe 29 de l'article 91), which really brings the exceptions set out in subsection 10 of section 92 into section 91, as distinctive heads of Dominion legislative jurisdiction... more particularly under the word "telegraphs" in clause (a) thereof, giving to that word a reasonably broad construction of which it is susceptible... we find a sound basis for holding

that "radio communication" is subject to the exclusive legislative jurisdiction of the Dominion Parliament."

1932 — Quelques mois après l'adoption à Londres du Statut de Westminster, l'Etat fédéral participe, signe et ratifie, de son propre chef et sans donner la moindre indication qu'il agit en lieu et place des Etats provinciaux, la "Convention internationale des télécommunications" qui fut signée à Madrid.

1938 — Adoption par le Parlement fédéral de la "Loi concernant la radio au Canada" qui remplace alors la Loi concernant la Radiotélégraphie et qui, ayant subi jusqu'à maintenant quatre amendements sans importance du point de vue constitutionnel, demeure la loi qui régit actuellement la radio au Canada. C'est dans cette loi que le Parlement fédéral reflète le plus péremptoirement quelque prétention provinciale que ce soit en matière de radio :

"Nonobstant toute disposition de la Loi d'interprétation ou de quelqu'autre statut ou loi, les prescriptions de la présente loi (la Loi concernant la radio au Canada) sont censées s'appliquer et avoir pleine vigueur et plein effet suivant leurs termes, dans le cas de toutes les stations de radio et stations de réception privée ou de tous les appareils de radio possédés ou exploités par Sa Majesté ou en son nom, pour le compte d'une province."

3 - *La situation actuelle*

A l'heure actuelle, le Parlement fédéral légifère de façon absolue, exclusive et incontestée en matière de radio tandis que la Direction des télécommunications et de l'électronique du Ministère fédéral des transports administre la loi en ce domaine au nom du Gouvernement canadien.

Les Etats provinciaux pour leur part n'ont guère réagi depuis l'issue de la cause de la radio.

A telle enseigne, non seulement les Etats provinciaux admettent-ils, de nos jours, la compétence fédérale en matière de radio mais encore se soumettent-ils à la régie d'Ottawa en ce qui a trait à l'érection et à l'exploitation des stations qu'ils possèdent principalement aux fins de la police, de la protection en forêt et des postes gouvernementaux isolés du reste de la civilisation.

En ce qui a trait aux Canadiens français, comme groupe ethnique, il est difficile d'imaginer qu'ils puissent avoir, comme tels, des besoins et des aspirations propres en matière de radio, instrument de communication. Il est à remarquer cependant qu'en certaines occasions, ils ont été l'objet de discriminations de la part d'entreprises privées, propriétaires de stations de radio, qui défendaient à leurs employés d'utiliser entre eux le français sur les ondes sous prétexte que cela créait de la confusion ou que les patrons ne pouvaient comprendre les messages transmis.

En ce qui a trait aux Québécois, le danger le plus sérieux mais qui ne semble pas se concrétiser pour l'instant du moins, serait que l'Etat fédéral refuse ou ne puisse accorder à l'Etat du Québec de même qu'à ses ressortissants un nombre suffisant de permis d'exploitation de stations de radio, compte tenu de la densité de la population ou de l'étendue du territoire.

B - La radiodiffusion

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

Les documents constitutionnels canadiens ne disposent pas explicitement du sort de la radiodiffusion. Seule l'interprétation permet d'appliquer en la matière l'un des quatre textes suivants :

- 1° le préambule de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1868 :

“91. Il sera loisible à la Reine, sur l’avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législateurs des provinces.”

A la lecture de ce texte, on peut faire les observations suivantes :

- a) Il serait illusoire de chercher dans l’Acte de l’Amérique du Nord britannique qui date de 1867, une disposition explicite au sujet de la radiodiffusion;
- b) Il peut se faire que la “matière radiodiffusion” puisse tomber “dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures des provinces”, “les droits civils” et “l’enseignement” en particulier;
- c) Il est à se demander quelle extension il faut donner à l’expression “la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada” pour que la radiodiffusion puisse éventuellement tomber sous la juridiction fédérale.

2° le paragraphe 13 de l’article 92 de l’Acte de l’Amérique du Nord britannique de 1867 :

“92. Dans chaque province, la législature a le droit exclusif de légiférer sur les matières qui rentrent dans les catégories de sujets ci-après énumérées :

13. La propriété et les droits civils.”

A la lecture de ce texte, on peut se demander si, à défaut de disposition spécifique sur la radiodiffusion dans l’Acte de l’Amérique du Nord britannique de 1867, l’expression “droits civils” ne constitue pas “une catégorie” susceptible d’englober “une matière” dont le propre est d’informer, d’éduquer et de divertir les citoyens.

Il peut être significatif de se demander comment peut se justifier autrement que par l’appartenance à la “catégorie des droits civils”, la constitutionnalité des régies provinciales en “matière” de presse, de cinéma et de spec-

tacles: matières dont le propre est également d'informer, d'éduquer et de divertir les citoyens.

3° Le préambule de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867:

"93. Dans chaque province et pour chaque province, la législature peut exclusivement édicter des lois sur l'enseignement..."

A la lecture de ce texte, on peut faire les observations suivantes:

a) la radiodiffusion ne se limite pas à l'éducation formelle et, de ce fait, il est difficile d'envisager que l'on puisse faire tomber dans "l'enseignement", au sens surtout de l'article 93, un médium dont le propre est également et dans une très large mesure d'informer et de divertir.

b) Il y a tout lieu de croire qu'en matière de radiodiffusion scolaire, la juridiction provinciale soit incontestable tout au moins quant au contenu des émissions.

4° L'alinéa k) de l'article 31 de l'annexe de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (n° 1) de 1949:

"31. A la date de l'Union ou aussitôt que possible après cette date, le Canada prendra à son compte les services ci-après énumérés et, à compter de la date de l'Union, libérera la province de Terre-Neuve des frais publics subis à l'égard de chaque service absorbé, savoir;

k) le réseau de radiodiffusion d'Etat."

Il convient de signaler que ce texte n'établit pas la juridiction de l'Etat fédéral en matière de radiodiffusion; il la présume.

2 - L'évolution constitutionnelle

A proprement parler, il n'y a pas eu d'évolution constitutionnelle en matière de radiodiffusion. L'Etat fédéral, même à défaut de dispositions explicites et concluan-

tes en sa faveur, s'est toujours reconnu un droit exclusif à régir la radiodiffusion et, de fait, il l'a toujours exercé.

Pour s'en convaincre, il n'est qu'à esquisser, même à grands traits, l'historique de la radiodiffusion au Canada :

1919 — Le ministre fédéral de la Marine octroie, sous l'empire de la "Loi concernant la radiotélégraphie", le premier permis d'exploitation à une station émettrice de radiodiffusion.

L'apparition de la radiodiffusion est encore trop récente pour qu'on établisse encore les distinctions qui s'imposent entre ce médium d'information, d'éducation et de divertissement d'une part et la radio d'autre part.

1929 — Publication du "Rapport de la Commission Royale de la Radiodiffusion" (dite Commission Aird) qui devait conduire le Gouvernement fédéral à dissocier clairement la radiodiffusion de la radio, sauf sur le plan constitutionnel où cela était de nature à affaiblir les prétentions d'Ottawa sur la radiodiffusion. Les membres de cette première Commission fédérale d'enquête sur la radiodiffusion eurent l'audace et le courage de dire ce qui suit dans leurs cinq premières recommandations au Gouverneur en conseil :

- a) Que la radiodiffusion soit placée sur les bases d'un service public; que les stations fournissant un service de cette nature appartiennent à une compagnie nationale et qu'elles soient par elle exploitées; que les autorités provinciales devraient avoir un contrôle absolu sur les programmes de la station ou des stations situées sur le territoire respectif de la province;
- b) Que la Compagnie devrait être dénommée Compagnie canadienne de radiodiffusion; qu'on devrait lui accorder tous les pouvoirs que l'on confère à une entreprise privée et que ses statuts et ses devoirs correspondent à ceux d'un service public;

- c) Que dans chaque province on devrait nommer un directeur provincial de radiodiffusion qui aurait un contrôle absolu sur les programmes à radiodiffuser par chaque station ou stations situées dans les limites de la province pour laquelle il est responsable;
- d) Que l'on nomme pour chaque province un conseil consultatif provincial, pour s'occuper de la radiodiffusion, qui serait consulté par l'entremise de l'autorité provinciale;
- e) Que le bureau de la Compagnie devrait être composé de douze membres, trois plus particulièrement représentant le Dominion et un représentant chacune des provinces."

1930 — L'Etat du Manitoba commence à exploiter, par l'intermédiaire de la Société de la Couronne provinciale "Manitoba telephone system" deux stations de radiodiffusion. Il est à noter cependant que ces deux stations ont sans cesse été exploitées conformément à la Législation fédérale en matière de radiodiffusion. Quelques années après la fondation de ces deux stations, l'Etat fédéral du Manitoba se retire du domaine de la radiodiffusion en cédant ses intérêts à l'entreprise privée. Notons également qu'à l'heure actuelle, "the University of Alberta", institution de l'Etat albertain, exploite une station de radiodiffusion éducative. Cependant, cette station est également exploitée conformément à la Législation fédérale en matière de radiodiffusion.

1932 — Constitution du premier Comité spécial de la Chambre des Communes sur la radiodiffusion chargé d'analyser le rapport de la Commission Aird et de formuler des recommandations en vue de la création d'un régime de radiodiffusion distinct du régime existant de radio. C'est, à notre connaissance, la seule fois que des députés fédéraux eurent officiellement à prendre connaissance

ce des positions provinciales en matière de radiodiffusion.

Au cours d'une audience du Comité, maître Aimé Geoffrion, porte-parole officiel du Gouvernement québécois, échangea les propos suivants avec les députés Cardin et Garland :

“Mr. Geoffrion: “The substantial objection is, no matter what you do, it is practically giving absolute and exclusive control and mastery of the greatest organ of public information. You might as well take the newspapers and give them to a commission to be managed.”

Mr. Cardin: “Is it not a fact that the main desire of the Province of Quebec is to exercise a control of what is broadcasted in the Province of Quebec ?”

Mr. Geoffrion: “That is one thing, but I believe the Province of Quebec is afraid of granting absolute mastery of the biggest influence conceivable to the Dominion of Canada.”

Mr. Garland: “Is it not the case that by the decision of the Privy Council complete mastery has now been vested definitely in the Dominion of Canada ?”

Mr. Geoffrion: “Absolutely.”

Mr. Garland: “And that any arrangement subsequently must be by cooperation and compromise by the provinces ?”

Mr. Geoffrion: “They do not need to be. The government can ignore the provincial government. The Dominion is absolutely in control of the legislation in that respect.”

Inutile d'ajouter que devant une semblable confusion entre les notions de radio et de radiodiffusion et devant

une semblable admission de la part du porte-parole autorisé de l'Etat du Québec, le Gouvernement fédéral devait avoir beau jeu d'ignorer par la suite les provinces en matière de radiodiffusion.

1932 — Adoption par le Parlement fédéral, à la suite des recommandations du premier Comité spécial de la Chambre des communes sur la radiodiffusion de la première Loi concernant la radiodiffusion". L'administration de la radiodiffusion est alors confiée à la "Commission Canadienne de radiodiffusion" organisme parfaitement distinct de l'autorité en matière de radio. Fort du jugement que venait tout juste de rendre le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres en matière de radio, le Gouvernement fédéral procède alors très habilement pour reléguer aux oubliettes les cinq recommandations de la Commission Aird qui reconnaissaient le rôle primordial des provinces en matière de radiodiffusion. Il fait tout d'abord adopter les dispositions suivantes qui semblent donner un certain droit de regard aux provinces :

"Le gouverneur en son conseil peut nommer au plus neuf commissaires adjoints, qui restent en fonctions durant bon plaisir et ne touchent aucun traitement... Il ne doit être nommé dans chaque province qu'un seul commissaire adjoint, et la nomination doit être faite après qu'a été consulté le gouvernement de la province dans laquelle réside le commissaire adjoint."

"Le commissaire adjoint est tenu d'organiser des comités consultatifs provinciaux ou locaux et d'agir en qualité de président de ces comités, et, à la demande de toute station privée, d'organiser un comité consultatif ou sous-comité en vue de coopérer avec cette station."

"Les membres du comité consultatif doivent agir sans rémunération et être choisis par le

commissaire adjoint après qu'a été consulté le gouvernement de la province de manière que les communautés provinciales ou locales respectives soient représentées."

"La Commission doit, au besoin, convoquer des assemblées d'un Conseil général qui se compose des commissaires et des commissaires adjoints, et qui peut comprendre des représentants des comités consultatifs locaux et des stations privées."

"Le Conseil général a pour fonctions de donner des avis relativement à la politique générale de la Commission, y compris la composition, la nature et la répartition du temps et toutes autres questions que la Commission ou le Ministre peut déléguer au Conseil général."

Mais, en fait, le "Gouverneur en son conseil" ne fera jamais les nominations qu'il "peut" faire aux postes de commissaires adjoints.

Ajoutons que cette Commission canadienne de la radiodiffusion avait à la fois le droit de régir la radiodiffusion et de s'instituer elle-même radiodiffuseur. Elle était donc à la fois juge et concurrent des stations privées.

1936 — Adoption par le Parlement fédéral de la première refonte complète de la Loi concernant la radiodiffusion. Le changement capital consiste à abolir la Commission canadienne de radiodiffusion et, à sa place :

"Est établie une Société désignée sous le nom de Société Radio-Canada, laquelle se compose d'un Bureau de neuf gouverneurs nommés par le Gouverneur en Conseil et choisis de manière à représenter les principales divisions géographiques du Canada."

Dans la constitution de la Société Radio-Canada, il n'est plus question de sous-commissaires nommés avec l'assentiment des Etats provinciaux.

On n'y parle plus de Provinces mais simplement de divisions géographiques. Quant à son objet :

“La Société doit instituer un service radiophonique national dans les limites du Dominion du Canada...”

Pour ce faire, elle disposera de structures internes mieux adaptées, de moyens et de pouvoirs plus étendus encore que la Commission. Tout comme celle-ci et jusqu'en 1958, elle administrera la radiodiffusion en plus d'être elle-même radiodiffuseur.

1945 — Adoption par la Législature de Québec de la “Loi autorisant la création d'un service provincial de radiodiffusion. Selon les dispositions de cette loi, sanctionnée par le lieutenant-gouverneur le 20 avril 1945 :

“Un organisme administratif, formé de trois personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil, est institué par la présente loi sous le nom de “L'Office de la radio de Québec.” Cet office constitue une corporation et possède les droits et les pouvoirs appartenant aux corporations en général. Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme un gérant choisi parmi les membres de l'office et qui en sera le président...”

On y lit que :

“L'Office a pour objet d'établir, posséder et exploiter un système radiophonique qui sera désigné sous le nom de “Radio-Québec.”

A cette fin il peut, avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil et en conformité des droits constitutionnels de la province et du pays...”

Suivent alors sept paragraphes, inspirés de la loi fédérale de la radiodiffusion, qui stipulent les pouvoirs de l'Office. Il y est question d'érection

de stations, d'acquisition de stations existentes soit de gré à gré soit par voie d'expropriation, d'entretien et d'exploitation, de droits d'auteur, d'agences de nouvelles, de brevets d'invention et de la constitution d'un réseau de radiodiffusion. Quant aux devoirs de l'Office, il y est dit :

"L'Office est spécialement chargé sous la direction du lieutenant-gouverneur en conseil :

- a) De préparer les programmes et de retenir les services de ceux qui doivent prendre part à leur exécution ;
- b) De recueillir des nouvelles et de les radiodiffuser ;
- c) De conclure des ententes pour faire émettre des programmes par des postes ne formant pas partie du réseau provincial et pour la retransmission des programmes radiodiffusés par d'autres postes ;
- d) De faire des ententes pour radiodiffuser, sur les postes de l'Office, moyennant rémunération, des programmes artistiques, commerciaux ou autres qui lui sont confiés par des tiers ;
- e) De voir généralement à l'administration et au bon fonctionnement du service provincial de radiodiffusion".

Signalons au passage que :

"La préparation des programmes en matière éducationnelle relève du département de l'instruction publique".

De ce texte législatif, nous retenons surtout que :

- a) adopté par la législature et sanctionné par le lieutenant-gouverneur, il est resté lettre morte ;

- b) il ne pourvoit pas, comme tel, à la régie de la radiodiffusion au Québec;
- c) il ne confirme ni ne conteste l'autorité constitutionnelle de l'Etat fédéral en matière de radiodiffusion;
- d) il ne pourvoit qu'à la constitution d'une "corporation" qui "possède les droits et les pouvoirs appartenant aux corporations en général".
- e) la terminologie employée laisse planer un doute quant aux pouvoirs de "l'Office" en matière de télévision.

1949 — Constitution par le Gouvernement fédéral de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des Arts des Lettres et des Sciences (dite Commission Massey) qui dans les pages de son rapport qu'elle consacre à la radiodiffusion passera sous silence l'aspect constitutionnel de la question et présumera du bon droit d'Ottawa à régir la radiodiffusion.

1955 — Constitution par le Gouvernement fédéral de la Commission royale d'enquête sur la radio (sic) et la télévision. Cette commission (Commission Fowler) adoptera la même attitude que la Commission Massey.

1958 — Adoption par le Parlement de la Loi relative à la radiodiffusion qui remplace la Loi concernant la radiodiffusion de 1936 et qui est encore en vigueur à l'heure actuelle (1er octobre 1967) sans avoir subi d'amendements.

Il convient de retenir que la régie de la radiodiffusion est alors soustraite à la Société Radio-Canada pour être confiée à un "Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion" composé d'un président, d'un vice-président et d'un nombre à temps plein ainsi que de douze membres à temps partiel, tous nommés par le gouverneur en con-

seil. La loi définit ainsi les prérogatives et les devoirs du BGR :

“Le Bureau, en vue d’assurer l’existence continue et l’exploitation efficace d’un régime national de radiodiffusion, en même temps qu’un service de radiodiffusion vaste et varié qui atteigne un haut niveau et soit fondamentalement canadien par son contenu et sa nature, doit régler l’établissement et le fonctionnement de réseaux de stations de radiodiffusion, l’activité des stations de radiodiffusion publiques et privées au Canada, ainsi que leurs relations réciproques, et pouvoir à la décision définitive de toutes matières et questions connexes”.

Le ministre des Transports conserve toute autorité en matière de radio, mais lorsque celle-ci affecte la radiodiffusion, il ne peut agir sans la recommandation du BGR.

Quant à la Société Radio-Canada, composée d’un président, d’un vice-président et de neuf autres administrateurs, tous nommés par le gouverneur en conseil, ses pouvoirs sont dès lors réduits à “exploiter un service national de radiodiffusion”.

Si l’on accepte ces changements majeurs par lesquels la Société Radio-Canada cesse d’être à la fois juge et partie en matière de radiodiffusion, les autres dispositions de la loi ressemblent fort, *mutatis mutandis*, à celles de la précédente.

1960 — Constitution de la Commission royale d’enquête sur l’organisation du Gouvernement (dite Commission Glassco) qui dans les pages de son rapport qu’elle consacre à la radiodiffusion adoptera la même attitude que les Commissions Massey et Fowler.

1964 — Constitution du Comité de la radiodiffusion (dit Comité Fowler) qui dans son rapport adoptera

la même attitude que toutes les Commission royales ci-dessus mentionnées.

1967 — Le Parlement fédéral s'apprête actuellement à adopter une nouvelle loi sur la radiodiffusion.

3 - *La situation actuelle*

Paradoxe propre au régime fédéraliste, les réussites de l'Art et de la Science en matière de radiodiffusion reposent encore au pays sur des fondements constitutionnels mal assurés. Silence de l'Acte confédératif et de ses amendements, omniprésence de l'Etat fédéral, désintéressement quasi constant des Etats provinciaux, interprétation souvent abusive des décisions judiciaires, oubli où sont relégués des documents importants, absence de la plus rudimentaire doctrine juridique, tout semble concourir au maintien d'une situation de fait qui serait l'apanage d'un Etat unitaire. Inutile bien souvent d'appuyer sur l'empreinte de manoeuvres politiques irrégulières, la marque d'une ignorance déconcertante suffit à tout expliquer.

De façon lapidaire, on peut affirmer que le sort constitutionnel présentement réservé à la radiodiffusion au Canada s'est joué, de 1925 à 1935, entre un Etat fédéral grand instigateur des "services nationaux" en même temps que seul véritable expert dans l'art particulier à ce médium d'information, d'éducation et de divertissement, et des Etats provinciaux auxquels le Québec avait insufflé un désir, d'ailleurs fort pragmatique, d'autonomie mais dépourvu de connaissances techniques appropriées et d'intérêt véritable à mener la lutte. Dès lors, l'inégalité des positions présageait de l'issue du débat.

A l'heure actuelle :

- 1° le Parlement fédéral légifère de façon absolue, exclusive et pratiquement incontestée en matière de radiodiffusion;
- 2° le Bureau (fédéral) des Gouverneurs de la radiodiffusion administre de façon absolue, exclusive et pra-

- tiquement incontestée la législation sur la radiodiffusion ;
- 3° la Société Radio-Canada est le seul organisme à exploiter des réseaux de radiodiffusion d'Etats ;
 - 4° les Stations de l'entreprise privée et le réseau CTV se soumettent, généralement de bonne grâce, à la législation et à la réglementation fédérales ;
 - 5° la "Loi (québécoise) autorisant la création d'un service provincial de radiodiffusion" est demeurée lettre morte.

II - Document de travail

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

A - La radio

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Relations internationales et interprovinciales
- 3 - Modalités de régie et d'exploitation

B - La radiodiffusion

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Relations internationales et interprovinciales
- 3 - Modalités de régie et d'exploitation

A - La radio

1 - La question fondamentale

Au départ, il convient de se demander dans quelle mesure la nation canadienne-française, consciente de posséder un génie qui lui est propre, peut s'en remettre à un gouvernement dominé par une autre nation quant à la régie de la radio, instrument vital de communication.

- a) Le Québec, en tant que foyer national et milieu politique fondamental du Canada français, peut-il s'en remettre, entièrement ou partiellement, au pouvoir fédéral pour assumer la régie de la radio, instrument vital de communication tant à des fins économiques que sociales et culturelles ?
- b) Les Canadiens français domiciliés dans les autres provinces ne devraient-ils pas obtenir un droit de co-gestion tout au moins proportionnel à leur importance numérique en ce qui a trait à la régie de la radio hors du Québec ?

2 - Relations internationales et interprovinciales

- a) L'Etat du Québec ne devrait-il pas pouvoir participer aux ententes internationales en matière de radio, particulièrement à celles dont l'objet est la juste répartition des longueurs d'ondes ?
- b) Les Canadiens français domiciliés dans les autres provinces ne devraient-ils pas être appelés à exprimer leurs besoins avant que des ententes internationales ne soient conclues en matière de radio, particulièrement en ce qui a trait à la juste répartition des longueurs d'ondes ?

3 - Modalités de régie et d'exploitation

- a) Le Québec doit-il établir un organisme souverain de régie en matière de radio ?
- b) Le Québec doit-il établir des organismes d'exploitation en matière de radio ?
- c) Les Canadiens français domiciliés dans les autres provinces doivent-ils être mieux servis en matière de radio ?

B - La radiodiffusion

1 - La question fondamentale

Au départ, il convient de se demander dans quelle mesure la nation canadienne-française consciente de posséder un génie qui lui est propre peut s'en remettre à un gouvernement dominé par une autre nation quant à la régie et à l'exploitation de la radiodiffusion, médium vital d'information, d'éducation et de divertissement.

- a) Le Québec, en tant que foyer national et milieu politique fondamental du Canada français, peut-il tolérer plus longtemps que l'Etat du Québec soit entièrement écarté de la radiodiffusion, médium vital d'information, d'éducation et de divertissement et cela tant en ce qui a trait à la régie de la radiodiffusion qu'à l'exploitation de stations et de réseaux de radiodiffusion ?
- b) Les Canadiens français domiciliés dans les autres provinces ne devraient-ils pas être mieux représentés au sein de l'organisme de régie de la radiodiffusion et obtenir un service complet de radiodiffusion où qu'ils se trouvent au Canada ?

2 - Relations internationales et interprovinciales

- a) L'Etat du Québec ne devrait-il pas pouvoir librement procéder à tous échanges d'émissions de radiodiffusion avec l'étranger, particulièrement avec les pays francophones ?
- b) Les Canadiens français domiciliés dans les autres provinces ne devraient-ils pas pouvoir librement procéder à tous échanges d'émissions de radiodiffusion, tant avec le Québec qu'avec les pays francophones ?

3 - Modalités de régie et d'exploitation

- d) Le Québec doit-il établir un organisme souverain de régie en matière de radiodiffusion ?
- e) Le Québec doit-il établir sa propre Société d'exploitation en matière de radiodiffusion (Radio-Québec) ?
- f) Les Canadiens français domiciliés dans les autres provinces devraient-ils obtenir un contrôle plus efficace des organismes d'exploitation de radiodiffusion française ?

Les relations entre Canadiens français

Document de travail

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

Introduction

- 1 - Le plan communautaire national**
- 2 - Le plan fédéral**
- 3 - Le plan provincial**

Introduction

Par Canadiens français, on peut entendre deux choses: les personnes classées aux recensements comme étant d'origine ethnique française ou les personnes qui ont déclaré avoir comme langue maternelle le français.

Les relations entre Canadiens français doivent tenir compte au moins de trois faits fondamentaux :

1. Les Canadiens français forment une même communauté nationale, dont la langue française est le signe distinctif et le lien principal.

En 1961, 5 123 151 personnes ont déclaré être de langue maternelle française, dont 4 269 689 ou 83,3% étaient domiciliées au Québec, et 853 462 ou 16,7% habitaient les autres provinces canadiennes.

2. Les Canadiens français sont citoyens d'un même pays et d'un même Etat, où leur langue jouit de la reconnaissance officielle (article 133) de l'A.A.B.N. En pratique, cependant, depuis 1867, cette reconnaissance n'a jamais été jusqu'à l'égalité complète de traitement, et souvent leur langue a été considérée comme une langue de traduction.

3. Les Canadiens français habitent dix provinces distinctes, dont une seule, le Québec, accorde au français la reconnaissance tant officielle que pratique. Dans les autres provinces, les Canadiens français sont en minorité et leur langue ou a été combattue ou a été tolérée, mais n'a jamais été reconnue au même degré que l'anglais.

Il en est résulté une assimilation, une anglicisation plus grande dans ces provinces. Ainsi, en 1961, il y avait hors du Québec 1 298 992 Canadiens d'origine française, mais seulement 853 462 Canadiens de langue maternelle française, soit 65,7% du premier chiffre. Le même recensement de 1961 nous apprend que, parmi les Canadiens d'origine française vivant hors du Québec, 34,3% se déclarent de langue maternelle anglaise.

Ces trois faits fondamentaux nous obligent à poser le problème des relations entre Canadiens français sur les trois plans suivants :

1. le plan communautaire national
2. le plan fédéral
3. le plan provincial.

1 - *Le plan communautaire national*

(ou de la communauté nationale canadienne-française)

Sur ce plan, il faut d'abord envisager le sens qu'ont les Canadiens français de tout le pays d'appartenir à une communauté nationale. Il faut ensuite poser les problèmes de relations entre les différents groupes de Canadiens français.

a) *Le sens d'appartenance à la communauté nationale*

- a) Les Canadiens français de notre province ont-ils en général conscience d'appartenir à une même nation ?
- b) Les Canadiens français se sentent-ils solidaires du destin de leur communauté nationale, et cela d'un bout à l'autre du pays ?
- c) Ou leur sens de la solidarité ne s'étend-il qu'à leur propre groupe provincial ?

Les relations des différents groupes de Canadiens français entre eux :

- d) Ces relations ont-elles été jusqu'ici suffisantes et assez fréquentes ?
- e) Certaines de ces relations ont été institutionnalisées et ont donné naissance, par exemple, au Conseil de la Vie française, à l'Association canadienne d'Éducation de langue française (ACELF), etc.

Ces institutions pourraient-elles faire davantage ?

2 - *Le plan fédéral*

(relations du gouvernement fédéral avec les Canadiens français)

- a) Le gouvernement fédéral s'est-il acquitté avec satisfaction de son devoir, imposé par l'article 133 de la Constitution, d'accorder un égal traitement

au français dans ses organismes et ses services dans chacune des provinces ?

- b) Que penser du projet d'une déclaration constitutionnelle garantissant les droits linguistiques et scolaires des Canadiens français établis à l'extérieur du Québec ?
- c) Faut-il aller jusqu'à reconnaître au gouvernement fédéral le droit d'ouvrir et d'entretenir des écoles françaises là où les gouvernements provinciaux ne voudraient pas s'en charger ?
- d) Les Canadiens français vivant hors du Québec reçoivent-ils, pour leur vie française, plus d'aide du gouvernement fédéral que de leur gouvernement provincial ?

3 - *Le plan provincial*

(relations des Canadiens français avec leur gouvernement provincial et avec le gouvernement québécois)

- a) Les Canadiens français de votre province forment-ils un groupe uni, sincèrement attaché au français et désireux de le conserver dans leur province ?
- b) Quelles relations les Canadiens français de votre province entretiennent-ils avec leur gouvernement provincial ? Bonnes ? Pauvres ? Mauvaises ?
- c) La majorité des citoyens dans votre province est-elle prête à reconnaître le français comme langue officielle: — au niveau gouvernemental et dans les écoles ?
- d) Jusqu'où les Canadiens français des autres provinces sont-ils prêts à appuyer le Québec dans sa recherche d'une plus grande indépendance ?
- e) Ces mêmes Canadiens français estiment-ils que le Québec pourrait faire davantage pour leur venir en aide ?

- f) On dit souvent que "le Québec est l'Etat national des Canadiens français". Les Canadiens français vivant hors du Québec acceptent-ils cette définition et ce rôle du Québec ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions délicates et complexes soulevées par les relations entre Canadiens français, à tous les niveaux. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait compte pleinement des aspirations du Canada français, il reste beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler ces lacunes.

B - ATELIER SOCIAL

B-1 La législation sur le travail

B-2 Le peuplement et l'immigration

B-3 La sécurité sociale et la santé

B-4 La famille et la politique familiale

1. Les développements économiques
2. L'évolution démographique
3. La situation sociale dans les pays en développement
4. Observations

Introduction

La législation portant sur les travailleurs, leurs syndicats et les relations industrielles est vaste et diversifiée. Elle comporte trois éléments principaux, autour desquels gravitent plusieurs autres éléments, importants eux-mêmes, mais à des titres divers.

Les éléments principaux sont les suivants:

1. La reconnaissance par la loi du syndicalisme comme mode d'action des travailleurs, la création de certaines obligations patronales à l'égard du syndicat et la protection des travailleurs syndiqués dans le cas d'une opposition patronale à l'égard

La législation sur le travail

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations.

Introduction

La législation portant sur les travailleurs, leurs syndicats et les relations industrielles est vaste et diversifiée. Elle comporte trois éléments principaux, autour desquels gravitent plusieurs autres éléments, importants eux aussi, mais à des titres divers.

Les éléments principaux sont les suivants :

1. La reconnaissance par la loi du syndicalisme comme mode d'action des travailleurs, la création de certaines obligations patronales à l'égard du syndicalisme et la protection des travailleurs syndiqués dans le cas d'une opposition patronale à l'exis-

tence d'un syndicat. Cet encouragement à l'implantation du syndicalisme se situe exclusivement au niveau de l'établissement industriel, plutôt que du secteur industriel ou commercial. Cette législation est d'inspiration américaine.

2. La prévention et la réglementation des conflits entre patrons et syndicats. La législation portant sur le secteur privé est d'inspiration canadienne car ce secteur est moins réglementé aux États-Unis. Quant au droit de grève dans le secteur public la législation québécoise le reconnaît plus qu'ailleurs en Amérique du Nord.
3. L'extension à tout un secteur industriel ou commercial, par décret gouvernemental, des résultats d'une négociation privée entre patrons et syndicats. Cette législation québécoise est d'inspiration à la fois américaine et européenne; elle a été très peu imitée ailleurs au Canada (exemple: barbiers et coiffeurs).

A ces trois éléments principaux viennent s'en ajouter d'autres, notamment les nouveaux modes d'intervention gouvernementale, dont l'importance croît sans cesse:

4. La reconnaissance et une certaine réglementation du droit de grève par le droit criminel, qui relève du Parlement fédéral.
5. L'ensemble des mesures gouvernementales portant sur la sécurité sociale (ce domaine fait objet d'un autre document de travail).
6. La protection physique des travailleurs contre les accidents du travail et la compensation en cas d'accident.
7. L'adaptation aux changements industriels résultant de facteurs technologiques ou commerciaux.
8. L'ensemble des mesures qui constituent ou pourraient constituer une politique gouvernementale de la main-d'oeuvre.

9. Une politique globale de salaires et de revenus dans le cadre d'objectifs actuels ou éventuels comme: la répartition des revenus, le plein emploi, ou la stabilité des prix et des profits.
10. La politique de recyclage et de mobilité de la main-d'oeuvre.

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

Il n'existe point dans la Constitution écrite (British North America Act) de dispositions attribuant la compétence en matière de relations du travail à tel ou tel niveau de gouvernement. Les articles 91 et 92 n'en parlent pas car, comme pour tant d'autres aspects de la vie socio-économique, les constituants de 1864-65 s'en remettaient au laissez-faire. Au cours des années, on a donc pu prétendre que ce vaste domaine tombait sous "la propriété et les droits civils", le commerce ou même le droit pénal, selon le niveau de gouvernement auquel on voulait l'attribuer. C'est pourquoi l'évolution constitutionnelle prend ici une grande importance.

2 - *L'évolution constitutionnelle*

En ce qui concerne les trois éléments principaux des relations patronales-syndicales (reconnaissance syndicale, réglementation des conflits, extension gouvernementale, cette évolution s'étend de 1907 à 1948. En gros, on peut dire que l'interprétation judiciaire (1925) ou politique (1945-48), provoquée par diverses interventions fédérales (1907 et 1939), a favorisé les provinces.

La première initiative de l'Etat dans ce secteur a été fédérale: il s'agit de l'Industrial Disputes and Investigations Act de 1907. Le Québec lui-même n'a jamais contesté cette loi canadienne; elle fut déclarée inconstitutionnelle par le Conseil Privé en 1925, à la suite d'un litige d'origine ontarienne. Après ce jugement, les provinces, y compris le Québec, adoptèrent vers 1932 des lois calquées sur la loi fédérale (de portée maintenant plus restreinte).

La seconde initiative de l'Etat eut lieu au niveau provincial et porte sur l'extension gouvernementale des conventions collectives. Le Québec légiféra sur les décrets d'extension en 1934, et l'Ontario sur les "standards" en 1935. Ces lois reflètent une inspiration à la fois européenne et américaine. La législation américaine (National Industrial Relations Act de 1932) ayant été déclarée inconstitutionnelle en 1934, et remplacée par le "Wagner Act" en 1935, le modèle nord-américain de relations syndicales patronales fait peu de place à l'extension gouvernementale. La seule exception à la situation nord-américaine est constituée aujourd'hui (dans des secteurs bien définis et très limités: construction, vêtement, commerce, services, petites industries) par les décrets du Québec, lesquels s'appliquent à environ 250,000 travailleurs.

La troisième initiative de l'Etat fut fédérale. Les gouvernements provinciaux demeurèrent inactifs devant le bouillonnement législatif économique et social des Etats-Unis au cours des années qui suivirent 1932 et les seules initiatives furent les lois du gouvernement Bennett, lesquelles furent déclarées inconstitutionnelles par le Comité judiciaire du Conseil privé.

Le "Wagner Act" américain de 1935 n'eut aucune suite au Canada, du moins jusqu'à la seconde guerre mondiale. En 1939 (C.P. 3495) et 1944 (C.P. 1003) le gouvernement fédéral prit l'initiative d'une législation inspirée du "Wagner Act" en ce qui concerne la reconnaissance syndicale. Après la guerre le gouvernement fédéral se retira de ce domaine et les provinces le remplacèrent graduellement. La première loi québécoise sur la reconnaissance syndicale et la réglementation des conflits remonte à 1944. Suivant de très près le modèle fédéral au début, elle s'est un peu rapprochée du modèle américain par la suite, de sorte que le "Wagner Act" peut être considéré comme l'ancêtre du Code du Travail du Québec.

L'agent innovateur dans le domaine de la législation du travail au Canada a donc été surtout le Pouvoir central. Le Québec a été surtout passif (sauf la législation

sur les décrets, de 1934) et quelque peu indifférent. La compétence exercée par le Parlement québécois lui a été attribuée à la suite de l'arrêt de la Cour Suprême, en 1925, interprétant les articles 91 et 92 de la constitution.

3 - *La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec*

La compétence de fait est donc devenue surtout provinciale en ce qui concerne les trois éléments principaux des relations patronales-syndicales, mentionnés dans l'introduction.

1. 2. La reconnaissance du syndicalisme et la réglementation des conflits relèvent du Code du Travail du Québec. Les principales exceptions à cette juridiction québécoise sont dans les secteurs des transports, des télé-communications et de la fonction publique du Canada.
3. La législation québécoise sur les décrets est maintenant unique en Amérique du Nord. Cette législation remonte à 1934, faisant suite à certaines lois européennes et au N.I.R.A. de 1932 aux Etats-Unis.

Cependant, ces éléments sont de façon croissante influencés par d'autres facteurs (changements techniques, assurance-chômage, recyclage, immigration, politique économique sur l'inflation et le chômage), au sujet desquels le Pouvoir central se fait innovateur, entreprenant et dépensier, tandis que le Québec demeure surtout passif et imitateur. Reprenons un à un ces facteurs, déjà énumérés dans l'introduction :

4. Le droit pénal (et ses dispositions sur le droit de grève) est de la compétence du Parlement fédéral.
5. La sécurité est avant tout de compétence provinciale, sauf l'assurance-chômage, à la suite d'un amendement constitutionnel accepté par le gouvernement Godbout en 1940.
6. La protection physique (accidents du travail) des travailleurs relève des provinces.

7. Les mesures prévoyant l'adaptation des travailleurs aux changements industriels sont *théoriquement de juridiction provinciale*, et le Québec y exerce présentement des activités symboliques qui confirment l'existence de cette juridiction. Dans les faits, cependant, Ottawa fait preuve d'audace et d'invention dans ce domaine et, percevant plus d'impôts, y consacre beaucoup plus d'argent que le Québec.

Tout récemment encore, une nouvelle loi fédérale autorise les fonctionnaires du ministère de la main-d'oeuvre et de l'Immigration à organiser des cours de formation technique et professionnelle et à en payer le coût entier.

8. 9. Les autres secteurs d'une politique globale de la main-d'oeuvre sont, soit éparpillés, soit théoriques. L'information statistique, essentielle à l'action dans ce domaine, est faible et c'est surtout à Ottawa qu'elle se trouve.

10. Une certaine politique de salaires et de revenus a perdu de son actualité, depuis l'échec des fameux "guide-lines" du président Johnson, aux Etats-Unis. Ce fut la seule tentative dans ce domaine, en Amérique du Nord. Il faut noter, par contre, que le Conseil Economique du Canada fait des recherches et maintient son intérêt. A Québec, il semble se faire peu.

La nature des progrès techniques et des problèmes économiques et sociaux fait que ces facteurs nouveaux d'intervention gouvernementale prennent rapidement une importance croissante. L'une des caractéristiques principales de ces facteurs nouveaux, c'est que s'y trouvent intégrés des aspects culturels (éducation, formation technique, langue de travail); économiques (chômage, marché du travail, recyclage, croissance); et sociaux (sécurité sociale, centres de décisions politiques, participation sociale). *Cette polyvalence fait donc de ces facteurs une plaque tournante sur et autour de laquelle sera détermi-*

née l'avenir du Québec, tant dans le domaine national que dans le domaine socio-économique.

Cet avenir se dessine déjà de façon vitale dans une zone grise où constitution de 1867 et ses interprétations subséquentes sont d'une pertinence décroissante. Dans cette zone grise, c'est l'*innovation* politique et l'*efficacité* dans l'action qui dessinent l'avenir des travailleurs et celui du Québec.

4 - Observations

Il convient d'attirer l'attention des délégués sur un fait qui demande réflexion: on oublie trop souvent que le Québec manque non seulement d'argent, mais aussi de *leadership intellectuel*. Aujourd'hui pour survivre, un peuple, tout comme une industrie, doit pouvoir "se transformer avec rapidité". Dans le domaine du travail et de la main-d'oeuvre, il semble bien que le Québec soit en retard sur le plan intellectuel. Bien sûr, les projets du Québec se heurtent au manque d'argent; mais il faut ajouter que le Québec n'a guère de projets pour ses travailleurs. Le gouvernement n'a pas encore d'administration dynamique chargée de penser les problèmes relatifs à la main-d'oeuvre excédentaire; il n'a aucun chercheur assigné à ces problèmes; les seules subventions à la recherche sociale (l'une des moins coûteuses qui soit) proviennent d'Ottawa.

Par delà le problème constitutionnel, dont on mesure toute l'importance dans le domaine de la législation sur le travail, il faut donc tenir compte d'un certain nombre d'autres questions. Si l'on veut que le Québec exerce la compétence dans ce domaine, il faut faire en sorte qu'il le fasse avec efficacité. Ce serait une tragédie pour les travailleurs du Québec que le gouvernement québécois demeure passif après s'être fait reconnaître le droit exclusif d'intervenir dans tous les aspects de la vie des travailleurs.

II - Document de travail

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises.

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Questions d'ordre général
- 3 - L'assurance-chômage
- 4 - La politique de la main-d'oeuvre
- 5 - La politique des revenus

1 - La question fondamentale

Il faut avant toute chose déterminer si la législation du travail et les nouveaux facteurs d'intervention gouvernementale sont liés de près ou de loin à la vie du Canada français.

- a) Les grandes options socio-économiques contenues dans cette législation et qui fondent l'action gouvernementale ont-elles des répercussions sur la vie nationale ?
- b) Expriment-elles une philosophie sociale particulière à chaque peuple ou doit-on considérer toute cette matière comme étant étrangère à la question nationale, en raison de ses aspects internationaux et de son caractère économique ?

2 - Questions d'ordre général

L'exposé de base a montré qu'en ce qui concerne les principaux éléments de la législation sur le travail (reconnaissance du syndicalisme, réglementation des conflits et décrets d'extension), le Québec est déjà compétent sur le plan constitutionnel. Cependant, c'est le pouvoir fédéral qui a été le plus novateur dans ce domaine, particulièrement à l'égard des nouveaux problèmes du

monde du travail (main-d'oeuvre, adaptation aux changements techniques, recyclage, etc.).

- a) En ce qui concerne le syndicalisme, l'accréditation, la prévention et la réglementation des conflits et l'extension des conventions collectives, le Québec doit-il conserver sa compétence exclusive ?

- b) Cette compétence exclusive doit-elle être soumise à certaines exceptions, comme c'est le cas à l'heure actuelle ?

L'arrêt récent de la Cour suprême dans l'affaire de la *Commission du Salaire Minimum c. la Compagnie de Téléphone Bell du Canada (1966)*, souligne l'importance de cette question, de même que la controverse sur les unités de négociations dites "nationales". L'arrêt dans l'affaire du Salaire minimum a pour effet de soustraire certains employeurs à la législation du travail du Québec lorsque le Parlement fédéral a déclaré que l'entreprise profite au Canada en général ou à deux ou plusieurs provinces (article 92, paragraphe 10c, du *Bristis North America Act*).

- c) En ce qui concerne les nouveaux facteurs d'intervention gouvernementale (main-d'oeuvre, formation, recyclage, adaptation au progrès technique), quelle devrait être la compétence constitutionnelle du Québec ?
- d) Pourrait-il y avoir partage de la compétence et, si oui, de quelle manière ?

Noter que les données constitutionnelles sont ici à peu près inexistantes et que c'est au niveau des faits que le Québec s'est laissé distancer par le gouvernement fédéral. Il n'existe probablement aucune politique d'importance, hormis l'assurance-chômage, que le Québec ne pourrait mettre en oeuvre parce que la constitution le lui défend. Cependant, le pouvoir fédéral s'est installé et lutte pour conserver la prééminence, d'où la nécessité d'une clarification de la question constitutionnelle et d'un réa-

ménagement fiscal si les responsabilités du Québec doivent s'accroître.

- e) Le gouvernement fédéral possède, par exception à la règle générale, une compétence exclusive, tant en matière de reconnaissance syndicale qu'en matière de réglementation des conflits, dans le secteur des transports, des télécommunications et de la fonction publique fédérale.
Le Québec doit-il exiger le rapatriement de cette compétence dans le secteur des transports et communications ?
- f) Le Québec doit-il exiger la compétence dans le secteur de la fonction publique fédérale (sur son territoire) ?

3 - *L'assurance - chômage*

Depuis 1940, l'assurance-chômage relève d'Ottawa. Les bureaux provinciaux et fédéraux se font cependant concurrence en matière de placement.

- En supposant organisation et efficacité équivalentes des organismes provinciaux et fédéraux, Québec doit-il réclamer la compétence exclusive sur l'assurance-chômage et le service de placement ? Est-ce essentiel à la promotion des Canadiens français ?

Financièrement, l'assurance-chômage constitue un secteur où le Québec est déficitaire, en raison de son sous-développement industriel. C'est peut-être la raison pour laquelle les délégués aux Assises préliminaires demeurèrent indécis quant aux aspects constitutionnels de l'assurance-chômage (voir le livre sur l'Assemblée préliminaire, p. 59). Les résultats du questionnaire des Etats généraux, qui demandait aux délégués et suppléants, aux hommes d'affaires, aux associations de comtés ainsi qu'aux associations nationales de quel Pouvoir devait relever le chômage et l'assurance-chômage, furent les suivants : Ottawa : 10.4 % ; Québec, 58.4 % ; les deux niveaux de gouvernement : 28 % ; pas de réponse, 3.2 %. Les délè-

gués ne sont évidemment pas liés par ces résultats et devront examiner l'ensemble du problème à nouveau.

4 - La politique de la main-d'œuvre

Dès avant la seconde Guerre Mondiale, le gouvernement fédéral s'est intéressé à la formation et au perfectionnement des travailleurs. Avec l'accélération du progrès technologique, le Parlement vota une loi instituant un "programme conjoint" pour favoriser la formation technique et professionnelle ainsi que la construction des écoles nécessaires. Ce programme a donné lieu à de nombreuses difficultés entre Québec et Ottawa. Tout récemment, la loi a été remplacée par une nouvelle qui autorise le ministère fédéral de la main-d'oeuvre et de l'Immigration à organiser des cours, après consultation des provinces, et à assumer tous les frais encourus.

Le placement des travailleurs donne lieu également à des difficultés d'ordre constitutionnel. Les services fédéraux effectuent environ un tiers des placements au Québec, tandis que le service québécois compte pour 10% environ; l'entreprise privée place la majorité des travailleurs qui cherchent un emploi.

- a) De quel Pouvoir devrait relever les mesures législatives et administratives favorisant l'adaptation des travailleurs aux changements technologiques et industriels ?
- b) S'il doit y avoir coordination ou coopération, de quel genre et de quelle étendue devrait-elle être ?
- c) De quel Pouvoir devrait relever l'ensemble des mesures législatives et administratives qui constitueraient une politique globale de la main-d'oeuvre, y compris le placement et l'utilisation optimum des travailleurs ?
- d) S'il doit y avoir coordination ou coopération dans ce domaine, de quel genre et de quelle étendue devrait-elle être ?

5 - La politique des revenus

- a) Le Québec devrait-il, à votre avis, se préoccuper de la définition d'une politique des revenus et des salaires ? Pour quelles raisons ? S'agirait-il d'une compétence exclusive ou concurrente ?
- b) S'il doit y avoir coordination ou coopération dans ce domaine, de quel genre et de quelle étendue devrait-elle être ?

NOTE

Les présents exposés de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les nombreuses questions soulevées par la législation sur le Travail. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait pleinement compte des aspirations canadiennes-françaises, il reste sans doute beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler les lacunes qui subsistent.

Le peuplement et l'immigration

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

a) Le peuplement

Introduction

- 1 - Les disparités du peuplement
- 2 - La mobilité géographique de la population québécoise
- 3 - Les sources de la diminution de la population canadienne-française
- 4 - Observations

b) L'immigration

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations

a) Le peuplement

Introduction

Fait incontestable et universellement observable, les diverses régions d'un territoire national se développent à des rythmes différents. Certaines fractions du terri-

toire progressent à des rythmes enviés par l'opinion des autres régions qui est persuadée être victime d'un développement trop lent et de l'allure régressive de l'économie locale.

L'observation du développement des économies nationales contemporaines, quelles qu'elles soient, quel que soit le type d'organisation qui y règne ou le niveau de développement qu'elles ont atteint, rend compte de l'impossibilité d'obtenir un développement homogène dans tout le territoire et de l'existence de profondes *disparités interrégionales* de développement: des îlots de pauvreté apparaissent dans les régions considérées comme les plus développées et des zones de progrès existent dans les contrées les plus arriérées.

Le développement, la croissance apparaissent ainsi comme des déséquilibres: ils affectent inégalement les territoires, mais s'appliquent en des points privilégiés, bien localisés. Le déclenchement et le déroulement d'un processus de développement sont donc générateurs de *ruptures d'équilibres*: ils ne respectent pas les structures existantes jugées désuètes, ils obligent l'homme à en inventer continuellement de nouvelles, mieux adaptées au fonctionnement des mécanismes dont elles sont le siège.

En particulier, le développement ne s'accommode pas de la structure traditionnelle de répartition territoriale de la population. Le fait démographique subit des changements qui ne sont pas également répartis, en ce qui concerne leurs effets comme en ce qui concerne leur contenu entre les différentes régions. La population, croissante dans l'ensemble de l'Etat, évolue avec des rythmes et des structures démographiques et sociales différentes à l'intérieur de chacune des régions.

Parce qu'il est essentiellement industrialisation et urbanisation, le développement met en branle des masses de gens dont le déplacement va modifier durablement les formes d'occupation du territoire. En vidant certaines régions de forces vives de leur population, les

migrations internes contribuent à élargir le champ des disparités observables entre régions en voie de développement accéléré et régions en perte de vitesse.

1 - *Les disparités de peuplement*

Très faiblement peuplé dans son ensemble, Québec l'est très inégalement dans chacune de ses parties constitutives: les régions. Par "régions" il faut entendre les ensembles territoriaux nouvellement définis par le Gouvernement québécois et dénommées "régions administratives."

L'ampleur des disparités:

Au premier juin 1966, la population de trois régions comptait chacune pour moins de quatre pour cent dans la population du Québec: il s'agit de celles de la Côte Nord-Nouveau Québec (1,86%), du Nord-Ouest (3,03%), et de l'Outaouais (3,43%).

Celles de trois autres régions représentaient chacune moins de cinq pour cent de la population du Québec: les Cantons de l'Est (4,15%), le Bas Saint-Laurent-Gaspésie (4,25%), le Saguenay-Lac Saint-Jean (4,63%).

Au total, c'est donc à peine plus d'un Québécois sur cinq (21,35%) qui réside dans les limites de ces six régions, et la proportion atteint un sur quatre (28,37%) si l'on y ajoute la population de la région de Trois-Rivières.

De ce fait, il apparaît que la population québécoise est concentrée dans une proportion qui dépasse 70% à l'intérieur de deux régions: celle de Québec qui regroupe 15,61% de ses effectifs, et celle de *Montréal* où réside plus de *un Québécois sur deux* (56,02%).

Voilà qui rend compte, avec éloquence, de l'extraordinaire déséquilibre dont souffre l'espace économique

québécois et qui traduit l'ampleur et la gravité des déséquilibres régionaux, déséquilibres qui risquent, à long terme, de compromettre la croissance de l'ensemble national.

D'une part, deux régions urbaines, l'une étant le siège d'une grande métropole, celui de Montréal, l'autre celui d'une ville moyenne, Québec, se partagent plus de quarante pour cent (43,29%) de la population québécoise, la population de Montréal représentant à elle seule plus de 36% de la population du Québec. De l'autre, soixante-quatre comtés qui sont, à des degrés divers selon qu'ils sont ou non le siège d'une ou plusieurs agglomérations urbaines, caractérisés par une très faible densité d'occupation.

Les tendances de l'évolution:

La situation n'est pas nouvelle. Au début du siècle déjà, plus d'un Québécois sur cinq résidait dans les limites de Montréal (22,50%); ses effectifs représentaient 28,23% de la population totale du Québec en 1911, 31,27% en 1921, 35,48% en 1941, 34,17% en 1951, 35,60% en 1961.

En soixante ans, donc, la concentration de la population québécoise de Montréal est passée de la proportion d'un Québécois sur quatre à un Québécois sur trois, et ce rapport s'élèverait encore si, au lieu de tenir compte de la seule population du comté, nous considérons les effectifs de la véritable région urbaine qui s'étale sur les comtés périphériques.

Cette évolution s'est faite, bien sûr, au détriment de l'évolution démographique du reste du Québec. La région urbaine de Montréal, seul centre mobilisateur d'importance, exerce une véritable hégémonie démographique dont les effets déstabilisent le peuplement des autres régions.

L'examen de la tenue démographique des régions québécoises au cours des quinze dernières années rend compte de l'accélération du phénomène de peuplement.

Sans entrer dans le détail de la variété des situations, disons seulement que :

- Entre 1951 et 1956, l'évolution de la population a été positive dans les 66 comtés sans exception, c'est-à-dire qu'en 1956, le niveau de population de chacun des comtés du Québec était supérieur à ce qu'il était en 1951;
- Entre 1956 et 1961, l'évolution a été négative dans onze comtés, ce qui signifie que la population de chacun de ces comtés était inférieure en 1961 à ce qu'elle était en 1956;
- Au cours des cinq dernières années, entre 1961 et 1966, le nombre de comtés en voie de *régression démographique* absolue s'élève à seize, et le rythme de dépeuplement, exprimé en pourcentage du niveau de la population de 1961 dépasse 5% dans cinq de ces comtés: Frontenac: 5,72%; Bellechasse: 7,71%; Compton: 7,99%; Wolfe: 8,41%; Matane: 10,52%.

2 - La mobilité géographique de la population québécoise

Les déplacements de population constituent l'instrument de l'évolution dont il vient d'être question. En prélevant leurs éléments les plus jeunes et les plus actifs, les migrations intérieures de population contribuent à *dévitatiser* les régions déjà défavorisées de la province et cette perte de substance régionale risque de compromettre sérieusement le potentiel de développement régional et donc de mettre en péril les chances du développement harmonisé à l'échelle du Québec.

Après avoir brièvement rappelé quels étaient les grands types de migrations intérieures, nous examinons succinctement le niveau de mobilité de la population québécoise avant d'en évoquer les effets spatiaux et d'en discerner les conséquences.

Analyse des types de migrations

Les migrations de population se déroulent dans l'es-

pace et elles s'effectuent dans le *temps*. On a coutume de distinguer plusieurs types de migrations différenciées selon ces deux critères.

Selon le temps: certaines migrations sont *définitives*: dans ce cas, le migrant quitte irrémédiablement sa résidence du lieu de départ et élit domicile durablement dans un autre endroit. D'autres sont temporaires: le migrant quitte son domicile et s'établit provisoirement à un autre endroit avec l'intention de retourner à son premier domicile.

A cette catégorie appartient une forme particulière de migration que l'on nomme "*turbulence*": cette forme de mobilité affecte généralement des hommes adultes qui quittent provisoirement leur domicile et leur famille pour trouver un emploi saisonnier ailleurs. Au Québec, ce type de mouvement existe, par exemple, sur le littoral gaspésien qui fournit nombre de travailleurs durant la saison estivale sur différents chantiers disséminés sur la Côte Nord.

On devine aisément que ce type de migration recèle le germe d'un déplacement définitif si le chef de famille décide d'installer son domicile à proximité de son lieu de travail. Il contient, par conséquent, un risque de *désintégration* du peuplement dans la région d'origine.

Selon l'espace: les migrations intérieures de population se développent inégalement sur l'ensemble du territoire. Certaines s'effectuent à l'intérieur d'un périmètre restreint, sans dépasser les limites d'une région: c'est le cas, par exemple, des migrations quotidiennes de travailleurs (les *navettes*) dans la périphérie des grands ensembles urbains, migrations consécutives à la dissociation des lieux de travail et des lieux d'habitat. Ces migrations n'ont pas, on s'en rend compte, de conséquences sur l'évolution des disparités interrégionales de peuplement.

Par contre, d'autres formes de mobilité contribuent à élargir le champ des disparités entre les régions dont elles constituent d'ailleurs l'instrument essentiel du déséquilibre: il s'agit des *migrations interrégionales*. Dans ce

cas, la masse de migrants se détache de la population de la région d'origine, généralement handicapée sur le plan économique et social, et l'itinéraire de son déplacement aboutit dans les limites d'une région généralement urbaine dont elle contribue à alimenter la croissance démographique, augmentant ainsi l'ampleur des disparités de peuplement entre les régions.

Niveau de mobilité de la population québécoise:

Entre 1956 et 1961, 43,37% de la population québécoise a changé au moins une fois de domicile. Comparée à celle de l'ensemble de la population canadienne (43,71%), la mobilité des effectifs québécois apparaît normale, puisque son intensité se situe entre celle de la population la plus sédentaire (Terre-Neuve: 27,23%) et celle de la population la plus "mobile" (Colombie britannique: 50,98%).

Evidemment, la mobilité de la population québécoise est très inégale selon l'âge de ses effectifs: ainsi, sept individus sur dix âgés de vingt-cinq à vingt-neuf ans, en 1961, ont changé au moins une fois de domicile entre 1956 et 1961, alors que la proportion tombe à trois sur dix pour les groupes d'âge postérieurs à soixante-cinq ans.

Elle est également inégale selon le *sexe* des effectifs qu'elle concerne: 32,53% des hommes âgés de 15 à 19 ans en 1961 ont effectué au moins un changement de domicile entre 1956 et 1961, alors que la proportion s'élève à 37,01% pour les effectifs féminins d'âge correspondant.

Enfin, elle varie considérablement selon que la population est *rurale* ou *urbaine*: un citadin québécois sur deux (50,26%) a changé de domicile au cours de la période considérée, alors que la proportion n'atteint pas, dans le milieu rural, un sur quatre (23,98%).

Examinons à présent brièvement l'impact d'une forme particulière de mobilité: les migrations inter-comtés.

Migrations inter-comtés

Les comtés du Québec sont inégalement sensibles au phénomène migratoire. Certains constituent l'aboutissement des migrations de population: ce sont des *zones d'accueil*. D'autres, au contraire, fournissent les effectifs qui vont contribuer à alimenter la croissance démographique des zones d'accueil: ce sont des *zones de départ*.

Entre 1956 et 1961, le bilan migratoire est négatif dans *quarante-deux* comtés: cela signifie que dans près de deux comtés sur trois, il est parti plus de gens qu'il n'en est arrivé, ce qui constitue une perte de substance qui, exprimée en pourcentage de la population de 1956, dépasse 10% dans *quatorze* de ces comtés. En d'autres termes, cela signifie que près d'un comté sur cinq a perdu, en cinq ans, par le seul fait des migrations intérieures, un habitant sur dix.

Durant la même période, les vingt-quatre autres comtés du Québec, pour la plupart des comtés urbains ou en voie d'urbanisation rapide (dix-huit appartiennent à la région de Montréal) ont accueilli le flot des migrants, ce qui, pour *huit* d'entre eux, constitue un apport s'ajoutant au croît naturel de leurs effectifs, appoint qui dépasse 10% de leur volume de population recensé en 1956.

Voilà qui explique les disparités de peuplement constatées plus haut.

Une partie du territoire est le siège d'une *érosion migratoire massive* qui contribue à affaiblir sa tenue démographique et de ce fait, risque de compromettre irrémédiablement ses possibilités de développement. L'autre partie, essentiellement la région de Montréal, en accueillant les surplus de population qui se détachent des autres régions, continue à fortifier sa position et à consolider sa puissance attractive dont les effets dépressifs atteignent tout le reste du territoire de la province.

3 - Les sources de la diminution de la population canadienne-française

Les disparités de peuplement constatées au Québec et la mobilité géographique de la population québécoise

expliquent le dépeuplement de certaines régions à l'avantage de l'agglomération montréalaise.

Mais d'autres facteurs démographiques interviennent et modifient l'accroissement de la population canadienne-française.

Rappelons tout d'abord qu'en 1961, la population canadienne de langue maternelle française s'élevait à 5 026 234, dont 4 173 015 au Québec, soit 27,5 % de la population canadienne. Dans les faits, plusieurs éléments jouent contre le mouvement démographique canadien-français.

Natalité

Le taux de la natalité canadienne-française a décliné ces dernières années de façon alarmante. Au Québec, où il était de 35,5 pour mille entre 1921 et 1926, il est passé depuis la guerre de 30,4 pour mille à 28,6 en 1960, 26,1 en 1961, 25,2 en 1962, 24,4 en 1963; 23,5 en 1964 et 21,4 en 1965. Le Québec se situe aujourd'hui au 7^{ème} rang des provinces canadiennes. C'est ainsi que le nombre des naissances décroît: 102 721 en 1960, 100 130 en 1961, 97 858 en 1962, 95 423 en 1963 et 93 293 en 1964.

Emigration

L'émigration joue aussi contre l'accroissement de la population canadienne-française. En 1961, 268 445 citoyens nés au Québec sont domiciliés dans une autre province canadienne. Aucune statistique précise n'existe sur l'émigration à l'étranger; le Canada ne fait aucune vérification au sujet des personnes qui quittent le pays, citoyens ou résidents permanents. Mais des études de M. Herbert Mashall, statisticien fédéral, précisent que 6 301 320 citoyens ont quitté le Canada de 1851 à 1941. Au cours des 25 dernières années, plus d'un million de Canadiens ont émigré vers d'autres pays. En 1962 et en 1963, 75 000 et 77 000 citoyens canadiens ont quitté le pays dont près de 30 % habitaient le Québec.

Assimilation

Un autre facteur qui nuit à l'accroissement de la population canadienne-française réside dans l'assimilation

progressive des nôtres. En 1961, 514 322 Canadiens d'origine française avaient cessé de parler le français; ils avaient adopté l'anglais comme langue maternelle. 34,3% des Canadiens français des autres provinces sont devenus citoyens de langue anglaise.

La situation se résume comme suit :

Provinces	Français anglicisés	Perte en %
Terre-Neuve	14 021	81,65 %
Colombie-Canadienne	40 791	60,90 %
Yukon et T.N.O.	1 409	58,63 %
Nouvelle-Ecosse	48 315	54,97 %
Ile-du-Prince-Edouard	9 460	54,31 %
Alberta	41 043	49,26 %
Saskatchewan	23 661	39,55 %
Ontario	222 639	34,36 %
Manitoba	23 037	27,44 %
Nouveau-Brunswick	21 597	9,30 %
Québec	68 339	1,61 %

Ces transferts de la langue française à la langue anglaise constituent un affaiblissement considérable de la population canadienne-française.

Si le taux de natalité demeure faible, si les départs du Québec continuent à un rythme accéléré et si les transferts linguistiques demeurent aussi élevés, la proportion des Canadiens français au Canada et au Québec est appelée à diminuer de façon spectaculaire.

4 - Observations

De l'exposé de faits qui précède, il ressort que l'évolution de l'espace habité québécois est soumise à des influences diverses qui s'appliquent inégalement dans chacune de ses régions. En particulier, il est apparu que certaines régions sont le siège d'un processus de *dépeuplement* qui s'est considérablement accéléré au cours des dernières années alors que d'autres, et principalement celle de Montréal, ont continué à exercer leurs effets attractifs sur l'ensemble des autres régions.

Il faut alors s'interroger sur la signification profonde de ces transferts massifs de population qui sont en voie de réalisation entre les régions du Québec.

Cette transformation dans la démocratie comporte aussi d'autres facteurs importants: diminution du taux de la natalité, désertion du Québec et transferts linguistiques du français à l'anglais.

Tous ces éléments ont des conséquences graves sur l'avenir de la nation canadienne-française qui devient de plus en plus minoritaire. Dans une politique de peuplement et une planification du développement socio-économique des régions du Québec, il est à craindre que celles-ci ne se vident au profit de Montréal, de l'Ontario et des Etats-Unis.

b) *L'immigration*

Introduction

De 1901 à 1961, le Canada a accueilli 7 089 823 immigrants dont 112 740 Français (soit 1,5%) et 2 740 031 Britanniques (soit 38%). 4 227 052 appartiennent à d'autres nationalités et ils s'intègrent à l'élément anglo-saxon dans une proportion de 99%.

En 1965, le Canada a accueilli 4 408 Français sur 146 758 immigrants, soit 3% du total. En 1966, sur 194 743 immigrants, nous comptons 6 675 Français par l'origine et 71 505 d'origine britannique.

L'arrivée de ces nouveaux venus transforme la composition de la population canadienne. Le nombre des Canadiens anglophones s'accroît constamment. La diminution proportionnelle des Canadiens français se poursuit d'année en année.

Cette politique continue des autorités fédérales a déjà noyé l'élément canadien-français dans huit provinces. Elle aboutit à la réalité suivante: en 1961, les Canadiens de langue maternelle française ne comptaient plus que pour 0,6% à Terre-Neuve, 1,6% en Colombie-Canadien-

ne, 2,7% au Yukon, 3,1% en Alberta, 6,8% en Ontario, 7,6% à l'Ile-du-Prince-Edouard et 35,2% au Nouveau-Brunswick.

La venue massive des immigrants qui accroissent constamment le nombre des Canadiens de langue anglaise a constitué l'un des facteurs de l'assimilation de 445 973 Canadiens d'origine française des autres provinces qui ont cessé de parler le français et qui ont adopté l'anglais comme langue maternelle. 34,3% des Canadiens français des autres provinces sont devenus citoyens de langue anglaise et, dans six provinces, 60% ont été assimilés.

Voilà un bien grand dérangement qui modifie le caractère même du pays.

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

L'article 95 du British North America Act de 1867 se lit comme suit :

“La Législature de chaque province pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par les présentes déclaré que le Parlement du Canada pourra, de temps à autre, faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou l'une quelconque d'entre elles. Une loi de la Législature d'une province sur l'agriculture ou l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et autant qu'elle ne sera pas incompatible avec l'une quelconque des lois du Parlement du Canada.”

Ainsi, selon la lettre même du texte constitutionnel, les Etats provinciaux ne sont habilités à légiférer en matière d'immigration que dans la mesure où leurs lois sont compatibles avec la législation fédérale ou en l'absence de celles-ci. Ils ne peuvent d'ailleurs légiférer qu'à l'égard de leur propre territoire.

Au contraire, l'Etat fédéral peut adopter n'importe quelle loi concernant l'immigration et peut le faire dans toutes les provinces ou dans n'importe laquelle d'entre elles.

En outre, aux termes de l'article 91 paragraphe 11, l'Etat fédéral possède une juridiction exclusive à l'égard de la quarantaine, c'est-à-dire en pratique à l'égard de la santé des immigrants à leur arrivée au Canada.

Aux termes de l'article 91, paragraphe 25, il possède en outre une juridiction exclusive quant aux étrangers et quant à leur naturalisation.

2 - *L'évolution constitutionnelle*

Les pouvoirs de l'Etat fédéral

La jurisprudence des tribunaux l'a confirmé: l'Etat fédéral jouit présentement en matière d'immigration d'une compétence prioritaire et à vrai dire absolue. De toute façon, il peut légiférer en ce domaine sans limitation aucune et sans se soucier — sur le plan juridique, s'entend — des intérêts de tel ou tel Etat provincial. Il est seul à pouvoir décider de l'admission ou de l'exclusion, de l'expulsion ou de la déportation des étrangers.

Suivant une jurisprudence assez confuse, l'Etat fédéral est d'autre part seul compétent pour légiférer quant au statut des étrangers admis au Canada, quant à leurs droits fondamentaux et quant à leur naturalisation. Il jouit d'ailleurs, toujours suivant les tribunaux, d'une compétence exclusive — non expressément prévue en 1867 — en matière de citoyenneté.

Outre ces compétences, qui se rapportent directement à l'immigration et au statut des étrangers, l'Etat fédéral possède d'autres pouvoirs qui lui en facilitent l'exercice:

1° A plusieurs reprises dans le passé, il a déjà désavoué des lois provinciales d'immigration qu'il jugeait contraires aux intérêts de la fédération dans son ensemble;

2° Il peut invoquer en sa faveur ses pouvoirs généraux et le fait que la politique d'un pays en matière d'immigration est susceptible d'avoir des répercussions sur ses relations étrangères; d'ailleurs, les Etats provinciaux ne

pourraient sans doute pas légiférer de façon incompatible avec les dispositions d'un traité fédéral portant sur l'immigration ;

3° Grâce à son pouvoir de dépenser pour toutes fins jugées utiles au Canada, il a pu déborder en territoire provincial afin de s'occuper de l'intégration des immigrants.

Les pouvoirs des fonctionnaires fédéraux

La législation fédérale a, de son côté, doté des centaines de fonctionnaires de pouvoirs extrêmement étendus. Tout en étant obligés de se conformer à la loi, aux règlements et aux directives confidentielles qu'ils peuvent recevoir, ces fonctionnaires jouissent, en fait, d'une très grande latitude quant à leur mise en oeuvre et peuvent décider comme ils l'entendent de l'admission ou de l'exclusion de milliers de candidats à l'immigration.

Il n'est donc pas suffisant de connaître les textes législatifs ni les intentions déclarées des ministres ou des hauts fonctionnaires de l'immigration pour savoir comment est appliquée dans les faits la politique fédérale en ce domaine.

Le caractère confidentiel des décisions prises permet d'ailleurs au ministère fédéral de l'Immigration d'exercer très librement des pouvoirs déjà vastes. Ceux-ci sont pourtant susceptibles de modifier profondément la composition ethnique et socio-économique du Canada.

Les pouvoirs du Québec

L'immigration

Le Québec pour sa part, comme les autres Etats provinciaux, ne peut légiférer en matière d'immigration que s'il le fait de façon compatible avec la législation fédérale et même, suivant une certaine jurisprudence, de façon à prolonger la portée de celle-ci ("in its aid and furtherance").

Par ailleurs, il peut adopter toutes les mesures susceptibles d'encourager l'immigration sur son territoire de façon compatible avec la législation fédérale: nomination

de représentants à l'étranger, information et pré-sélection, accueil et intégration des immigrants.

La portée réelle de ces pouvoirs est cependant limitée puisque les immigrants recrutés par le Québec ne pourraient y venir sans la permission du Gouvernement du Canada et que les immigrants que le Québec peut tenter d'intégrer sont forcément ceux qu'a choisis ce même gouvernement.

Ajoutons que l'inaction des Etats provinciaux n'a pu qu'encourager le gouvernement central à occuper le champ de l'immigration: il a donc réduit d'autant leurs possibilités d'action à l'avenir, puisque la législation provinciale doit être compatible avec celle de l'Etat fédéral.

Les étrangers

Les Etats provinciaux n'ont pas le droit de modifier certains droits des étrangers. Ils ne peuvent pas, non plus, les empêcher de circuler d'une province à l'autre.

La jurisprudence a cependant reconnu aux Etats provinciaux le pouvoir de légiférer à l'égard des étrangers, naturalisés ou non, quant aux "effets secondaires" découlant de leur statut et relevant normalement de la juridiction provinciale (droits civiques et politiques, propriété et droit civil, etc.); les Etats provinciaux n'ont pas à leur accorder les mêmes privilèges qu'à leurs ressortissants qui sont citoyens canadiens de naissance. Dans tous les cas où ils ne sont pas soumis à la législation fédérale, les étrangers le demeurent d'ailleurs aux lois ordinaires des Etats provinciaux.

Dans l'état actuel du droit, à la condition de ne pas défavoriser les étrangers en tant que tels, il appert que les Etats provinciaux peuvent adopter des mesures favorisant certains groupes plutôt que d'autres: peut-être peuvent-ils ainsi rendre plus attrayante l'installation sur leur territoire de certains immigrants plutôt que d'autres.

Les activités fédérales

L'Etat fédéral n'a pas manqué d'exercer toutes ses compétences en matière d'immigration. En plus de s'oc-

cuper de l'immigration proprement dite — c'est-à-dire de l'admission au Canada — et du statut et de la naturalisation des étrangers, il a d'ailleurs débordé dans le domaine provincial; en collaboration avec la plupart des Etats provinciaux, il s'occupe en effet du bien-être et même de la formation civique des immigrants.

Depuis ses origines jusqu'en 1962, la politique fédérale d'immigration fut manifestement discriminatoire, tant sur le plan ethnique que sur le plan racial: elle favorisa ouvertement l'immigration des Britanniques et des anglophones (puis, beaucoup plus tard, des citoyens français). Les suivaient, par ordre de préférence, les Européens du Nord et de l'Ouest, suivis de loin par les Européens de l'Est et d'encore plus loin par ceux du Sud. L'immigration des Asiatiques, des Africains et même, en pratique, des Sud-Américains était strictement limitée.

Depuis peu, les critères officiels sont essentiellement d'ordre professionnel et social. En pratique toutefois, soit que les uns soient plus "qualifiés" que les autres ou que les fonctionnaires aient au jour le jour certaines préférences, l'immigration — anglophone et anglo-saxonne l'emporte comme auparavant sur l'immigration francophone ou latine. Certains immigrants — par exemple les sujets britanniques ou les Américains — peuvent d'ailleurs entrer au Canada plus facilement que d'autres et la longueur ou la complexité des formalités peut varier d'un pays à l'autre. C'est ainsi que la France est le seul pays francophone qui jouisse des avantages accordés aux pays anglophones.

Ottawa et l'immigration francophone

Comme l'a souligné un commentateur anglo-saxon,

"To ensure further that the bulk of immigration to Canada would come from the British Commonwealth countries, the United States and Northern Europe, most of the Canadian immigration offices were established in those countries and most of the immigration propaganda was concentrated there as well."

En effet, sur 35 bureaux de l'immigration, 6 se trouvent en Grande-Bretagne et en Irlande, 5 en Allemagne et 4 aux Etats-Unis. Il n'y avait toujours eu qu'un seul bureau en France, mais le gouvernement fédéral en a ouvert deux autres en 1966.

Il ne faut d'ailleurs pas oublier que les immigrants susceptibles de s'assimiler au Canada français sont, en puissance, moins nombreux en France même que dans les douzaines d'autres Etats francophones ou latins du monde, lesquels fournissent souvent d'excellents candidats sur le plan professionnel aussi bien que culturel. Or, il n'y a aucun bureau en Amérique latine, aucun en Afrique du Nord ni au Proche Orient (Israël et l'Egypte exceptés), aucun dans les régions francophones d'Asie. L'Afrique du Nord ne fait même pas partie des régions favorisées quant à l'immigration parrainée.

Certains bureaux ont moins de personnel que d'autres: ainsi, le bureau espagnol comptait récemment 5 employés tandis que les 6 bureaux britanniques en comptaient en moyenne 17 chacun et les 5 bureaux allemands 12 chacun. Ajoutons que les examens médicaux sont gratuits en plus d'être rapides là où il y a des bureaux d'immigration.

De plus, les conférences publicitaires ou les projections de films données à l'étranger par des représentants du ministère de l'Immigration rejoignent, par exemple, autant de personnes au seul Royaume Uni qu'en Europe continentale. Il est d'ailleurs permis de croire que l'on mousse bien d'avantage la publicité dans certains Etats qu'en d'autres — et qu'elle est volontairement réduite en certains cas.

Les agents du service extérieur ne font pas que choisir les candidats mais sont chargés de les orienter tout en leur fournissant des renseignements sur les conditions de vie et de travail au Canada: on peut aisément se demander si l'intensité, la conviction et la nature de la publicité faite servent aussi bien l'immigration francophone ou latine que l'immigration anglophone ou anglo-saxon-

ne. Il arrive souvent que de nombreux immigrants francophones qualifiés soient encouragés à s'établir en dehors du Québec, où ils auront vite fait de s'assimiler à la communauté anglophone majoritaire.

Les agents du service extérieur de l'Immigration sont d'ailleurs en très forte majorité de langue anglaise. Forcément, les brochures publicitaires qu'ils distribuent ou les conférences qu'ils font ne peuvent que l'être aussi, y compris dans les Etats où l'on parle français, et rejoignent donc plus facilement les candidats qui préfèrent s'assimiler au Canada anglais. Les brochures et autres publications distribuées par le gouvernement central sont de plus d'inspiration strictement anglo-canadienne.

L'Ontario et l'immigration anglophone

De son côté, l'Ontario encourage l'immigration britannique depuis bientôt un siècle. Au cours des vingt dernières années, son bureau à Londres a reçu des demandes de 800 000 Britanniques, dont la moitié se sont par la suite établis en Ontario. Ce bureau a récemment étendu son champ d'action à l'Allemagne et à la Scandinavie et aux Pays-Bas.

La division de l'Immigration de la maison de l'Ontario à Londres est dirigée par deux fonctionnaires de rang supérieur, assistés d'un personnel relativement nombreux. Les candidats qu'ils choisissent doivent être référés aux représentants fédéraux de l'immigration, puisque seuls ceux-ci peuvent leur décerner le visa d'immigration requis à les admettre au Canada. Au dire même des autorités ontariennes, "the fullest cooperation is being given by the federal authorities."

Notons que la Nouvelle-Ecosse, par l'intermédiaire de son "Land Settlement Board", a pour sa part conclu il y a une dizaine d'années un accord avec la Hollande en vue d'encourager l'immigration néerlandaise.

L'inaction passée du Québec

Entre 1869 et 1874, le Québec s'occupa d'immigration et eut même, semble-t-il, des agences d'immigration en

France et en Angleterre. Puis le gouvernement central obtint des Etats provinciaux qu'ils ne nomment plus — "pour l'instant" — leurs propres agents.

Depuis lors et jusqu'en 1965, le gouvernement du Québec ne s'intéressa pratiquement plus à la question, sauf de façon négative. Sa législation en la matière demeure généralement désuète ou sans portée. Certaines lois touchent incidemment aux étrangers mais rarement de façon à servir les besoins du Québec; quand il leur est arrivé de favoriser une catégorie d'immigrants, ce fut... les Britanniques. De leur côté, les corps professionnels sont fermés aux immigrants francophones qualifiés qui ne sont pas citoyens canadiens.

Depuis 1965, le Québec a commencé modestement à s'occuper de l'accueil et de l'intégration des immigrants. Il a créé un Bureau général de l'Immigration qui a son siège à Montréal et qui compte en ce moment 17 personnes à son emploi. Encore ce Bureau ne peut-il s'occuper que des Néo-Canadiens que le gouvernement fédéral a choisis selon ses propres critères et ses intérêts économiques et sans tenir grand compte des besoins économiques et culturels du Canada français.

3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec

L'intégration massive des nouveaux arrivés à la vie du Canada anglais contribue largement au caractère unilingue anglais du pays. En 1961, dans les neuf autres provinces, nous ne comptons que 274 291 citoyens appartenant à d'autres nationalités qui savent parler un peu le français. 274 291 sur 12 126 017 représentent un pourcentage de 2,2% parlant le français. Cette situation de l'unilinguisme anglais découle, dans une large mesure, de la politique fédérale d'immigration.

Pour juger davantage des transformations qui s'opèrent au Canada par la venue des nouveaux arrivés, examinons la langue parlée par 2 844 263 Néo-Canadiens domiciliés au Canada en 1961 et qui étaient nés en pays

étrangers. 85,9% de ces Néo-Canadiens ne parlent que l'anglais et 2,1% ne parlent que le français. 4,4% ne parlent ni français, ni anglais. Dans un pays bilingue et biculturel les immigrés qui ne parlent ni français ni anglais doublent ceux qui ne parlent que le français.

Les nouveaux arrivés diminuent aussi la moyenne proportionnelle du Québec. De 1901 à 1965, l'Ouest a reçu 40,9% des immigrants canadiens, l'Ontario 37,7%, le Québec 17,2% et les Maritimes 4,1%. En 1961, 2 455 814 immigrés sont domiciliés dans les autres provinces, soit 86,4%. 388 449 vivent au Québec, soit 13,6%. En 1965, le Québec accueille 20,6% des immigrés et en 1966, 20,1%. Pendant les mêmes années, l'Ontario attire 54,3% et 55,2% des nouveaux venus.

L'assimilation des immigrants au Québec

Au Québec, en 1961, 191 573 Néo-Québécois ne parlent que l'anglais. 55 704 seulement ne parlent que le français. 30 677 ne parlent ni français ni anglais. Dans une province française à 80,6%, nous ne comptons que 13,4% d'immigrés français sur le total des immigrés québécois.

Depuis 1961, le nombre des parlants "ni français ni anglais" semble avoir augmenté et le nombre des français semble avoir diminué.

En 1961, le grand Montréal constitue 35,6% de la population du Québec. Il accueille 82,6% des immigrants de la province. 9 immigrants sur 10 adoptent la langue anglaise. 167 182 Néo-Montréalais ne parlent que l'anglais et 38 370 ne parlent que le français.

Sur l'île de Montréal, dans les 26 villes à l'ouest de Montréal, les Canadiens français sont minoritaires dans 19 villes. La venue de seulement 25 000 nouveaux immigrants répartis dans les sept autres villes, selon les disparités, nous rendrait minoritaires dans les 26 villes où nous ne figurons à l'heure actuelle que pour 41,7% de la population.

Tout cet ensemble de faits démontre les conséquences de l'immigration qui transforme la population.

4 - Observations

On peut résumer comme suit les motifs pour lesquels les immigrants s'intègrent aussi peu au Canada français, même lorsqu'ils sont de prime abord assimilables par lui.

1° Le gouvernement central encourage fort peu l'immigration francophone et latine tandis qu'il encourage au contraire l'immigration anglo-saxonne (les statistiques ci-dessus le démontrent); il informe mal les immigrants du caractère biculturel du Canada et du fait français au Québec.

2° Jusqu'à tout récemment, les gouvernements successifs du Québec ont adopté en ce domaine une attitude passive ou même négative; les Anglo-canadiens s'occupent beaucoup mieux du recrutement et de l'accueil des immigrants à leur arrivée.

3° Le Canada présente aux nouveaux venus un visage anglais et son économie est presque entièrement anglo-américaine: or, les groupes ethniques minoritaires s'intègrent généralement aux communautés majoritaires.

4° Il est presque toujours nécessaire et généralement suffisant de connaître l'anglais pour trouver un emploi, notamment à Montréal; les Canadiens anglais sont en majorité unilingues et les Canadiens français encouragent eux-mêmes les immigrants, par leur exemple ou par la pauvreté de leur langue, à parler anglais plutôt que français; l'anglais est d'ailleurs une des deux langues officielles du Québec (British North America Act. article 93).

5° Pour des motifs d'ordre économique ou psychologique, les Canadiens français se sont montrés dans l'ensemble hostiles aux immigrants; presque tous les Néo-Canadiens envoient leurs enfants dans les écoles anglo-protestantes.

II - Document de travail

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

a) Le peuplement

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Questions d'ordre général
- 3 - La natalité
- 4 - L'émigration des Québécois
- 5 - Les Canadiens français établis hors du Québec

b) L'immigration

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Questions d'ordre général
- 3 - La citoyenneté québécoise
- 4 - L'intégration des immigrants
- 5 - Aux Canadiens français établis hors du Québec

a) Le peuplement

1 - La question fondamentale

Avant toute discussion sur les détails d'une politique de peuplement, il convient de se demander en quoi cette question intéresse l'avenir du Québec et du Canada français. Les faits ont été décrits dans l'exposé de base: disparités profondes de peuplement, modifiant l'occupation du territoire québécois par les Canadiens français, mobilité géographique croissante de la population québécoise à l'intérieur du Québec, mais également émigration vers l'extérieur accompagnée de transferts linguistiques importants.

En l'absence de politiques de planification économique, d'aménagement du territoire et de peuplement, il semble que les régions excentriques du Québec se vident peu à peu de leur substance au profit de l'agglomération montréalaise, du Canada anglais et des Etats-Unis.

Est-il nécessaire ou utile pour l'avenir de la Nation que le Gouvernement du Québec intervienne et se donne une politique de peuplement ?

2 - Questions d'ordre général

Les problèmes de peuplement sont variés. Ils ont trait tant aux migrations à l'intérieur du Québec qu'à l'émigration vers l'extérieur. C'est ainsi que le départ des ruraux de certains comtés sont tellement nombreux que la population est devenue inférieure en 1961 à ce qu'elle était en 1956 ou 1951, comme le montre le tableau ci-dessous.

Comtés	POPULATION		
	1951	1956	1961
Bellechasse	25 117	26 203	26 054
Bonaventure	41 121	43 240	42 962
Brome	13 393	13 790	13 691
Compton	23 856	25 057	24 410
Frontenac	30 733	31 433	30 600
Kamouraska	26 672	27 817	27 138
Matapédia	33 939	36 085	35 586
Nicolet	30 335	31 248	30 827
Pontiac	20 696	20 995	19 947
Wolfe	18 153	18 774	18 335
Yamaska	16 071	16 616	16 058

En outre, 23 autres comtés ont connu un accroissement de population qui n'excède pas 1 000 âmes par comté de 1956 à 1961. Les jeunes constituent la grande majorité des migrants. Une telle hémorragie démographique risque de mettre en péril le potentiel de développement du Québec.

Elle aboutit à ce fait que la population est inégalement répartie à travers le territoire du Québec. Alors que les îles de Montréal et Jésus comptent 6 368,83 âmes par mille carré, le comté de Chambly se classe au 2^{ième} rang avec 1 063,37 âmes et le comté de Hull au 4^{ième} rang avec 619,09 âmes. Par contre, on retrouve par mille

carré 0,26 âmes dans le comté de Saguenay, 1,41 âmes dans l'Abitibi, 2,09 âmes dans le Pontiac, 2,69 âmes dans le Lac Saint-Jean Ouest et 4,82 âmes dans le comté de Montcalm.

- a) Le gouvernement du Québec doit-il posséder les pouvoirs exclusifs pour planifier le peuplement de son territoire ?
- b) Le Gouvernement du Québec doit-il accepter l'intervention d'Ottawa, comme par exemple, dans le cas de l'ARDA ou du BAEQ ?

3 - *La natalité*

Le taux de la natalité est passé de 35,5 naissances par 1 000 en 1921 à 21,4 naissances par 1 000 en 1965. Depuis 1954, le Québec connaît une baisse continue du taux de natalité.

Le Gouvernement du Québec doit-il posséder une compétence exclusive pour l'application d'une politique favorisant le relèvement du taux de natalité ?

4 - *L'émigration des Québécois*

En 1961, 268 445 citoyens nés au Québec étaient domiciliés dans une autre province canadienne. En outre, de nombreux Québécois travaillent outre-frontières. Ces déplacements entraînent de très graves conséquences sociales et culturelles pour les émigrants.

- a) Le Gouvernement du Québec doit-il posséder des pouvoirs exclusifs sur tout ce qui affecte les mouvements migratoires des citoyens du Québec ?
- b) Le Gouvernement du Canada a mis sur pied un programme de "mobilité de la main-d'oeuvre" (voir à ce sujet les documents consacrés à la législation sur le travail, Cahier no 5, p. 6). Le Québec doit-il accepter

cette initiative d'Ottawa ou adopter sa propre politique et créer sa propre administration dans ce domaine ?

5 - *Les Canadiens français établis hors du Québec*

- a) Que faire pour que cesse l'assimilation des Canadiens français au milieu anglophone, à l'extérieur du Québec ?
- b) Est-il possible de concevoir, dans vos provinces respectives, des politiques de peuplement qui favoriseraient les groupes canadiens-français ?
- c) Quelle action est-il possible d'entreprendre pour que cesse l'émigration de vos jeunes gens vers les Etats-Unis ?
- d) Pour ceux des vôtres qui émigreraient en Ontario, est-il possible de faire en sorte qu'ils s'intègrent à l'élément franco-ontarien ?

b) L'immigration

1 - *La question fondamentale*

En quoi l'immigration touche-t-elle aux intérêts et à l'avenir du Québec et du Canada français ?

Pour tous les pays du Nouveau Monde, l'immigration a été une source de développement spirituel et matériel et il n'est pas douteux qu'il puisse en être ainsi pour le Québec et le Canada français. Pourtant, les Québécois ne se sont pas toujours montrés favorables à l'égard de l'immigration, estimant, à tort ou à raison, que celle-ci nuisait à leurs intérêts. On peut cependant se demander si désormais, une politique d'immigration bien menée ne serait pas de nature à favoriser l'essor de la Nation.

Le Québec est l'un des rares Etats-membres d'une fédération où se concentre la très grande majorité de l'une des nations réunies par le lien fédératif. De plus en plus minoritaires au Canada, les francophones sont encore nettement majoritaires au Québec. Aussi la population québécoise diffère-t-elle, sur le plan socio-culturel comme sur le plan ethnique et linguistique, de celle des neuf autres Etats fédérés qui constituent la fédération canadienne ainsi que de la majorité de la population de celle-ci. Ses intérêts sont manifestement différents de ceux des autres Etats provinciaux et de ceux mêmes du gouvernement central, forcément dominé par la communauté anglophone.

Est-il nécessaire que le Québec s'intéresse activement à l'immigration pour favoriser le développement de la Nation ?

2 - *Questions d'ordre général*

Si vous estimez que la Nation et le Québec en particulier ont besoin, tant sur le plan économique que sur le plan culturel, de l'apport démographique de l'immigration,

- a) Croyez-vous que le Gouvernement du Québec devrait posséder une compétence exclusive pour établir lui-même le recrutement des immigrants dont il a besoin pour son développement ?
- b) Le Gouvernement du Québec devrait-il posséder le droit de contrôler l'admission des immigrants en territoire québécois ?

Si le Québec possédait ce pouvoir, cela signifierait qu'il pourrait refuser l'admission (ou, du moins, l'établissement permanent) à toute personne ne rencontrant pas certaines conditions. Le contrôle nécessaire pourrait s'établir par le truchement d'un visa ou d'un contre-visa s'ajoutant au visa fédéral. Sans le contre-visa québécois, le visa fédéral ne donnerait à son détenteur au Québec que les droits aujourd'hui reconnus aux détenteurs des visas fédéraux de "non-immigrants".

En d'autres termes, sans le visa québécois, les immigrants admis par le gouvernement central, tout en conservant le droit de voyager et même de séjourner au Québec, ne pourraient y être admis qu'à titre de visiteurs et pour un temps limité, comme le sont aujourd'hui les détenteurs des visas canadiens de "non-immigrants". En outre, ils ne pourraient point acquérir la résidence requise aux fins de certaines lois et se verraient par conséquent privés de certains privilèges. Surtout, ce visa leur serait nécessaire aux fins de pouvoir travailler au Québec de façon régulière.

Par ailleurs, si l'on optait pour le visa québécois pur et simple, cela supposerait l'établissement d'une frontière entre le Québec et le Canada en matière d'immigration et l'abrogation du droit de libre circulation des immigrants.

c) Le Gouvernement du Québec devrait-il posséder la compétence pour conclure des accords internationaux avec les pays étrangers en matière d'immigration ?

Si le Québec possédait cette compétence, il pourrait prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser l'immigration en provenance de pays dont les citoyens s'intégreraient au milieu québécois. Il serait représenté auprès des organismes internationaux traitant de migrations et de problèmes démographiques. Il participerait aux conférences internationales portant sur ces sujets.

3 - La citoyenneté québécoise

Le Parlement du Québec devrait-il instituer une citoyenneté québécoise ?

On sait que les Cantons suisses possèdent chacun leur propre citoyenneté, sujette à certaines règles générales adoptées par la Confédération. Cette citoyenneté donne droit à certains privilèges, notamment en ce qui concerne l'éligibilité et le droit de vote. La citoyenneté québécoise pourrait constituer une condition de l'obtention de la citoyenneté canadienne pour les immigrants s'établissant au Québec...

4 - *L'intégration des immigrants*

- a) Le Gouvernement du Québec doit-il posséder la compétence exclusive des centres d'accueil pour immigrants dans les ports d'entrée québécois ?
- b) Le Gouvernement du Québec devrait-il posséder une compétence exclusive en ce qui concerne l'intégration économique et socio-culturelle des immigrants (assistance, bien-être familial et social, hospitalisation et santé, travail, placement, établissement rural, éducation, formation civique, cours de langue, publications, loisirs) ?

5 - *Aux Canadiens français établis hors du Québec*

- a) Le Gouvernement du Québec devrait-il contribuer à réaliser le recensement périodique des Canadiens français établis en dehors du Québec et à établir l'inventaire de leurs ressources humaines, de leurs besoins économiques et de leurs possibilités de vie nationale ?
- b) Le Gouvernement du Québec devrait-il, à partir de ces données, orienter des immigrants de langue française intégrés aux exigences économiques vers tous les centres où les éléments français sont viables ?
- c) Le Gouvernement du Québec doit-il adopter une législation qui facilite l'entrée et l'établissement dans le Québec de tout Canadien français désireux de vivre au Québec et qui actuellement vit au Canada anglais ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions si complexes du peuplement et de l'immigration. Dans la perspective de l'avenir de la nation canadienne-française et de son plein épanouissement, il reste sans doute beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de compléter le travail esquissé ici.

La sécurité sociale et la santé

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles**
- 2 - L'évolution constitutionnelle**
- 3 - La situation actuelle**
- 4 - Observation**

Introduction

Plus que l'éducation, en un sens, la sécurité sociale atteint le coeur des problèmes culturels que soulève la vie d'une collectivité. L'éducation, si l'on veut, présente un aspect plus fondamental, plus primordial, en ce qu'elle touche à la formation des esprits, et leur inculque la façon de voir qui est celle d'un passé avec toutes ses traditions et fournit les bases idéologiques sur lesquelles les générations présentes construiront l'avenir. Mais la sécurité sociale, parce qu'elle est située au niveau de la formation des institutions qui touchent de plus près à l'humain, constitue le domaine où la pensée d'une col-

lectivité se manifeste le plus sur un plan institutionnalisé et lui donne des cadres de vie reliés à l'intimité de la personne. A cause de cela, elle constitue à l'inverse, le niveau de l'activité humaine qui, dans le double jeu d'action et de réaction des idées sur les oeuvres, et des oeuvres sur les idées, peut exercer la plus puissante influence pour mouler l'esprit d'un peuple et refaire sa mentalité.

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

On l'a noté maintes fois pour les fins les plus discutables ou les plus diverses, ce n'est pas dans le texte de la Constitution qu'on a pu trouver une réponse claire aux problèmes de juridiction sur la sécurité sociale au Canada. Avant les amendements de 1939 et de 1951 qui accordèrent des pouvoirs au gouvernement fédéral sur l'assurance-chômage et les pensions de vieillesse, l'article 91 de l'A.A.B.N. ne contenait aucune disposition qui s'approchait de près ou de loin de ce qui concerne la sécurité sociale, sauf l'allusion très limitée aux hôpitaux de marine au paragraphe 11. Seul le paragraphe 29 relatif à la compétence résiduelle du gouvernement fédéral pouvait servir à fonder des prétentions fédérales en vertu du préambule conférant au gouvernement central la juridiction générale sur les législations nécessaires à assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada dans toutes les matières non réservées exclusivement aux provinces.

L'article 92 concernant les pouvoirs des provinces était à peine plus explicite, si l'on tient à se montrer très strict sur l'usage des termes. Mais le paragraphe 7, si l'on veut inférer l'esprit du texte, touche tout de même à la question sur un point précis en conférant aux législatures provinciales, la juridiction exclusive sur "l'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, des hospices et des refuges dans les limites et pour la population de la province, sauf les hôpitaux de marine." Toutefois, c'est surtout en vertu du paragraphe 13 sur la propriété et les droits civils que les tribunaux

s'appuyèrent pour départager les juridictions. On aurait pu aussi utiliser le paragraphe 16 conférant une compétence résiduelle aux provinces sur tout ce "qui est de nature privée", mais il ne semble pas qu'on l'ait beaucoup fait. Et aujourd'hui, cette disposition elle-même pourrait ouvrir la porte à bien des argumentations juridiques, étant donné que la conception de ce qui est privé ou public a beaucoup évolué depuis 1867.

On se serait évité bien des ennuis à l'heure actuelle comme au cours des dernières années, si l'on n'avait pas perdu de vue, ainsi que l'a rappelé la Commission Tremblay, que le régime de 1867 était sorti de celui de l'Union, au cours duquel Canadiens français et Canadiens anglais avaient appris ensemble qu'il valait mieux qu'au gouvernement général "ne soient pas soulevées les questions de race, de langue, de religion, d'organisation civile, scolaire, paroissiale, et autres du même genre" (vol. 1, p. 36). D'où la structure des articles 91 et 92, qui ont confié "au gouvernement central les grands services généraux, militaires, administratifs et techniques" et aux provinces tout "ce qui concerne l'organisation sociale, civile, familiale, scolaire, municipale, tout ce qui touche le plus à l'humain et influe davantage sur la manière de vivre du citoyen canadien" (p. 38).

2 - L'évolution constitutionnelle

Le gouvernement fédéral s'imposa pour la première fois dans la sécurité sociale avec l'instauration d'un régime de pensions de vieillesse en 1927. Ce régime ne faisait que compléter le système provincial. Les gouvernements provinciaux qui acceptaient de se soumettre aux prescriptions d'un régime de pensions de vieillesse conforme aux normes fédérales se voyaient gratifiés d'une subvention couvrant une proportion des frais occasionnés par la création d'un tel régime. Cette première intrusion du gouvernement fédéral rencontra beaucoup de résistance de la part des provinces et pas du Québec seulement, qui fut cependant la dernière province à entrer dans le systè-

me en 1935. Seules les provinces de l'Ouest y étaient d'abord entrées; les provinces Maritimes elles-mêmes ne s'y rallièrent qu'au cours de la crise. Ainsi cette question des plans conjoints ne fut-elle jamais, comme telle, soumise aux tribunaux, les décisions envisagées sous le seul angle du Code civil ayant continué seules de faire jurisprudence, sans qu'il ait paru utile, devant le désir des provinces de recevoir de l'aide fédérale en raison de la crise, de contester l'intrusion du fédéral en fonction d'un autre principe.

En 1935, le gouvernement fédéral tenta d'invoquer sa compétence en matière de traités internationaux pour empiéter dans les domaines de juridiction provinciale. Le gouvernement Bennett adopta alors toute une législation sociale sur le repos hebdomadaire, la journée de huit heures, le salaire minimum, ainsi qu'une loi des assurances sociales. Mais le Conseil privé déclara inconstitutionnelles toutes ces lois, refusant de reconnaître que le pouvoir donné à l'Etat fédéral de signer des traités puisse lui permettre de s'emparer de la juridiction sur des sujets expressément confiés aux autorités provinciales.

Le gouvernement central continua donc de s'infiltrer dans les questions de sécurité sociale par la multiplication de plans conjoints acceptés par toutes les provinces sauf Québec; tout en tentant d'obtenir, dans les cas particuliers, où cela se révélait possible, l'amendement de la Constitution avec le consentement unanime des provinces. Ce qu'il réussit en 1942 dans le domaine de l'assurance-chômage et en 1951, dans le domaine des pensions de vieillesse, chaque fois avec le consentement du Québec. Pourtant, l'esprit de la constitution, tel que caractérisé par la suite par le rapport de la Commission Tremblay, ne permettait pas d'insérer ces deux matières dans l'énumération contenue à l'article 91.

En 1944, le gouvernement central instaura un système d'allocations familiales en invoquant son entière liberté dans l'exercice de son pouvoir de dépenser. A ce moment-là, les appels au Conseil privé avaient été abo-

lis; et tout en protestant de son opposition à cette théorie, le gouvernement du Québec préféra ne pas ouvrir une cause constitutionnelle, parce qu'il ne voulait plus reconnaître la juridiction de la Cour Suprême du Canada sur de telles questions.

En vertu de son pouvoir général de dépenser, le gouvernement fédéral proclamait son droit d'instituer directement et sans le concours des provinces toute mesure sociale qui lui paraissait convenable, à condition de donner son argent purement et simplement et de n'imposer ni cotisation, ni taxe spéciale. Le problème de la sécurité sociale se trouvait ainsi situé non plus en fonction de sa signification "culturelle", mais dans la seule perspective des pures technicalités juridiques. Le premier ministre Saint-Laurent, qui pilotait les aspects juridiques de ce débat, concédait qu'une loi des allocations familiales ayant la prétention d'organiser un régime véritable, comme en Europe, avec le concours patronal et un prélèvement d'une somme à verser à une caisse de compensation, serait ultra vires des pouvoirs du gouvernement central. Mais, continuait-il, rien n'empêche le gouvernement central de prélever des taxes en vue de les redistribuer aux familles qui veulent les accepter. Au début, le gouvernement central prit effectivement la précaution de ne pas rendre les allocations familiales obligatoires. Mais bientôt, il s'enhardit et lia la loi des allocations familiales à la loi de l'impôt sur le revenu. A partir de ce moment-là, ceux qui avaient refusé jusque-là de s'inscrire pour recevoir les allocations familiales se virent pénalisés en matière d'impôt sur le revenu.

3 - *La situation actuelle*

Pour les raisons expliquées plus haut, le système de sécurité sociale des Québécois est assez hétéroclite sur le plan juridique. Il comprend:

- a) des allocations familiales payables par le gouvernement fédéral, non pas au père mais à la mère, variables selon l'âge de l'enfant assujetti à la fréquentation

scolaire, en conformité des lois de la province où il habite.

- b) depuis cette année, des allocations familiales complémentaires payables par l'Etat du Québec et différentes des allocations fédérales par le montant payé et la croissance des allocations selon le nombre des enfants.
- c) un régime dit de "sécurité de vieillesse", exclusivement fédéral, comportant le paiement d'une pension de \$75 par mois à toutes les personnes de 68 ans (l'âge requis pour bénéficier de ces pensions diminuent progressivement jusqu'à 65 ans pour l'année 1970).
- d) un régime des pensions du Canada, prévoyant une pension de retraite pour la vieillesse, l'invalidité, de même qu'une pension au décès; régime obligatoire pour tous ceux qui gagnent un revenu par leur travail et comportant le paiement d'une cotisation reliée au revenu comme les prestations elles-mêmes. Le Québec a cependant décidé de ne pas laisser adhérer ses citoyens à ce plan canadien et a construit son propre régime de pensions, qui est en fait similaire pour le moment à celui du Canada.
- e) un régime d'assistance-vieillesse, fédéral-provincial en vertu duquel les provinces reçoivent 50% du coût de l'assistance à condition d'accepter les normes de la législation fédérale.
- f) un régime de logement des vieillards exclusivement québécois.
- g) un régime d'assurance-hospitalisation dont les normes sont fédérales mais dont l'administration relève du Québec.
- h) un régime très complexe de services médicaux et de subventions fédérales se combinant à des initiatives diverses exclusivement québécoises dans le domaine de la santé.
- i) un système d'allocations aux invalides et aux aveugles, programme conjoint fédéral-provincial.
- j) un régime d'assurance-chômage exclusivement fédéral.

- k) un régime d'assistance-chômage qui est un plan conjoint fédéral-provincial dont les normes sont fédérales mais dont l'administration relève du Québec.
- l) un régime d'allocations maternelles exclusivement québécois.
- m) le régime d'assistance générale exclusivement québécois.
- n) un régime d'assurance-maladie, qui serait un plan conjoint fédéral-provincial est censé entrer en vigueur le 1er juillet 1968.

A la suite des arrangements intervenus en ces dernières années, le gouvernement du Québec s'est "retiré" de trente programmes qui étaient conjoints. Il a obtenu des équivalences pour les contribuables du Québec en points d'abattement de l'impôt fédéral. Le gouvernement du Québec perçoit l'impôt pour la fin spécifique; cependant, il doit défrayer la dépense prévue par le plan conjoint. Les dispositions générales du programme restent les mêmes, c'est-à-dire celles qu'a prescrites le gouvernement central, à la seule exception d'une entente spéciale possible quant à la façon dont le gouvernement central contribuera au coût et à la manière dont le gouvernement provincial présentera les comptes pour vérification au contrôle fédéral.

4 - Observations

Dans le monde moderne, à cause de l'importance que revêt la sécurité sociale dans les finances publiques, la juridiction en cette matière n'est pas reliée uniquement, comme en 1867, aux conceptions culturelles. Parce que la sécurité coûte chère à l'Etat, elle devient un des éléments les plus importants dans la détermination des juridictions et du partage des pouvoirs en matière d'impôt.

Le coût de la sécurité sociale s'élève à environ 4 milliards de dollars au Canada et représente le tiers des dépenses des gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement fédéral assume quelque 70% de ce coût, ce qui lui donne un pouvoir d'emprise considérable sur les revenus fiscaux. En fait, sans se dispenser de 70% des

perceptions qu'il effectue en impôts directs, ceux-là même qui selon l'Acte de 1867 devaient être réservés aux provinces.

A tous égards, la question de la sécurité sociale joue un rôle clef dans toute discussion de partage des juridictions et des pouvoirs fiscaux dans une structure politique où la souveraineté doit être partagée. Elle fait pencher la balance du pouvoir d'un côté ou de l'autre, car en même temps qu'un gouvernement assure une prépondérance certaine sur la façon dont sera conçue l'organisation et le fonctionnement de la société sur le plan social, il obtient un droit de revendiquer un contrôle étendu et prioritaire sur la matière fiscale.

II - *Document de travail*

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Les subventions conditionnelles
- 3 - Les subventions inconditionnelles

1 - La question fondamentale

L'infiltration fédérale dans le domaine de la sécurité sociale s'inspire du désir:

- a) de créer un régime "national" de sécurité sociale qui offre à tous les Canadiens les mêmes avantages d'un océan à l'autre, de sorte qu'aucune région plus pauvre ou plus riche du Canada ne jouisse d'avantages différents et que la circulation des Canadiens à l'intérieur du Canada, en termes de migration, soit facilitée;
- b) d'assurer la stabilité économique par une politique dans laquelle la sécurité sociale se définit selon les thèses économiques néo-keynésiennes.

La question fondamentale auquel le Québec a à faire face — et à travers lui le Canada français tout entier s'il tient au maintien d'un foyer national où ses caractéristiques propres se perpétueront et s'épanouiront — c'est de s'autodéterminer quant à la question de savoir si des objectifs de normalisation nationale au plan canadien et des exigences de politique économique doivent l'emporter dans notre esprit sur la maîtrise de notre propre politique afin d'assurer notre développement selon les règles ou principes d'organisation sociale qui correspondront le mieux à notre mentalité.

Naturellement, les partisans de l'infiltration fédérale soutiennent que le choix consiste pour les Canadiens français à opter entre plus de bien-être et de prospérité avec moins de liberté nationale canadienne-française, ou plus de liberté au prix de moins de bien-être ou de prospérité. En fait, ce dilemme implique que des législations sociales et fiscales uniformes, sont indispensables, par nécessité absolue de moyens, pour atteindre les objectifs envisagés. Dans une bonne mesure, c'est un faux dilemme, si l'on pèse les avantages économiques qui peuvent résulter d'une décentralisation des mesures politiques. De plus, on ne peut appliquer une politique uniforme qui prétend régir tout le monde d'un même centre, par les mêmes règles, dans un pays aussi vaste que le Canada.

- Le Québec doit-il être maître chez lui dans tout le domaine de la législation sociale, afin de s'épanouir selon ses idées et ses virtualités propres ?

2 - *Les subventions conditionnelles*

Il est difficile pour un gouvernement de donner de l'argent à un autre gouvernement sans s'inquiéter de l'usage qui en sera fait. D'où le régime des subventions conditionnelles. On prétend qu'une subvention conditionnelle, qui permet au gouvernement central d'être assuré de la fin selon laquelle le gouvernement provincial utili-

sera les fonds fédéraux permet de concilier les exigences de l'autonomie des provinces et la normalisation ou l'intégration de mesures sociales dans la politique économique générale.

- Croyez-vous que l'acceptation des conditions d'un régime de subventions pour fins de sécurité sociale soit sans conséquences quant à l'autonomie du Québec ?

3 - *Les subventions inconditionnelles*

On a suggéré qu'au lieu de procéder par plans conjoints relatifs à chaque domaine, le gouvernement central, pour permettre aux différentes provinces d'égaliser leur effort, attribue plutôt des subventions par bloc ("block grants"), c'est-à-dire par rapport à un domaine seulement — pour fins de sécurité sociale, ou pour fins d'éducation, etc. — sans préciser davantage l'usage particulier que chaque province pourrait en faire. On comprend qu'à ce moment, le gouvernement d'une province reçoit une somme d'argent qu'il doit faire entrer dans son budget général sous l'un des chapitres ainsi déterminé par le gouvernement central.

- a) Croyez-vous qu'une telle solution au problème de la normalisation des revenus et des dépenses budgétaires dans le cadre de l'ensemble de l'économie canadienne, soit acceptable à un Québec qui veut planifier son développement ?
- b) Sinon, dans quelle mesure, à quelles conditions, et pour quelles fins estimez-vous que le Québec peut accepter des subventions inconditionnelles ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions délicates et complexes de la sécurité sociale et de la santé, à tous les niveaux. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait compte pleinement des aspirations du Canada français, il reste beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler ces lacunes.

La famille et la politique familiale

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - L'évolution de la législation
- 2 - La situation actuelle au Québec
- 3 - Considérations finales

Introduction

Bien qu'il soit possible de faire remonter le soutien de la famille et de l'enfance aux origines de la Nouvelle-France, (en 1657, un arrêt du Conseil d'Etat du roi, autorise le versement d'une pension de trois cents livres aux familles de dix enfants, et une pension de quatre cents livres aux familles de douze enfants), il n'y a jamais eu au Québec de véritable législation familiale.

En effet, les articles en vigueur du Code Civil et les différentes lois relatives au bien-être ne constituent que des éléments d'une politique familiale. Le Code civil reconnaît les responsabilités des parents vis-à-vis de leurs enfants. La loi stipule que les parents doivent à leurs enfants, la nourriture, l'entretien et l'éducation. Les enfants doivent, en retour, assurer à leurs parents et ascendants, proportionnellement à leurs moyens, l'aide nécessaire quand ils sont dans le besoin.

Il semble aussi évident, malgré l'existence d'une aide gouvernementale, qu'au temps de la Nouvelle-France, la fertilité des familles canadiennes-françaises, pendant le XVII^{ème} et le XVIII^{ème} siècles, ne découle pas d'une législation favorisant la famille. S'il est vrai qu'au cours de la période entre 1760 et 1850, la population canadienne-française a doublé chaque vingt-cinq ans, les causes de cette augmentation rapide ne résultaient pas d'une politique nataliste. Dès que les terres les meilleures le long du fleuve Saint-Laurent furent occupées, une émigration massive, et une diminution de la natalité se sont fait sentir, indiquant que les conditions de vie ne facilitaient plus les familles nombreuses. La transition à l'industrialisation et l'urbanisation accélèra cette évolution pour finalement diminuer graduellement le taux élevé de natalité.

Depuis 1944, il existe une loi fédérale des allocations familiales. Il est important de souligner que cette loi a été conçue non comme une législation favorisant les familles, mais comme un instrument de redistribution économique. Non seulement le taux des allocations ne tient pas compte du nombre d'enfants par famille, mais il y a une exemption d'impôt plus petite à l'égard des familles ayant droit aux allocations. Il n'existe donc pas non plus de politique familiale fédérale.

Il convient donc de dire, comme introduction générale à l'étude de la relation entre la famille et le problème constitutionnel qu'il existe au Canada, et au Québec, des éléments de législation qui touchent à la famille, mais

pas de politique familiale. Par ailleurs, la Constitution de 1867 ne comporte aucune référence à la famille.

1 - *L'évolution de la législation*

Si pour concourir à l'élaboration d'une législation sociale il faut des mesures fort différentes, pour que ces mesures aient une influence valable sur la famille encore faut-il qu'au minimum elles soient cohérentes. Malheureusement, non seulement il n'y a jamais eu de politique familiale au Québec, mais la législation sociale s'est développée pendant un siècle sans que jamais la famille ne soit considérée comme l'élément principal. Les transformations des structures législatives québécoises qui résultent en la création d'un Ministère de la Famille et du Bien-Etre social, sont le résultat de causes très diverses, presque totalement dénuées de véritables préoccupations d'ordre familial.

Ainsi, s'il existe des lois au sujet de l'enfance, des mères nécessiteuses, des vieillards, etc..., il n'existe aucune loi québécoise, (jusqu'à la création, cette année, d'un régime d'allocations familiales), qui ait pour but la protection de la famille. De plus, il n'existe actuellement, au Ministère de la Famille, aucune division ou section administrative spécialement responsable des questions familiales. Indiquons que, depuis décembre 1964, il existe un Conseil supérieur de la Famille, composé de neuf membres, qui a pour tâche de conseiller le ministre sur les questions qui touchent les familles québécoises. Ce Conseil n'a aucune responsabilité administrative.

La législation québécoise n'a jamais fait face au problème de la famille, comme institution sociale. La notion de famille comme institution "politique" est une conception relativement récente au Québec. Ce n'est qu'au cours des dix dernières années que la notion d'une "politique familiale" s'est développée, et cela, en raison de l'acuité des problèmes de la famille.

2 - La situation actuelle au Québec

Le niveau de vie des familles

Si traditionnellement, les familles québécoises ont assuré la responsabilité économique de leurs enfants, leurs possibilités de le faire se sont transformées au fur et à mesure de l'évolution de la société québécoise. Jusqu'au XIX^{ème} siècle, les enfants constituaient un actif économique appréciable dans le niveau de vie économique de chaque famille.

Mais, avec l'industrialisation, il n'en est plus ainsi. Au contraire, le coût d'entretien des enfants a augmenté alors que leur appui à la vie économique de la famille diminuait. Ainsi, tandis que l'idée de la responsabilité économique entière des parents à l'égard de leurs enfants persistait, le coût de chaque enfant devenait plus lourd. Aujourd'hui, la naissance d'un enfant réduit le niveau de vie d'une famille de 20 % ; le second porte la réduction de 35 %, celle du troisième à 50 %, et celle du quatrième enfant à 60 %. Ce n'est que pour des familles ayant des revenus de plus de \$10 000 que le niveau de vie ne baisse pas aussi rapidement.

Le tableau suivant indique donc la gravité de la situation économique des familles québécoises en 1961 (chef salarié).

Répartition des familles québécoises suivant le niveau de revenus en 1961

moins de \$ 2 000	13,0%
\$ 2 000 à \$ 2 999	16,4%
\$ 3 000 à \$ 3 999	25,4%
\$ 4 000 à \$ 4 999	19,4%
\$ 5 000 à \$ 5 999	10,8%
\$ 6 000 à \$ 6 999	5,0%
\$ 7 000 à \$ 9 999	5,1%
\$10 000 et plus	2,7%

Le revenu moyen du chef de famille salarié au Québec est de \$3 948, contre une moyenne canadienne de \$4 133 et de \$4 400 dans l'Ontario. Or, le nombre moyen d'enfants par famille a été le suivant pour la période entre 1941 et 1961 dans le Québec et l'Ontario.

	Québec	Ontario	Canada
1941	2,4	1,5	1,9
1951	2,1	1,4	1,7
1961	2,2	1,6	1,9

Familles suivant le nombre d'enfants

En 1961, la distribution du nombre d'enfants par famille s'établissait comme suit au Québec et dans l'Ontario.

	0	1	2	3-4	5 +	moenne
Canada 4 147 444	29,3	20,2	20,6	20,9	8,9	1,9
Québec 1 103 822	26,1	19,7	18,9	21,7	13,6	2,2
Ontario 1 511 478	31,5	21,3	21,8	19,7	5,7	1,6

Si l'on tient compte des chiffres qui précèdent, on peut penser qu'il existe au Québec une plus grande quantité de famille dont le niveau de vie est précaire, en raison du nombre d'enfants et de leurs revenus plus bas. En 1965, selon le rapport du Conseil du Travail de Montréal fait par M. Emile Gosselin, 20% des familles montréalaises vivaient en deça d'un minimum de \$3 000 jugé nécessaire pour satisfaire les besoins normaux d'une famille composée d'un père, d'une mère et de deux enfants. Autrement dit, puisque 29,4% des familles québécoises dont le chef de famille est salarié, ont un revenu de moins de \$3 000 la situation est encore pire en dehors de la région montréalaise.

Soulignons aussi que selon le recensement de 1961, parmi les 88 000 familles dont le revenu est compris entre \$3 000 et \$3 500, environ 30% ont plus de trois enfants, et celles-là sont aussi dans une situation de pauvreté. On peut aussi monter plus haut dans l'échelle des revenus, et retrouver des familles dont un revenu pourtant supérieur les laissent dans une situation précaire parce qu'elles ont quatre enfants ou plus.

La baisse de la natalité

Une première constatation s'impose. Malgré l'aug-

mentation de la population globale du Québec depuis 1961, le nombre total des naissances a diminué :

Naissances

1961	137 175
1962	135 000
1963	133 650
1964	130 845
1965	120 607

Le taux de l'accroissement naturel de la population est donc en baisse, et le taux de natalité pour le Québec et l'Ontario est aujourd'hui identique, malgré une différence historique qui était fondamentale :

	Québec	Ontario	Canada
1921	37,6 pour mille	25,3 pour mille	29,3 pour mille
1931	29,1 " "	20,2 " "	23,2 " "
1941	26,8 " "	19,1 " "	22,4 " "
1942	28,0 " "	20,1 " "	23,5 " "
1943	28,6 " "	20,7 " "	24,2 " "
1944	29,2 " "	19,7 " "	24,0 " "
1945	29,3 " "	19,7 " "	24,3 " "
1946	30,7 " "	23,8 " "	27,3 " "
1947	31,1 " "	26,1 " "	28,9 " "
1948	30,3 " "	24,4 " "	27,3 " "
1949	30,1 " "	24,3 " "	27,3 " "
1950	30,0 " "	24,3 " "	27,1 " "
1951	29,8 " "	25,0 " "	27,2 " "
1952	30,3 " "	25,9 " "	27,9 " "
1953	30,2 " "	26,3 " "	28,1 " "
1954	30,4 " "	26,6 " "	28,5 " "
1955	29,5 " "	26,5 " "	28,2 " "
1956	29,4 " "	26,6 " "	28,0 " "
1957	29,7 " "	26,8 " "	28,2 " "
1958	28,8 " "	26,2 " "	27,5 " "
1959	28,3 " "	26,3 " "	27,4 " "
1960	26,8 " "	26,1 " "	26,8 " "
1961	26,1 " "	25,3 " "	26,1 " "
1962	25,2 " "	24,6 " "	25,3 " "
1963	24,4 " "	24,1 " "	24,6 " "
1964	23,5 " "	23,2 " "	23,5 " "

Ainsi, en 1921 le taux était de 37,6% au Québec et de 25,3% dans l'Ontario. Cette différence entre le taux de natalité a disparu en 1960, soit en moins de quarante ans.

La modicité des revenus au Québec et le fait que les Québécois aspirent à un bien-être équivalent à celui de l'Ontario sont les causes principales de la baisse de la natalité. Le Québec ne reçoit plus les enfants dont il a besoin pour développer son avenir.

Les conséquences politiques de la baisse de la natalité

Il existe une relation directe entre le taux de natalité et les conditions de développement d'une nation. A un certain niveau de ressources, un taux de natalité trop élevé pour le niveau de productivité a pour conséquences une baisse du niveau de vie. Par ailleurs, un taux de natalité trop bas transforme graduellement le dynamisme socio-économique d'une nation, minimisant les investissements dans l'avenir, pour une centralisation des dépenses courantes. Les investissements subissent des distorsions de plus en plus grandes. La société entre dans une période de vieillissement rapide; elle vit sur le capital accumulé.

La conséquence politique de la baisse de la natalité est que nous approchons du niveau auquel les générations québécoises n'auront plus leur renouvellement. A ce moment, au malthusianisme démographique, s'ajoutera le malthusianisme économique. Dans une situation québécoise minoritaire au Canada, le coût d'une telle transformation est l'équivalent de l'acceptation d'une infériorité de plus en plus grande, par rapport au reste de l'Amérique du Nord. En effet, l'immigration, cette solution aux problèmes des autres parties de l'Amérique du Nord, a constamment opéré contre les intérêts d'un Québec francophone.

Devant ces faits, le gouvernement québécois a mis en marche, le 1er mai 1967, un système d'allocations familiales dont les modalités sont différentes de celles du gouvernement fédéral. Les taux sont croissants suivant le nombre d'enfants. Sans discuter de la valeur de cette loi et sans nous demander si les versements sont adaptés aux besoins réels, on doit constater qu'elle reflète une tendance vers une politique nataliste, alors que la loi fédérale se contente de redistribuer des revenus.

3 - *Considérations finales*

Le gouvernement du Québec déclarait, lors de la mise en marche, en mai 1967, de son système d'allocations familiales, que ses buts étaient à la fois de répondre aux problèmes économiques des familles, d'arrêter la dénatalité et de rapatrier les allocations familiales fédérales.

Les buts politiques déclarés répondent aux exigences de notre milieu, mais les lois actuelles ne créent pas véritablement de conditions favorables à la famille. L'élaboration d'une politique québécoise de la famille devient une nécessité urgente.

La famille canadienne-française perd de sa vitalité démographique. Le taux des séparations de corps augmente très rapidement. Les désertions du foyer sont nombreuses. La délinquance juvénile connaît une montée rapide. Le mode de vie familiale se transforme. Les problèmes qui assaillent la famille sont nombreux. L'entente entre les époux et le comportement des parents avec les enfants constituent des sujets d'étude où les incidences économiques et politiques ne sont pas étrangères. La fonction des familles dans l'Etat doit être conçue et repensée en fonction de notre époque et de notre milieu.

II - *Document de travail*

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Les prestations
- 3 - La natalité
- 4 - L'habitation
- 5 - Le bien-être

1 - La question fondamentale

La famille a assuré l'existence du Canada français. Elle a permis le peuplement du Québec. Elle a été le centre de la survivance culturelle, car elle a, dans notre histoire, représenté un cadre social largement fermé aux influences étrangères. Personne ne nie que la famille a été la source première de la nation canadienne-française.

En 1967, la position de la famille, parmi les institutions québécoises, doit demeurer un élément majeur de l'identité sociale du Québec. Tenant compte de l'évolution sociale des derniers vingt ans, il devient urgent qu'une transformation immédiate et importante survienne pour conserver à la famille québécoise sa force intérieure.

Traditionnellement chaque famille a vécu ses problèmes, isolée des autres. Mais aujourd'hui, une politique familiale moderne ne peut être réalisée qu'avec la participation effective des familles. Le devoir le plus élémentaire des familles est de renforcer leurs "droits" politiques par une entrée massive dans les organismes familiaux revendicateurs. Le développement des organismes familiaux et la création d'une fédération des familles québécoises sont des étapes nécessaires pour vitaliser et coordonner tous les efforts.

Car il est devenu urgent d'établir au Québec une politique familiale qui porte sur les aspects suivants :

1. La relation entre le niveau économique des familles et les aspects démographiques des changements de la population québécoise.
2. La création d'un système de prestations familiales ouvrant d'une façon plus adéquate les frais d'éducation de chaque enfant, ainsi que celui de la maternité. Ces prestations familiales doivent tenir compte des besoins de la mère qui reste au foyer, ainsi que des besoins de celle qui travaille.
3. L'élaboration d'une politique foncière et de logement qui tienne compte des besoins d'espace et de loisirs

des familles. Cette politique doit tenir compte de la pauvreté du Québec en équipement social destiné à la famille.

4. L'élaboration d'une politique familiale de l'enseignement, afin de mieux préparer les jeunes à remplir leur rôle de futurs parents.
 5. La création d'une direction générale de la famille, responsable de la coordination de la législation gouvernementale en toutes matières relevant des familles.
- Vers quel gouvernement doivent s'orienter toutes les réclamations des familles québécoises ?

2 - *Les prestations*

Le Gouvernement du Canada verse près de \$175 000-000 par année en allocations familiales accordées à 780 000 familles québécoises qui comptent plus de 2 000-000 d'enfants. Chaque enfant du Québec reçoit ainsi une moyenne de \$6.74 par mois et chaque famille \$17.60 par mois. Ce système ne comporte pas des taux croissants suivant le nombre d'enfants.

Le Québec a établi, le 1er mai 1967, un système d'allocations familiales qui accordera à une famille de quatre enfants la somme de \$155. par an.

- a) Ces prestations fédérales et québécoises répondent-elles aux besoins et aux exigences des familles ?
- b) Le Québec doit-il posséder une compétence exclusive en ce domaine des allocations familiales ?

3 - *La natalité*

La diminution du taux des naissances au Québec est alarmante.

- Quel gouvernement (Ottawa ou Québec) doit établir une politique favorisant la natalité ?

4 - *L'habitation*

Depuis 1935, le Gouvernement du Canada favorise au Québec la construction de nouvelles maisons, la réparation, la modernisation de maisons existantes et l'amélioration des conditions de logement et de vie.

La Société centrale d'hypothèques et de logement et l'assurance des prêts représentent des initiatives fédérales appliquées au Québec.

- a) Le Québec doit-il accepter de partager avec Ottawa les pouvoirs législatifs en matière d'habitation ?
- b) Les législations fédérales sont-elles adaptées aux besoins des familles québécoises ?

5 - *Le bien-être*

Le gouvernement du Canada a adopté plusieurs lois qui affectent la famille et le droit de la famille. Citons, par exemple, les lois pour les aveugles, les allocations familiales, l'assistance-vieillesse, la sécurité de la vieillesse, les invalides, l'assurance-hospitalisation, les allocations aux jeunes, etc.

Le gouvernement du Canada accorde aussi aux provinces des subventions conditionnelles pour l'hygiène maternelle et infantile, pour les enfants infirmes et pour leur réadaptation fonctionnelle. Le Québec participe à ces programmes conjoints.

- Croyez-vous que le Québec doit posséder une compétence exclusive à légiférer sur le bien-être de la famille ?

NOTE

Les présents exposés de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les nombreuses questions soulevées par la législation sur la famille. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait pleinement compte des aspirations canadiennes-françaises, il reste sans doute beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler les lacunes qui subsistent.

C - ATELIER ÉCONOMIQUE

C-1 La législation financière et commerciale

C-2 La politique fiscale

C-3 Le développement économique

C-4 La politique agricole

C-5 La monnaie et la banque

1 - Les dispositions constitutionnelles

Tout ce qui touche au droit financier et commercial est intimement lié au droit civil et à la propriété. Il s'agit, avec la vente, de contrats, de dévolut, des successions, de règles concernant les biens meubles et immeubles, etc.

Or, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique attribue aux provinces pleines juridictions en matière de propriété et de droit civil en vertu de l'article 92, paragraphe 13. En vertu de cet article et les Révisions de Québec (1867), il n'y avait aucune différence substantielle. Cependant, d'autres articles de la constitution attribuent au pouvoir fédéral une certaine compétence en matière de

La législation financière et commerciale

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations

1 - Les dispositions constitutionnelles

Tout ce qui touche au droit financier et commercial est intimement lié au droit civil et à la propriété. Il s'agit, nous le verrons, de contrats, de dévolutions successorales, de règles concernant les biens meubles et immeubles, etc.

Or, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique attribue aux provinces pleine juridiction en matière de propriété et de droit civil en vertu de l'article 92, paragraphe 13. Entre cet article et les Résolutions de Québec (1865), il n'existe aucune différence substantielle. Cependant, d'autres articles de la constitution attribuent au pouvoir fédéral une certaine compétence en matière de

commerce, de banque, de faillite, d'intérêt, de compagnies, etc. (article 91, paragraphes 2, 15, 16, 18, 19 et 21 ; article 92, paragraphe 11).

Dans les fédérations qui existent dans le monde, le pouvoir central est généralement doté d'une compétence suffisante pour réaliser l'union économique, mais il n'a pas nécessairement en main toutes les compétences économiques. C'est pourquoi on lui octroie ordinairement la compétence dans des domaines comme les tarifs, les échanges, les poids et mesures. Il est évident que les Etats-membres ne peuvent se dépouiller que d'une partie de leur souveraineté dans le domaine économique, car s'ils cèdent toutes leurs compétences à la fédération, il ne s'agit plus de fédéralisme, mais d'union législative et d'intégration économique.

Comme le Code civil a été adopté pour le Québec en 1866, une année avant la Confédération, il contient des dispositions sur l'insolvabilité, l'intérêt, les corporations, etc. Il y a donc eu dans la pratique beaucoup d'ambiguïté et les tribunaux ont dû souvent intervenir.

Tout particulièrement en matière d'intérêt et d'assurance, les tribunaux ont dû se prononcer fréquemment pour interpréter les articles de la constitution et, notamment, pour mettre un terme à certains abus du Pouvoir central.

2 - *L'évolution constitutionnelle*

Comme le présent exposé doit être bref, nous n'étudions à titre d'exemple que la compétence comparée du Québec et du Canada en matière d'assurance. Les Pères de la Confédération n'ont pas jugé utile de traiter des assurances dans le texte de la constitution. Peut-on affirmer qu'ils estimaient qu'elles devaient relever des provinces ? Le Code civil de 1866 (article 2468) définissait l'assurance comme un contrat ; effectivement, l'élément contractuel prime dans ce domaine. En outre, l'assurance se rattache directement au problème de la dévolution successorale et aux questions fiscales.

A partir de 1910, le Parlement d'Ottawa déclencha une offensive pour s'emparer de cette compétence et imposer sa législation dans ce domaine. Les tribunaux intervinrent alors et, dans plusieurs décisions, affirmèrent la compétence des provinces, tout en déterminant dans quelle mesure les sociétés d'assurance devaient se soumettre aux lois provinciales. Les arrêts qui ont traité du partage législatif dans ce domaine sont tous défavorables au parlement central. Citons notamment les arrêts suivants: *Citizens Insurance Co., c. Parsons* (1881-82), 7 A.C. 96; *Procureur général du Canada c. Procureur général de l'Alberta* (1916), 1 A.C. 588; *Procureur général de l'Ontario c. Reciprocal Insurer* (1924), A.C. 328; et enfin l'Avis consultatif concernant la Loi des assurances du Canada, donné par le Conseil privé, (1932) A.C. 41.

Le Conseil privé ayant clairement attribué le commerce de l'assurance aux provinces, le pouvoir fédéral revint quand même à la charge et la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces (Rowell-Sirois) recommanda en 1940 d'attribuer au Parlement fédéral des responsabilités plus vastes dans ce domaine. Ces recommandations, qui ne s'appuyaient sur aucune démonstration, n'eurent cependant aucune suite, car les provinces ne consentirent point à se dépouiller de leur compétence. Notons cependant que le pouvoir fédéral légifère sur l'incorporation des compagnies d'assurance concurremment avec les parlements provinciaux.

3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec

Nous n'étudions pas ici tous les problèmes que pose l'organisation du système financier canadien et la réglementation des transactions financières et commerciales. L'exposé est limité à la considération de certaines compétences économiques qui semblent partagées entre le pouvoir fédéral et les provinces ou exercées par le pouvoir fédéral seul: les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurances, l'intérêt et la faillite.

Les lois existantes

Si un étranger, dans le but de connaître les compétences respectives du Canada et de la Province de Québec, étudiait tout simplement la liste des lois adoptées en matière financière pour chacun de ces gouvernements, il serait certainement étonné de constater que chacun de ces Etats a de fait légiféré dans les mêmes matières.

Un bref relevé des statuts refondus du Québec de 1964 nous permet de dénombrer en particulier les lois suivantes: Loi sur les compagnies, Loi des renseignements sur les compagnies, Loi des valeurs mobilières, Loi sur les pouvoirs spéciaux des corporations, Loi sur la liquidation des compagnies, Loi sur les compagnies fidéicommiss, Loi sur les sociétés de prêts et de placements, Loi sur les caisses d'épargne et de crédit, Loi sur les assurances, etc.

D'autre part, une étude rapide des recueils de lois fédéraux nous apprend qu'Ottawa a adopté les lois suivantes: Loi des compagnies, Loi de la faillite, Loi des compagnies de fiducie, Loi sur les petits prêts, Loi sur les banques, Loi sur les banques d'économie, Loi sur les placements des compagnies d'assurance.

A ces deux listes déjà assez longues, ajoutons qu'Ottawa et Québec viennent tous deux de proposer des projets de lois sur l'assurance-dépôt.

Une analyse attentive de chacune de ces deux listes nous permet de constater qu'en matière de législation sur les compagnies, les sociétés de fiducie et d'assurance, les caisses ou banques d'économie, les prêts et l'assurance-dépôt, chacun des niveaux de gouvernement a jugé opportun d'adopter sa propre loi.

Un champ de bataille

Les citoyens du Québec ont donc, dans l'état actuel des choses, le choix de créer une société commerciale, financière ou industrielle, soit en vertu d'une loi fédérale, soit en suivant les dispositions de la législation provinciale. Comme chacun des gouvernements désire exercer un contrôle sur les sociétés, compagnies et corporations qui relèvent de sa compétence, il en résulte dans l'ordre

administratif une confusion semblable à celle qui existe dans l'ordre purement législatif. Ce chevauchement et ce dédoublement de compétences offre un excellent champ de bataille pour le jeu des forces politiques et permet au pouvoir fédéral d'exercer une influence uniformisatrice à travers tout le Canada dans les domaines de la finance et du commerce.

La loi fédérale sur l'assurance-dépôt de mars 1967 en est d'ailleurs l'exemple le plus récent et le plus révélateur. Comme toutes ces sociétés ont un rôle important à jouer dans le financement des municipalités, des commissions scolaires et des fabriques — ces dernières institutions étant particulières au Québec —, nous nous trouvons en présence d'une nouvelle difficulté.

Examinons d'une façon pratique comment les choses se passent en réalité, afin de découvrir pourquoi Québec désire exercer sa compétence dans ces domaines.

Les sociétés de fiducie

L'un des exemples les plus typiques nous est fourni par les sociétés de fiducie. Ces sociétés peuvent être créées, soit en vertu d'une loi fédérale, soit sous l'empire de la législation québécoise. Il existe actuellement 54 sociétés de fiducie qui font affaires au Canada, dont sept ont été constituées en vertu de la loi fédérale. Pourtant ces sociétés, de par le domaine même de leurs activités, se rattachent directement au droit civil. Elles peuvent agir comme exécuteurs-testamentaires, curateurs, tuteurs, administrateurs ; elles sont actives dans le domaine du prêt hypothécaire et jouent un rôle important dans les émissions d'obligations, tout particulièrement en vertu de la Loi sur les pouvoirs spéciaux des corporations. Il y avait donc là, déjà, un problème constitutionnel latent que le gouvernement fédéral vient de porter à l'état de crise à la suite de l'adoption de la Loi des banques et de son projet d'assurer les dépôts. Du point de vue purement technique, pour un juriste du Québec, il n'y a aucun doute que seul le gouvernement du Québec devrait pouvoir conférer à des compagnies les pouvoirs exceptionnels qui appartiennent aux fiduciaires. Le pouvoir fédéral, attaquant

le problème de biais, a soulevé une dispute qui est loin d'être terminée. Alors que le Québec considère les sociétés de fiducie comme des êtres qui agissent tout d'abord dans le domaine de la propriété, de l'exécution testamentaire et du règlement de successions, les fédéraux les considèrent comme des "quasi-banques" et se servent de leur compétence dans le domaine bancaire pour étendre leurs pouvoirs à ces sociétés de fiducie.

Le comité des institutions financières

A la suite du rapport Porter, le gouvernement du Québec a créé un comité d'étude chargé d'examiner, du point de vue constitutionnel, les institutions financières qui devraient relever de sa juridiction. Il s'agit évidemment d'une réponse de l'Etat provincial, qui ne veut pas se laisser bousculer dans sa propre maison.

Le pouvoir fédéral, en effet, est prêt à considérer les sociétés de fiducie et les caisses populaires comme des banques et même à leur accorder des pouvoirs additionnels, de façon qu'il puisse ensuite les régir.

Les caisses populaires

Un autre exemple de ces intrusions du gouvernement fédéral se présente dans le domaine des caisses populaires où le gouvernement central, par le truchement de la Loi de l'impôt sur le revenu des corporations et de la Loi sur les banques, prétend imposer son propre contrôle (cf. Rapport Carter). On sait que les caisses populaires du Québec ressemblent peu au "Credit Unions" des autres provinces et que leur façon d'administrer les fonds qu'elles reçoivent en dépôt, la philosophie dont elles s'inspirent et leurs méthodes d'administration sont particulières au Québec. Il y a d'ailleurs un phénomène étrange résultant de la constitution actuelle, qui accorde une juridiction exclusive au parlement fédéral en matière de caisses ou de banques d'économie. Or il n'en existe que deux, lesquelles sont établies dans le Québec.

La position du Québec

Les sociétés de fiducies, les caisses populaires, les banques d'économie et les compagnies d'assurance cons-

tituent certainement des instruments de la plus haute importance pour le développement de l'économie du Québec et c'est la raison pour laquelle le gouvernement du Québec se rend bien compte qu'il ne peut ni ne doit abandonner ses compétences et ses activités dans ces domaines.

Les compagnies d'assurance, d'une part, disposent de sommes considérables qui sont en grande partie placées dans des obligations et dans des hypothèques, et, d'autre part, les contrats qu'elles transigent avec leurs clients sont intimement reliés au droit civil et tout particulièrement à la dévolution successorale. Ces deux aspects sont importants pour le Québec dans les institutions publiques et les modes de vie sont différents de ceux que l'on retrouve dans les neuf provinces à majorité anglophone.

L'uniformisation fédérale

On ne s'étonnera pas, cependant, que le gouvernement fédéral soit tenté d'intervenir dans ces domaines, car à l'occasion de la dernière guerre mondiale il avait déjà occupé le champ de l'impôt successoral, en plus de celui de l'impôt sur le revenu.

L'Etat et les individus en sont venus graduellement à considérer les sociétés de fiducie comme les mieux habilitées à gérer des fonds et à régler des successions. Le Parlement fédéral a un intérêt évident à faire entrer ces compagnies dans son giron, mais cela ne lui confère évidemment aucun droit.

En cette matière, il est essentiel de tenir compte du fait que le droit du Québec est différent; en outre, la profession légale est divisée ici en deux catégories: les avocats et les notaires. L'uniformisation recherchée par le pouvoir fédéral ou souhaitée par lui ne fait qu'aggraver les problèmes qui existaient déjà dans tous ces domaines où les aspects de la dévolution successorale, de l'économie familiale et des habitudes des gens sont tout simplement ignorés.

Ces questions sont complexes, on le voit. Elles ne peuvent recevoir une solution réaliste si l'on ne se souvient une fois de plus, que tout est différent dans le Québec. Il faut admettre par voie de conséquence que le statut des sociétés de fiducie, des banques d'économie, des caisses populaires, des compagnies d'assurance, des membres des sociétés légales, ne peut être le même que celui d'institutions identiques dans le reste du Canada.

4 - Observations

Il est important pour le Québec (et, indirectement, pour le Canada français tout entier) que le parlement québécois conserve et développe sa compétence à l'égard des sociétés et des institutions financières. Il convient donc de lui attribuer, d'une manière claire et non équivoque, certains pouvoirs essentiels, quelle que soit par ailleurs l'option constitutionnelle globale choisie.

Dans le questionnaire soumis par les Etats généraux aux délégués, à des hommes d'affaires, aux associations de comtés et aux associations nationales, la question no 6 était formulée de la manière suivante: "Qui doit posséder les pouvoirs qui permettent de contrôler: a) les banques et caisses d'épargne; b) l'incorporation des compagnies; c) les faillites? Les résultats furent les suivants:

	Banques et Caisses d'épargne	Incorporation des compagnies	Faillites
Ottawa	12,9%	5,6%	6,8%
Québec	50,6	62,0	58,3
Les deux	32,0	26,4	27,7
Pas de rép.	4,5	6,0	7,2

Il convient d'ajouter que plusieurs questionnaires contenaient des remarques à l'effet qu'il convenait d'établir une distinction, dans la première question, entre banques et caisses d'épargne. Quelques-uns font également observer qu'il faut distinguer entre la constitution des compagnies pour des fins provinciales et celle des compagnies pour des fins fédérales. Ces résultats ont une va-

leur indicative des opinions qui ont cours dans des secteurs importants de la population québécoise. Ils n'engagent aucunement les délégués actuels.

Le présent exposé de base ne représente que les principaux aspects de la législation économique dans un Québec où la langue, les modes de penser et d'agir, le droit et les institutions présentent une grande originalité par rapport au reste de l'Amérique du Nord. Il s'agit pour les délégués de déterminer de la manière la plus exacte possible tous les pouvoirs nécessaires au Québec pour le maintien de cette originalité dans le droit et dans la vie concrète, ainsi que ceux qui sont essentiels à son plein essor économique et social.

On observera que le Québec s'est déjà engagé sur cette voie en adoptant la Loi de l'impôt sur le revenu (1954) et en se proposant de voter une loi sur l'assurance-dépôt (1967). Dans l'ensemble, cependant, on doit constater que les dirigeants québécois ont, par le passé, manqué d'imagination en n'utilisant pas suffisamment les compétences dévolues au Québec ou en copiant les lois fédérales, en demeurant souvent en deçà de celles-ci.

Le parlement québécois aurait déjà pu adopter un ensemble de lois en matière financière qui lui permit d'exercer un contrôle efficace sur les sociétés et sur les compagnies qui font des affaires dans les limites de son territoire. Nous avons laissé le désordre s'immiscer dans l'économie de notre droit et nous avons préparé, nous-mêmes, une situation favorable à l'uniformisation souhaitée par l'"Establishment" fédéral.

Le même malaise se retrouve dans l'ordre administratif. Si le gouvernement québécois avait su constituer des organismes qui eussent efficacement contrôlé les émissions d'obligations, les placements des sociétés financières, la réception des dépôts d'épargne et les placements des compagnies d'assurances, les fédéraux n'auraient pu soutenir qu'il était nécessaire d'exercer un contrôle sur tous ces domaines à partir d'Ottawa.

Il semble qu'il ne suffira pas de modifier les institutions et la constitution existantes. Plusieurs lois québécoises, mentionnées ci-dessus, devront être profondément transformées et des organismes créés pour en assurer l'application suivie et rigoureuse.

II - Document de travail

**destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comités ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises**

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Questions d'ordre général
- 3 - L'incorporation des compagnies
- 4 - Contrôle des compagnies
- 5 - Les institutions financières
- 6 - Les assurances
- 7 - Les lettres de change et autres effets de commerce
- 8 - Les Canadiens français établis à l'extérieur du Québec.

1 - La question fondamentale

Avant de s'attaquer aux aspects techniques de la législation financière et commerciale, il faut se demander en quoi cette question est liée aux aspirations du Québec et du Canada français.

Les nations qui disposent librement d'elles-mêmes dans le monde interdépendant d'aujourd'hui, insistent d'habitude pour régler l'évolution de leur économie dans toute la mesure du possible, compte tenu de leurs liens avec l'extérieur, et pour légiférer en matière financière et commerciale conformément à leur conception de l'économie et à leur façon de faire des affaires.

En général, cette législation veut assurer le développement harmonieux de l'économie nationale au bénéfice

de l'ensemble des citoyens, le plus rapidement possible. Les pays les plus développés ont également le souci de venir en aide, sur le plan économique, aux pays moins favorisés.

On en voit également d'autres qui tentent d'étendre leur contrôle économique et l'application de leur législation financière et commerciale à d'autres Etats.

- A votre avis, ces nations ont-elles raison d'agir ainsi ?

2 - Questions d'ordre général

La législation commerciale et financière peut avoir de profondes répercussions dans la vie nationale d'un peuple. Mal utilisée, elle précipite la mise en tutelle économique du pays par l'étranger; bien utilisée, elle devient un instrument précieux de développement et de planification par et pour la nation, donc un facteur de progrès social et culturel, puisque tout se tient dans la vie d'un peuple. L'exemple des pays qui exigent que les compagnies d'assurances (autochtones ou étrangères) investissent sur place les fonds recueillis sur leur territoire, montre comment l'Etat peut utiliser sa compétence en matière financière pour assurer son propre développement.

- a) La maîtrise des leviers économiques est-elle nécessaire au progrès culturel et social d'une nation ?
- b) Le rôle et la conception de la législation financière et commerciale doivent-ils être intégrés dans la vie de la nation ?
- c) Notre peuple peut-il s'épanouir pleinement et connaître la véritable prospérité économique, s'il conçoit son avenir dans un esprit étranger à son génie propre et à la culture française ?
- d) Compte tenu de l'interdépendance économique et de la nécessité d'une certaine coordination avec l'extérieur, le Québec doit-il exercer une compé-

tence exclusive en matière financière et commerciale ?

3 - *L'incorporation des compagnies*

Pour se constituer en compagnie mutuelle ou à fonds social, les citoyens québécois peuvent avoir recours à la loi fédérale ou à la loi du Québec.

Ces législations tendent à la protection du public: actionnaires, débiteurs, fournisseurs et clients. Elles déterminent l'organisation de la compagnie: structure, pouvoirs, délégations, emploi des fonds, contrôles et rapports. Elles tendent à diriger l'orientation économique des entreprises constituées en compagnies. Un très grand nombre de compagnies poursuivent des affaires au Québec alors qu'elles ne sont pas constituées selon la loi québécoise et échappent à une bonne partie de la législation et de la réglementation du Québec.

- a) Est-il nécessaire que toutes les compagnies qui font des affaires au Québec soient constituées en vertu de la loi du Québec ?
- b) Sinon, toutes les compagnies faisant affaires au Québec, constituées ou non selon la loi québécoise, doivent-elles être soumises à l'ensemble de la législation et de la réglementation du Québec, sans exception ?
- c) Comment faire en sorte que les sociétés non québécoises tiennent compte du fait français dans le Québec ?
- d) Doit-on se contenter d'exercer des pressions d'ordre administratif et politique ou avoir recours à la législation pour obtenir le respect du fait français ?

4 - *Contrôle des compagnies*

La majorité des grandes compagnies du Québec sont incorporées en vertu d'une charte émise par le Gouver-

nement du Canada. Dans certains secteurs vulnérables, cette situation stimule l'expansion économique au désavantage du Québec. L'exemple des fonds mutuels étrangers qui investissent surtout dans des valeurs américaines illustre l'utilisation des épargnes québécoises au bénéfice des entreprises américaines.

- a) La loi québécoise doit-elle prévoir un contrôle identique pour toutes les compagnies, sans exception, qu'elles soient ou non incorporées dans le Québec, et qui y transigent des affaires ?
- b) La loi doit-elle exiger que les réserves de certaines institutions: banques, assurances-vie et générales, fiducies, etc., soient déposées à Québec, dans la proportion de leur chiffre d'affaires dans le Québec.
- c) La loi doit-elle prévoir que les profits ou les placements des compagnies soient investis dans le Québec, dans la proportion québécoise de leur chiffre d'affaires ?

5 - *Les institutions financières*

Dans cette catégorie, nous classons tous les organismes de mobilisation d'épargnes et d'émission de crédit: fonds mutuels, compagnies de fiducie, courtiers en valeurs de placements, compagnies de placements, compagnies de prêts immobiliers, caisses d'épargnes, caisses populaires, compagnies de prêts au commerce et à l'industrie, compagnies de prêts à la consommation, etc.

Toutes ces entreprises, sauf les caisses d'épargne, relèvent à la fois d'Ottawa et de Québec ou peuvent à leur gré, relever d'une province ou du gouvernement du Canada. Les caisses d'épargne relèvent de la compétence fédérale.

Le but des lois et des organismes de contrôle est double: sécurité publique et orientation économique.

- a) Cette fonction d'orientation peut-elle laisser le Québec indifférent ?

Examinez analytiquement les besoins de pouvoirs législatifs du Québec pour la protection des citoyens et l'orientation de l'économie. Songez à ce que signifient les concentrations du pouvoir économique créées par l'imbrication (représentation multiple et réciproque) des conseils d'administration. Songez à la différence entre la décision de placer des centaines de millions au Québec et celle qui les expédie en dehors du Québec. Tenez compte des lois inéluctables de l'économie: nécessité d'inspirer confiance, importance du marché, offre et demande, rendement et sécurité, répartition des risques dans le temps et dans l'espace.

- b) Après cet examen, selon vous, le Québec peut-il susciter et organiser le progrès et la promotion économique des Canadiens français, en légiférant dans le domaine des institutions financières: contrôle des compagnies, des bureaux d'administration, des placements et des profits ?

6 - *Les assurances*

Les compagnies d'assurances vie et générales accumulent et placent des capitaux considérables; elles versent à leurs assurés des sommes convenues par contrat au terme ou dans l'éventualité stipulée.

Ces compagnies relèvent de la juridiction fédérale ou de la juridiction provinciale, au gré des actionnaires ou des sociétaires, lesquelles demeurent soumises à la compétence provinciale, en ce qui a trait aux contrats et à l'ordre successoral.

Les compagnies d'assurance disposent de réserves considérables de capitaux (\$7 milliards au Québec) qu'il leur faut faire fructifier dans l'intérêt de leurs assurés, de leurs actionnaires ou de leurs sociétaires. On voit, dès lors, toute l'influence qu'exerce sur l'économie l'orientation des placements dans les divers secteurs de l'activité économique.

Selon l'accès plus ou moins facile aux fonds des compagnies d'assurance, on peut faire un succès d'une ini-

tiative dans le domaine privé (commerce, industrie, services) ou dans le domaine public (municipal, provincial, scolaire, santé, éducation, voirie, etc.). Le jeu de l'imbrication des conseils d'administration se révèle alors d'une puissance incalculable. On arrive ainsi à contrôler la production et la distribution de presque tous les biens et services importants.

- La législation québécoise doit-elle réglementer les placements des compagnies d'assurance et leur siège social de manière à favoriser le développement du Québec ?

7 - Les lettres de change et autres effets de commerce

La loi fédérale des lettres de change règle l'émission, l'acceptation, la protestation, la présentation, le paiement et l'escompte des chèques, billets, traites et autres effets de commerce. Comme il s'agit de contrats, le droit civil du Québec comporte aussi certaines dispositions.

Il s'agit de règles qu'il faut observer pour assurer la validité des effets de commerce et leur négociation.

A votre avis, le Québec doit-il se doter d'une législation complète et exclusive en ce domaine ?

8 - Les Canadiens français établis à l'extérieur du Québec

Les Canadiens français possèdent quelque \$100,000, 000. répartis entre leurs compagnies d'assurance, leurs caisses populaires et leurs organisations coopératives.

- a) De quel pouvoir doivent relever les mesures législatives qui réglementent ces institutions ?
- b) Un Québec prospère et maître de son économie peut-il constituer un élément de force pour les Canadiens français établis hors du Québec ?

La politique fiscale

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

- 1 - Les données constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle
- 4 - Observations

1 - Les données constitutionnelles

Si l'on veut étudier les problèmes fiscaux dans leur perspective constitutionnelle, il faut se référer aux dispositions contenues dans le British North America Act de 1867 qui nous sert de constitution.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les dispositions relatives au partage des pouvoirs fiscaux sont peu nombreuses et brèves. Le gouvernement du Canada se voit confier par l'article 91 "le prélèvement de deniers par tout mode ou système de taxation", quoique ce pouvoir soit sujet au préambule du même article, lequel ne confère de pouvoir au gouvernement central que dans

les domaines non exclusivement réservés aux provinces. Après ce préambule sont énumérées diverses compétences relevant exclusivement du gouvernement central, mais sans par là restreindre la portée du préambule. C'est dans ce cadre quelque peu ambigu que les législatures des provinces se voient confier en exclusivité par l'article 92, par. 2, la taxation directe dans la province en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales.

Les provinces reçoivent aussi le droit exclusif de légiférer en ce qui concerne les "licences" de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres permis en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux (article 91, par. 3; art. 92, par. 2 et 9).

Ces dispositions avaient comme conséquence, à l'époque, de laisser au budget fédéral la majeure partie des revenus fiscaux alors prélevés par l'État au Canada, car à l'exception de l'impôt foncier réservé aux institutions municipales, les impôts directs n'étaient pas en usage alors au Canada. Cette décision correspondait au fait que le gouvernement du Canada se voyait confier, dans la nouvelle constitution, la tâche d'organiser le cadre économique, dont le coût allait représenter la majeure partie des dépenses gouvernementales du temps, notamment dans l'optique libérale qui caractérisait la pensée de l'époque en matière d'intervention gouvernementale. L'impôt direct n'était cependant pas alors chose inconnue dans le monde. L'Angleterre avait été l'un des premiers pays à s'en servir au cours des guerres napoléoniennes et en avait fait un élément permanent de sa structure fiscale dès 1842. En 1867, il existait aussi en Italie et en Autriche.

Au Canada, à ce moment, G. Brown se disait convaincu que les provinces pouvaient trouver dans l'impôt direct tous les revenus dont elles avaient besoin et s'opposait vigoureusement à la subvention, soulignant que l'opposition à l'impôt direct venait surtout du Bas-Canada et des Maritimes. (Débats sur la Confédération, p. 93). Et Galt

ne cachait pas que c'était là, selon lui, le système fiscal de l'avenir, celui de ceux qui connaissent "les véritables principes de l'économie politique", selon lesquels "il est plus avantageux de substituer les impôts directs à quelques-uns des impôts indirects", de sorte que les provinces ne manqueraient pas d'y trouver les revenus nécessaires lorsque les circonstances l'imposeraient (Débats sur la Confédération, p. 67). Le compte-rendu spécifie même qu'il y eut approbation de la part des députés.

En abandonnant les taxes indirectes, les provinces cédaient donc les trois quarts de leurs revenus dans les Maritimes, et plus de la moitié dans les provinces du Haut et du Bas-Canada. Comme le moment ne paraissait pas opportun pour recourir immédiatement aux taxes directes, en raison de leur impopularité, les provinces exigèrent que le gouvernement du Canada leur versât temporairement une indemnité en compensation de l'abandon de toutes les taxes indirectes.

Dans l'esprit des "Pères de la Confédération", la nouvelle répartition des revenus devait correspondre à la nouvelle répartition des tâches, tout en visant à la simplicité, d'où le partage considéré comme clair à l'époque entre les taxes indirectes laissées au gouvernement du Canada et les taxes directes réservées aux provinces. D'où également le caractère limité et temporaire de la subvention fédérale aux provinces, considérée comme une compensation suffisante et définitive en attendant l'adaptation de la fiscalité provinciale au nouveau régime. Il ne s'agissait donc pas de poser le principe d'un gouvernement des provinces dont les finances dépendraient pour la majeure partie d'une subvention fédérale.

Loin de là. Le texte original de l'article 118 de la Constitution concède, une fois pour toutes, une subvention permanente aux provinces comportant un montant fixe de base, plus une somme per capita de 80 cents d'après la population au recensement de 1871, sauf pour la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick qui s'ajustèrent aux recensements décennaux subséquents jusqu'à ce que leur population atteigne 400 000 âmes. Et le texte

précise: ' Ces subventions libèreront le Canada pour toujours de toute réclamation'. Il s'agissait donc bien, en 1867, d'une indemnité, donnée comme de guerre lasse, et considérée comme finale. C'est l'histoire des relations fédérales-provinciales des années subséquentes qui explique l'extension qu'a prise ultérieurement la politique des subventions et les conflits qu'elle a soulevés.

2 - L'évolution constitutionnelle

Dès les débuts de la Confédération, le Comité judiciaire du Conseil privé fut amené à rendre de nombreux arrêts touchant à l'interprétation des dispositions constitutionnelles relatives au partage des pouvoirs fiscaux. C'est ainsi qu'en 1887, dans l'arrêt *Bank of Toronto c. Lambe*, ce tribunal définit ce qu'étaient une taxe directe et une taxe indirecte. Pour ce faire, elle eut recours aux définitions de l'économiste anglais John Stuart Mill. Ce n'était pas la seule conception qui avait cours à l'époque, mais c'est de celle-là que le Conseil Privé fit une règle pour interpréter le British North America Act. Selon cette conception, une taxe directe était celle que l'on faisait payer par les personnes mêmes qui devaient la payer, tandis qu'une taxe indirecte était celle que l'on réclamait à une personne dans l'intention de la voir s'indemniser en la faisant payer par des tierces personnes.

Par la suite, une longue série d'arrêts, rendus tant par le Comité judiciaire que par la Cour suprême du Canada, a eu pour effet d'élargir peu à peu le sens donné à l'expression "taxation directe", selon la notion plus familière qu'en avait donné Adam Smith, le maître de la pensée économique britannique au XIXe siècle.

Deux arrêts en particulier doivent retenir notre attention *Attorney-general for B.C. c. Kingcome Navigation Co. Ltd.* (1934) et *Atlantic Smoke Shops Ltd. c. Conlon* (1943). C'est grâce à ces deux arrêts que les provinces purent peu à peu envahir une partie du domaine de ce qui aurait été de la taxation indirecte selon Adam Smith. Les taxes de vente au détail furent admises comme taxes directes, à condition qu'elles ne soient pas in-

cluses dans le prix. Il est bien sûr qu'aujourd'hui, une conception de la taxe directe ou indirecte appuyée sur l'incidence de l'impôt ne paraît plus conserver beaucoup de sens aux yeux de la plupart des économistes.

Les subventions conditionnelles

Dans le domaine des subventions, une révolution considérable a eu lieu également. Les subventions "statutaires" prévues par l'article 118, résultat d'un compromis qui devait être définitif, se sont muées en élément permanent de politique.

C'est en 1912, qu'apparaissait la première "subvention conditionnelle". Et dès lors, tout le problème du pouvoir illimité de dépenser du gouvernement fédéral se faisait jour. De 1912 à 1937, il y eut peu de programmes établissant des subventions conditionnelles, mais les premiers programmes empiétaient déjà sur les compétences réservées exclusivement aux parlements provinciaux. En 1941, la commission Rowell-Sirois s'opposa, elle dont les recommandations avaient pourtant une si forte saveur centralisatrice, à la multiplication des subventions conditionnelles parce qu'elle les jugeait contraires à l'esprit d'un véritable fédéralisme. Malgré cela, le gouvernement du Canada, à la Conférence dite de la reconstruction, en 1945, n'hésita pas à proposer tout un ensemble de programmes "à frais partagés" qui l'amenait à verser des subventions conditionnelles, et ce, dans des domaines relevant de la compétence exclusive des provinces. Depuis, les programmes à frais partagés n'ont cessé de se multiplier à un rythme croissant.

Entre 1956 et 1964, le total des subventions conditionnelles passa de \$110 millions à \$890 millions, c'est-à-dire qu'il fut multiplié par huit en huit ans. Cependant, jusqu'en 1960, la part du Québec était fort réduite (elle fut de 12,1% pour l'année 1959-60), car le gouvernement québécois refusait de participer à plusieurs plans, tandis que la part de l'Ontario était disproportionnée (36,4%). Par la suite, cette inégalité fut quelque peu rectifiée par le changement d'attitude du Québec, qui porta la lutte

sur le terrain des principes avec plus de vigueur, mais sans refuser les fonds; en 1962-63, le Québec ne recevait encore que 24,6% contre 37,7% à l'Ontario.

Depuis la seconde guerre mondiale, le Québec seul s'est constamment opposé en principe, et selon différentes stratégies politiques, à presque tous ces programmes, parce qu'ils constituaient des empiétements constitutionnels inacceptables. Cette opposition se faisant de plus en plus vive, le gouvernement du Canada passa une loi en 1965, permettant aux provinces qui le désiraient de se retirer d'un certain nombre de programmes à frais partagés et de recevoir l'équivalent fiscal. Le Québec n'a pas hésité à se retirer immédiatement de trente plans conjoints, obtenant ainsi les 20 points d'abattement fiscal qui y correspondaient. Mais il est à noter que l'emploi des termes officiels de "retrait" ou de "se retirer" des plans conjoints est trompeur, car le gouvernement du Québec demeure effectivement assujéti aux règles législatives fédérales quant aux normes et au mode d'administration des plans, et à son contrôle sur l'usage des fonds. Tout ce que permet ce "retrait", au Québec, c'est de percevoir lui-même les impôts nécessaires au financement des plans, avec compensation équivalente pour le contribuable en tant que sujet à l'impôt fédéral.

La taxation directe

Voyons maintenant l'évolution constitutionnelle dans le domaine de la taxation directe. La constitution de 1867 était ambiguë quant au partage des taxes entre le gouvernement du Canada et les provinces, en dépit des idées précises que paraissaient avoir les hommes politiques qui participèrent à sa rédaction. L'opinion canadienne-française soutint pendant longtemps que seules les provinces s'étaient vues accorder le droit de percevoir des taxes directes, mais il fallut bien, dans la réalité concrète, délimiter où s'arrêtait le pouvoir de l'un et où commençait celui de l'autre quand surgissaient les contestations. Les termes mêmes du texte constitutionnel ont alors paru limiter le pouvoir de taxation directe des provinces à

des fins provinciales. Lord Phillimore, dans un arrêt célèbre, *Caron c. The King* (1924), affirma qu'aucune disposition de l'article 92 ne pouvait empêcher le gouvernement du Canada d'exercer le pouvoir de taxation directe. Mais l'existence du pouvoir provincial exclusif limite forcément le pouvoir fédéral. Ceci veut dire que le gouvernement fédéral ne peut imposer des taxes directes pour des fins qui seraient exclusivement provinciales; telle est, du moins, la logique juridique.

Mais c'est sur un plan bien différent, beaucoup moins juridique et beaucoup plus politique, que le véritable combat s'est déroulé.

De 1867 à 1917, les provinces furent les seules à occuper le domaine de l'impôt direct. En 1917, à cause des dépenses occasionnées par la guerre, le gouvernement du Canada, après beaucoup d'hésitation, se décida à envahir le champ de la taxation directe en prélevant un impôt sur le revenu des particuliers. Cet impôt, qui devait être essentiellement temporaire, dure toujours. De leur côté, les provinces continuèrent à imposer des taxes directes avec le résultat que pour la période de l'entre-deux-guerres, les principaux domaines de taxation furent occupés à la fois par les autorités provinciales et fédérales. Aucune entente n'existait et chacun taxait comme il l'entendait. Les auteurs du Rapport Rowell-Sirois se trouvèrent alors devant une véritable jungle fiscale. Dans leur rapport, ils préconisèrent la concentration des principales sources de taxation entre les mains du gouvernement du Canada. Les propositions du Rapport Rowell-Sirois devinrent réalité au cours de la guerre de la façon suivante: dans son budget de 1941, le ministre fédéral des Finances de l'époque, Monsieur Isley, fit part de son intention d'imposer des impôts si lourds, afin de financer la guerre, qu'il devenait impossible pour les provinces de continuer à imposer les leurs. C'est ainsi qu'on en vint aux ententes de 1942, par lesquelles les provinces acceptaient pour la période de la guerre de se retirer des trois principaux champs de taxation directe et de laisser la voie entièrement libre au gouvernement du Canada.

Imbu des idées de l'économiste Keynes, dont on a dit qu'il est un des pères à retardement de la Confédération, ayant goûté aux avantages que représentaient pour lui la centralisation des finances, le gouvernement du Canada, une fois la guerre finie, ne voulut pas entendre parler d'un retour à la situation d'avant-guerre. C'est ainsi qu'à l'expiration des ententes de 1942, en 1947, Ottawa proposa aux provinces de continuer à s'abstenir d'imposer les trois principaux impôts et, selon la formule qui devait devenir célèbre, de "louer" leurs pouvoirs d'imposition.

Toutes les provinces acceptèrent la proposition sauf l'Ontario et le Québec. A l'expiration de ces ententes en 1952, on proposa le renouvellement de la formule. Cette fois, toutes les provinces acceptèrent, sauf le Québec. En 1954, date cruciale dans l'histoire du Québec et de ses relations avec Ottawa, le gouvernement Duplessis décida d'imposer un impôt sur le revenu. Il y eut alors un moment très dramatique: le gouvernement du Canada fit savoir que le Québec était "une province comme les autres", mais il lui fut répondu très fermement qu'il n'en était pas ainsi. Entre-temps, le gouvernement du Québec avait à son tour formé une Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels, qui aboutit à des conclusions diamétralement opposées à celles de la Commission Sirois. Elle proposa la reconnaissance effective de la juridiction exclusive provinciale sur toutes les taxes directes, mais en partant de la définition d'Adam Smith plutôt que de celle de J. Stuart Mill: l'impôt sur les fortunes et les personnes constituait une taxe directe; l'impôt sur les transactions constituait une taxe indirecte. Dans l'intervalle, le gouvernement du Canada avait reconnu au contribuable québécois le droit de déduire de ses impôts fédéraux une partie ou la totalité des impôts qu'il devait payer au gouvernement du Québec, selon l'accord intervenu (plus ou moins clairement) entre les deux gouvernements. C'était la première brèche pratiquée dans un système que les fédéraux auraient bien voulu conserver absolument uniforme.

3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec

En 1961, un an avant l'expiration des ententes signées en 1957, le gouvernement du Canada annonça son intention d'abandonner le système de la location des champs d'impôt, qu'il estimait désormais pernicieux et jugeait dommageable au principe de la responsabilité financière. En remplacement, il fut proposé un système en vertu duquel le gouvernement du Canada ne se ferait plus que le percepteur des impôts provinciaux. Les autorités fédérales offraient de percevoir à la fois leurs propres impôts et ceux des provinces qui souhaiteraient utiliser leurs services, à condition que leur impôt ne s'éloigne pas substantiellement des standards de l'impôt fédéral.

Pour permettre aux provinces de lever leurs impôts directs, le fédéral réduisit ses taux. Autrement dit, il aménagea un espace fiscal aux provinces.

Les besoins fiscaux et les transferts

A l'heure actuelle, les taux perçus par les provinces varient beaucoup, mais c'est le Québec qui a poussé la logique du tandem responsabilités-finances le plus loin. Il perçoit aujourd'hui, sans passer par Ottawa, 50% de l'impôt sur le revenu des particuliers, 75% des impôts successoraux et 23,08% de l'impôt sur les sociétés (en tenant compte du fait que les compagnies sont soumises à une taxe additionnelle de 2%).

Cependant, les besoins des provinces, et ceux du Québec en particulier, ne cessent de s'accroître. Le tableau suivant montre comment les dépenses publiques ont été réparties depuis la dernière guerre mondiale, en pourcentage du produit national brut canadien.

Année	Dépenses fédérales	Dépenses provinciales et municipales
1944	37,7 %	4,3 %
1952	10,4 %	7,4 %
1959	8,9 %	10,5 %
1962	7,4 %	11,7 %

Des travaux récents ont démontré que ces tendances ne feront que s'accroître au cours des années. Le processus des transferts fiscaux devrait donc normalement se poursuivre. Cependant, depuis quelque temps, le gouvernement du Canada s'y oppose en invoquant l'argument de l'utilisation nécessaire du pouvoir fiscal pour régulariser la conjoncture économique; il ne saurait, selon lui, aller plus avant sans compromettre son rôle de régulateur de l'économie.

La péréquation financière

Depuis quelques années, le gouvernement fédéral a utilisé le système de la péréquation financière pour tenter d'égaliser les revenus des provinces. Pendant longtemps, le montant de la péréquation fut calculé sur la base du rendement de certains impôts seulement et l'on égalisait ce rendement au niveau des deux provinces les plus riches.

Une nouvelle formule, mise au point à la Conférence fiscale qui eut lieu à l'automne 1966, tient compte de tous les revenus provinciaux et garantit leur rendement au niveau de la moyenne canadienne. Toute province où les taux moyens de taxation (et non ses propres taux d'impôt) produisent moins de revenu par tête que le rendement moyen dans l'ensemble des provinces, a droit à un paiement de péréquation. C'est le cas du Québec, dont la part s'est accrue avec la nouvelle formule, qui prévoit une augmentation automatique à mesure que croissent les obligations des provinces et que celles-ci sont reflétées par la moyenne des taux de taxation dans l'ensemble des provinces. Les résultats annuels peuvent également s'ajuster à la baisse, sur les variations relatives dans la prospérité et la capacité fiscale des différentes provinces.

4 - Observations

Cette évolution politique et constitutionnelle a abouti à la formation de deux thèses, et même de trois, sur la

façon de concevoir la politique fiscale au Canada. Elles ont pris corps dans les rapports de deux commissions royales d'enquête sur les problèmes constitutionnels, la Commission Sirois à Ottawa (1940) et la Commission Tremblay à Québec (1956).

La première s'est appuyée sur l'idée que les "Pères de la Confédération" ont voulu un gouvernement central fort et que la preuve en réside dans le fait que la répartition des pouvoirs lui a attribué tous les pouvoirs "importants". L'importance se trouvant ici, justement, définie en termes de revenus fiscaux et de la part qui en fut concédée au gouvernement central de l'époque, en raison de l'importance des tâches économiques (organisation du pays) qu'il y avait lieu de lui confier en 1867.

La thèse Sirois fait de cette affirmation et de cette situation "l'esprit" de 1867, qu'il faut continuer d'appliquer en confiant toujours au gouvernement central, au fur et à mesure que leur "importance" se révèle, les tâches gouvernementales coûteuses et les impôts qui rapportent. Cette thèse coïncide avec la conception exprimée par certains "Pères de la Confédération" au sujet des Provinces, à savoir qu'elles étaient en quelque sorte de grandes municipalités s'occupant des "affaires locales" pendant que le gouvernement central devait être, en tout, le gouvernement général.

En raison de "l'importance" que prenaient certaines tâches sociales et de la place des taxes directes dans les conceptions politiques, notamment en matières fiscale et économique, le Rapport Sirois recommanda l'abandon au gouvernement du Canada des impôts sur les revenus, sur les profits des compagnies et sur les successions. Les provinces se verraient soulagées, en retour, de leurs responsabilités en matière de secours aux chômeurs et de la législation sociale concernant le travail. Comme compensation financière supplémentaire, elles recevraient un nouveau type de subvention selon "une norme nationale des services sociaux".

La Commission Sirois prétendait ainsi sauver "l'autonomie des provinces" en éliminant le plus possible leur dépendance du gouvernement fédéral sous forme de subventions diverses, et en rajustant leurs pouvoirs à leurs ressources financières, vu que les grandes ressources, devaient, selon la thèse fondamentale, revenir au niveau fédéral.

La Commission Tremblay contesta vigoureusement cette conception de l'"importance" des pouvoirs, jugée uniquement d'après l'équilibre financier, qui avait paru nécessaire au début du régime confédératif. Elle insista sur le fait que l'Acte de 1867 voulait sans doute établir un gouvernement national "fort", mais aussi des provinces "fortes", capables de faire face aux responsabilités qui leur avaient été confiées, non pas seulement à titre temporaire, mais dans l'optique, notamment pour le Québec, d'un droit permanent de protéger et affirmer ses institutions et sa culture propre. Elle fit observer que la compétence sur le code civil, les institutions municipales et l'éducation ne pouvait pas être considérée comme "moins importante", sous prétexte qu'elle occasionnait moins de dépenses en 1867, que la juridiction sur les "balises, les phares et les bouées", sur les poids et mesures, ou même sur les banques et la monnaie.

A la conception de l'"autonomie provinciale" conçue uniquement comme une absence d'ingérence d'Ottawa dans une administration provinciale confinée aux questions secondaires et destinée à être dépouillée de ses pouvoirs aussitôt qu'ils revêtiraient de l'importance au point de vue financier, elle opposa le concept de l'autonomie gardienne d'un certain nombre de droits et de valeurs, appelant une répartition des revenus fiscaux conforme aux responsabilités de chaque niveau de gouvernement, selon ses fins propres.

Sa conclusion fut que les exigences financières du gouvernement fédéral lui venaient en très grande partie de ce qu'il assumait sans cesse davantage, par des em-

piètements réitérés, des responsabilités de nature provinciale. Et après calcul, elle arriva à la conviction que le gouvernement fédéral pouvait parfaitement se financer grâce aux seules taxes indirectes, convenablement définies. Elle revendiqua donc la remise aux provinces de la totalité des impôts directs, de même que leurs responsabilités en matière sociale, quitte à permettre au gouvernement fédéral de servir d'agent pour une péréquation financière propre à favoriser les "provinces pauvres".

La Commission Tremblay insista au surplus sur le fait que dans un partage des ressources fiscales, quel qu'il soit, il fallait d'abord que la totalité des impôts directs aille aux provinces, à cause du caractère personnel et institutionnel de ces impôts, par l'usage desquels un gouvernement peut modifier profondément les institutions sociales d'un peuple.

Entre-temps et à la suite de la résistance de plusieurs provinces aux conclusions centralisatrices du Rapport Sirois, puis de l'opposition de principe du Québec, une troisième thèse fut proposée et s'établit dans les faits. Il s'agit d'une sorte de solution Sirois révisée en y ajoutant l'idée que le régime des provinces subventionnées pour la majeure partie de leur budget était en somme celui qu'on avait voulu instaurer en 1867; et que les exigences nouvelles de la politique économique et sociale exigeaient qu'il fût maintenu. Ce fut la thèse que soutint le ministre fédéral des Finances en 1945 et c'est le régime qu'il imposa dans les faits jusqu'à ce que l'opposition du Québec aboutisse à la crise de 1954 et à l'abandon des accords fiscaux en 1962.

Le temps est maintenant venu de choisir entre ces thèses et de les adapter aux besoins et aux exigences de notre époque.

II - *Document de travail*

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Questions d'ordre général
- 3 - Les impôts directs
- 4 - Taxes spéciales
- 5 - Les subventions

1 - La question fondamentale

La fiscalité nous fait penser tout de suite à l'idée d'Etat, et par suite, nous situe au coeur du débat sur les relations entre le concept de nation et le concept d'Etat. Au Canada, ce débat est déjà en partie résolu, puisque le Québec, en tant que foyer national canadien-français, s'est déjà vu accorder une structure partielle d'Etat, dans le but d'assurer la sauvegarde de "sa langue, de ses institutions et de ses lois". Il est clair qu'un pouvoir fiscal libre et suffisant doit lui être reconnu pour la réalisation de ces fins. S'il devait assumer un tel rôle sans des moyens financiers libres, la responsabilité qui lui est reconnue par la constitution serait dépourvue de sens.

L'autonomie législative ne signifie à peu près rien si le gouvernement ne dispose pas d'une autonomie fiscale correspondante, s'il doit se laisser dicter ses priorités et ses orientations par le biais de subventions en provenance du Pouvoir central. Et cela même s'il s'agit de subventions inconditionnelles dépassant les limites de ce qui est strictement nécessaire pour assurer une égalisation soigneusement définie par des ententes précises; à plus forte raison, s'il s'agit de subventions conditionnelles.

- A votre avis, existe-t-il un lien entre les revendications fiscales du Québec et les aspirations actuelles de la société québécoise ?

2 - Questions d'ordre général

Toute réflexion sur la question fiscale doit tenir compte des faits. Si, par exemple, il était démontré que le Québec est une région pauvre en moyens financiers (en raison de son assiette fiscale) par rapport à ses besoins et à ses aspirations, il faudrait s'interroger sur les conséquences d'une indépendance fiscale totale, qui aurait probablement pour conséquence la disparition de la péréquation. Si, par contre, il était démontré que le Québec possède une forte assiette fiscale, sa participation à un système de péréquation deviendrait secondaire.

Cependant, les avantages financiers que l'on pourrait tirer du système, en cas de pauvreté, n'ont pas par eux-mêmes la vertu de garantir la liberté; sous ce rapport, ils ne restent acceptables qu'à certaines conditions.

Compte tenu de ces facteurs, laquelle des attitudes suivantes vous paraît la plus conforme aux intérêts du Québec ?

- a) Etes-vous d'avis que les provinces perçoivent les taxes directes et qu'Ottawa perçoive les taxes indirectes ?
- b) Ou, les deux niveaux de gouvernements peuvent-ils avoir une compétence sur tous les impôts ?
- c) Ou, le Québec doit-il percevoir tous les impôts et subventionner le gouvernement central ?

3 - Les impôts directs

La Commission Tremblay, dans son rapport (1956), estimait nécessaire, pour des raisons d'ordre culturel et institutionnel, de reconnaître aux provinces le pouvoir exclusif sur la totalité des impôts fonciers, des impôts sur les revenus des personnes et sur les profits des compagnies, de même que sur les impôts successoraux.

- a) Etes-vous d'accord avec cette recommandation ?

Si vous répondez négativement à la question ci-dessus, estimez-vous que le Québec devrait reconnaître une cer-

taine compétence au gouvernement central sur l'un ou l'autre de ces impôts :

- b) Quant aux impôts fonciers : oui ou non ?
- c) Quant à l'impôt sur le revenu des particuliers : oui ou non ?
- d) Quant à l'impôt sur les profits des compagnies : oui ou non ?
- e) Quant à l'impôt sur les successions : oui ou non ?

4 - Taxes spéciales

Un expert dans le domaine fiscal a suggéré, en 1966, que le Québec se fasse céder par le Pouvoir central le droit d'imposer le tabac et les alcools. A l'heure actuelle, ces taxes représentent au Québec un revenu de \$225 millions (\$140 millions pour le tabac et \$85 millions pour les alcools). Il y aurait là un champ d'imposition qui pourrait être remis aux provinces, en tout cas au Québec, sans que le gouvernement fédéral puisse invoquer l'argument de la stabilisation économique du pays.

- Le Québec devrait-il se faire reconnaître le droit exclusif d'imposer les taxes sur le tabac et l'alcool ?

5 - Les subventions

- Estimez-vous que les subventions, sous leurs diverses formes, constituent une méthode acceptable de pourvoir au financement des dépenses du Québec ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions complexes soulevées par la politique fiscale. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait compte pleinement des aspirations du Canada français, il reste beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler ces lacunes.

Le développement économique par la planification

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations
- 5 - Renvoi aux documents sur le peuplement

Introduction

Avant d'aborder les possibilités qui s'offrent au Québec en matière de Planification, il nous semble opportun de donner quelques précisions sur la portée de ce concept et de ses implications politiques et institutionnelles.

Une politique de Planification a deux objets essentiels :

1° Connaître les relations qui unissent les différents facteurs d'activités économiques et à partir des données actuelles et des tendances à moyen et à long terme, prévoir l'évolution économique du pays.

2° Orienter le développement économique en fonction de certains buts définis par le Pouvoir politique.

La prévision de l'avenir économique rend possible la détermination d'objectifs pour chaque secteur économique (agriculture, mines, industries chimiques, etc...) ayant trait au taux de croissance, au niveau et à la localisation des investissements, etc. Ces objectifs par secteur sont des moyens, sous la forme de formulations chiffrées, pour atteindre les buts fixés par le Pouvoir. Ces buts peuvent être : d'assurer une croissance continue et régulière de l'Economie, de lutter contre les déséquilibres régionaux ou sociaux, d'assurer une stabilité de l'emploi, et une certaine stabilité des prix ; la portée de ces buts dépend de la volonté du corps politique, qui peut utiliser le plan pour simplement améliorer les structures économiques actuelles ou, au contraire, les réformer profondément.

Mais, s'il est possible à un Etat doté de services d'études économiques et statistiques compétents, d'établir une politique de Planification, comment assurer l'exécution du Plan ?

Dans un pays à structure capitaliste reposant sur la liberté d'entreprise, il est impossible d'avoir recours à une exécution forcée du Plan. L'Etat ne peut, à moins d'instaurer un régime socialiste ou un régime autoritaire, se substituer à l'entrepreneur pour lui imposer des décisions en matière d'investissements ou de croissance de son entreprise... Aussi a-t-on recours à la notion de Planification indicative qui repose sur l'exécution consentie du Plan. L'exécution consentie signifie que l'Etat n'impose pas des décisions aux entreprises, mais qu'il amène celles-ci à respecter les objectifs du Plan, par des incitations financières et psychologiques.

1° *Les incitations financières.* Grâce à ses pouvoirs en matière de crédit, de monnaie, d'impôts, de douanes, l'Etat a la possibilité d'influencer le comportement des agents économiques; une politique de dégrèvements fiscaux, ou des conditions plus ou moins rigoureuses de crédit, sont d'excellents moyens d'amener les entrepreneurs à respecter ou à suivre les objectifs arrêtés dans le Plan.

Par ailleurs, l'existence d'un secteur public, par la nationalisation de certaines activités économiques, est également un élément important. Pour le secteur public les objectifs sont obligatoires: les investissements publics sont réalisés par le budget national, les décisions des entreprises nationalisées sont en principe conformes au Plan. Si le secteur public est important, il aura nécessairement un effet d'entraînement sur le secteur privé. C'est donc un nouveau moyen qui incite les entreprises à se fixer dans le cadre de la Planification.

2° *Les incitations psychologiques.* Elles signifient que l'élaboration du Plan repose sur une collaboration étroite entre les représentants de l'Etat et ceux du secteur privé. A partir de buts définis par le Pouvoir politique, les objectifs de chaque secteur sont déterminés par des commissions où sont associés fonctionnaires, représentants de patronat, et représentants des syndicats ouvriers et agricoles.

Au niveau de l'exécution du Plan, les industriels se trouveront moralement obligés, du moins on l'espère, de respecter des objectifs à l'élaboration desquels ils ont été associés.

Tels sont les principaux traits d'une politique de Planification dont la réussite implique une unité de pensée et d'action à la tête de l'Etat.

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

Aucune disposition de l'Acte de 1867 ne prévoit la possibilité d'une fonction planificatrice. Aux termes de

l'article 91, le Pouvoir fédéral est responsable des desseins nationaux du Canada: le paragraphe 1er lui reconnaît une vocation générale à légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du pays dans les domaines qui ne sont pas attribués exclusivement aux provinces et les paragraphes subséquents définissent un ensemble de compétences important en matière socio-économique (en particulier en matière d'imposition, de crédit, de monnaie, de douanes, etc). Peut-on en déduire que la fonction planificatrice relève de sa compétence ?

Non, dans la mesure où certaines matières importantes échappent à sa compétence, comme les richesses naturelles, la propriété et les droits civils, les travaux publics, le commerce provincial, (selon l'interprétation donnée par le Conseil privé), qui font partie du domaine législatif des Provinces, aux termes de l'article 92.

L'interdépendance des activités économiques à travers le Canada, d'une part, et la division de compétences entre les niveaux fédéral et provincial, d'autre part, nous incitent à conclure que, dans le contexte actuel, une véritable Planification n'est possible au Canada qu'à l'une des deux conditions suivantes :

1° Opérer une révision constitutionnelle permettant de confier l'ensemble des pouvoirs en matière socio-économique à l'un des deux ordres de gouvernement, ou

2° Instaurer une collaboration intergouvernementale, permettant de réaliser une politique commune, fondée sur la coordination des activités fédérales et provinciales.

2 - *L'évolution constitutionnelle*

Le climat keynésien, entretenu par l'administration fédérale à compter de 1945, milita dans le sens de la première solution. En effet, l'attitude des responsables politiques et hauts fonctionnaires, fascinés par la lecture de la "Théorie générale de l'Emploi", laissait présager une ère nouvelle en matière économique.

Certes, on était passablement éloigné du planisme authentique, mais la volonté de prévenir les fluctuations

cycliques de l'économie canadienne par des mécanismes appropriés, impliquait la recherche d'une politique économique et sociale pour l'ensemble du pays. Le gouvernement central s'en trouva incité à proposer comme définitive une politique de centralisation fiscale qui n'avait été consentie que pour la durée de la guerre; et le transfert à Ottawa d'une juridiction considérablement étendue sur les matières sociales. L'échec de ces propositions induisit le gouvernement central à multiplier les "programmes conjoints" ou encore dits "à frais partagés", afin d'induire les provinces à s'engager dans certaines initiatives normalisées par une législation fédérale, ou à normaliser certaines de leurs initiatives différentes déjà en vigueur. En raison des résistances qui s'ensuivirent, cette politique a produit un arsenal hétéroclite de mesures, à court, moyen et long termes, qui en aucune façon ne peuvent être considérées comme des données d'une éventuelle planification économique.

3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec

L'absence d'une véritable coordination entre le Gouvernement du Canada et les Provinces rend illusoire, pour l'instant, toute réalisation sérieuse en matière de Planification. En attendant, il semble que l'on s'oriente vers une simple programmation économique: la publication d'un rapport annuel par le Conseil économique du Canada (ne comportant aucune obligation pour les gouvernements et les agents économiques) qui peut servir de cadre de référence. De cette source commune d'information, il peut résulter une certaine "cohérence" dans la gestion des affaires économiques.

De son côté, le Québec a instauré, dès 1961, un Conseil d'orientation économique, avec pour mission essentielle "d'élaborer le Plan de l'aménagement économique, en prévoyant l'utilisation la plus complète de ses ressources matérielles et humaines". Cependant, il a dû, pour un temps indéfini, renoncer à l'ambition d'entreprendre une

politique de Planification indicative. Plusieurs causes expliquent cet ajournement.

1° Le manque de techniciens et de matériaux d'analyse, pour élaborer un modèle de Planification satisfaisant;

2° L'interdépendance qui lie les provinces les unes aux autres et qui rend illusoire, dans le contexte constitutionnel actuel, toute émancipation planificatrice sur une base provinciale. Comme l'a noté le Professeur J. A. Corry, l'indépendance des gouvernements est impossible; "... instead, conduit pipes and high voltage wires link them together, transmitting economic pressures and economic shocks throughout the country";

3° Le dimension continentale des entreprises et l'absence de barrières douanières entre les diverses régions font qu'il est difficile, voire impossible pour un gouvernement provincial d'intéresser le patronat à une entreprise de Planification. Comme l'ont noté les techniciens du Conseil d'orientation économique dès 1962: "Pour les grandes entreprises étrangères, et surtout américaines, dont les succursales dans le Québec font partie d'un réseau continental ou mondial... le niveau de production, le rythme des investissements et la transmission de l'innovation, sont essentiellement fonction des décisions prises, en établissant une stricte comparaison des avantages disponibles dans le Québec et ceux que l'on peut trouver ailleurs. Compter sur ces centres de décisions pour donner à la croissance du Québec l'impulsion requise, ne peut qu'entraîner une surenchère dans les avantages accordés (détaxation, subventions, etc...), et le renoncement à tout contrôle de l'aménagement régional...".

4° Enfin, la compétence fédérale, dans le domaine de la monnaie et du crédit, des douanes et d'une partie de la fiscalité ne permet pas au Québec d'utiliser ces moyens d'action. En particulier, celui-ci ne peut pas, à l'heure actuelle, recourir à toutes les formes d'incitations financières pour obtenir une exécution consentie du Plan. Par contre, Ottawa, par sa politique fiscale, monétaire

ou douanière, peut remettre en cause les objectifs d'un Plan québécois s'ils ne correspondent pas à ceux de la politique fédérale.

4 - *Observations*

Dans l'avenir, sur le plan théorique, les seules solutions possibles sont la concentration des pouvoirs de planification entre les mains de l'un des niveaux de gouvernement ou la coordination des activités fédérales-provinciales. Si l'on veut s'en tenir au fédéralisme, seule la seconde solution permet la conciliation des impératifs de la Planification avec ceux de la décentralisation.

En ce qui concerne le Québec, peut-il accepter de participer à une Planification applicable à l'ensemble du Canada? La méfiance du Québec à l'égard de toute entreprise supraprovinciale risque d'être accentuée par la nature même de la Planification. Celle-ci, en effet, n'est pas une simple technique de rationalisation des phénomènes économiques, neutre sur le plan politique ou culturel. Une telle conception est erronée, car elle ignore l'une des dimensions importantes du Plan: sa finalité. En effet, qu'est-ce que la Planification sinon la volonté de modeler la société selon une certaine image que l'on se fait de la civilisation de demain? Or, le choix de la civilisation future, en fonction de laquelle s'accomplit l'orientation de l'Economie, la transformation des structures sociales, est un choix de nature éthique entre diverses conceptions de l'homme et de la société, entre divers types de culture et "genres de vie".

Même s'il ne s'agissait que d'augmenter le "niveau de vie", le Québec aurait de bonnes raisons de se demander à qui et à quelles régions profiterait une éventuelle Planification fédérale. L'expérience des "programmes conjoints" est, à cet égard, très révélatrice. En planification comme dans bien d'autres domaines, la question des centres de décision est vitale. A l'heure actuelle, la volonté du Québec de ne point participer aux programmes conjoints et l'adoption de la règle du droit de retrait (opting out) pour répondre à ses revendications, nous

laissent facilement imaginer l'ampleur des difficultés soulevées pour toute tentative de Planification engageant l'avenir à court et à long terme, d'autant qu'un Plan, si l'on peut refuser d'y adhérer, est impensable, et que le mécanisme de la Planification est trop délicat pour s'accommoder de l'empirisme confus qui caractérise trop souvent les Conférences inter-gouvernementales canadiennes.

5 - Renvoi au document sur le peuplement

On trouvera d'autres motifs de réflexion sur les effets de la Planification (ou de l'absence de Planification dans le document consacré au Peuplement.)

II - Document de travail

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question préalable
- 2 - Questions d'ordre général
- 3 - La planification à l'intérieur du régime fédéral
- 4 - Si la collaboration ne vous paraît pas possible

1 - La question fondamentale préalable

Avant d'aborder les problèmes particuliers du Québec, il serait bon de se demander si le recours à une politique de Planification s'impose dans le monde contemporain. L'expérience de plusieurs pays, la France en particulier, qui pratiquent depuis 20 ans une telle politique, montre que dans le cadre d'un régime capitaliste les objectifs d'un Plan sont souvent remis en cause, étant donné :

1° Le caractère non obligatoire du Plan qui laisse une trop grande liberté d'action aux agents économiques, voire même aux entreprises nationalisées;

2° L'évolution de la conjoncture internationale et l'interdépendance née de la participation à des ententes supranationales (par ex. le Marché commun européen).

Malgré ces aléas, ces pays pensent qu'une Planification, même imparfaite, est valable et nécessaire dans la mesure où elle permet d'éclairer l'avenir économique, de prendre conscience des dangers du laissez-faire et des points faibles d'une collectivité donnée (par exemple, les déséquilibres régionaux), ainsi que de prévoir globalement les traits de la société de demain.

• Dans le contexte nord-américain, croyez-vous que la Planification soit utile ou nécessaire au développement économique d'un pays ?

2 - Questions d'ordre général

L'une des constantes de la politique québécoise a été de défendre les compétences qui lui furent dévolues par le *British North America Act* de 1867, pour protéger l'intégrité du Québec. Pourtant, certains pensent que les particularismes culturels ne pourraient être une justification suffisante pour empêcher la réalisation d'une politique économique et sociale pancanadienne. Ce courant d'idées repose implicitement sur le postulat selon lequel on peut dissocier les matières à caractère économique de celles à incidence culturelle. Les problèmes à résoudre seraient de nature identique, quelle que soit la culture de la population considérée: développement régional, régime de sécurité sociale, plein emploi, etc., d'où la possibilité d'une Planification recherchant des solutions uniques à des questions qui se posent en termes similaires d'un océan à l'autre. Par ailleurs, les matières culturelles, au sens étroit du terme, c'est-à-dire, la langue, l'enseignement, le droit civil, peuvent faire l'objet d'une réglementation particulière qui tienne compte des mentalités locales.

D'autres estiment au contraire qu'il existe un lien étroit entre la culture et les questions socio-économiques et que l'on ne saurait les compartimenter sans que toute la vie nationale en soit atrophiée. Si les questions économiques, qui sont de plus en plus fondamentales dans la vie d'un peuple, sont discutées et décidées dans une autre langue et au sein d'institutions non québécoises, qu'advient-il du reste, demande-t-on.

- a) La Planification est-elle pour vous un simple instrument d'organisation de l'économie ou doit-elle tenir compte des réalités et aspirations nationales ?

- b) Quelle place faites-vous à la culture et aux conceptions de l'homme et de la société en tant qu'objectifs ultimes de la Planification ?

- c) A votre avis, l'épanouissement complet de la culture canadienne-française est-elle possible si le Québec accepte de participer à une politique de Planification pancanadienne dirigée par le Gouvernement du Canada ?

3 - *La planification à l'intérieur du régime fédéral*

Dans la situation actuelle, plusieurs possibilités peuvent se présenter pour mettre en oeuvre une Planification de l'économie.

- a) Si elle est entreprise à l'échelle du Canada tout entier et que le Québec soit une Province comme les autres, le Plan arrêté doit-il être ratifié unanimement par les Provinces avant son exécution ?

- b) Dans la même hypothèse, l'unanimité est-elle possible dans le contexte politique actuel ?

- c) Si seul Québec refuse le Plan, quelles seront les conséquences : pour le Canada ? pour le Québec ?

- d) Si le Québec entreprend seul une politique de Planification à l'intérieur de la fédération, est-ce que l'absence de contrôle sur les leviers économiques qui relèvent d'Ottawa (monnaie, crédit, certains impôts directs, douanes) constituent un obstacle insurmontable ?

4 - Si la collaboration ne vous paraît pas possible

• a) Si vous refusez la collaboration que suppose le fédéralisme, peut-on concevoir une planification québécoise dans un cadre constitutionnel où le gouvernement central ne contrôlerait que la monnaie ?

• b) que la monnaie et les douanes ?

• c) Si vous répondez négativement à la question précédente, estimez-vous que le Québec doit posséder toutes les compétences nécessaires en matière de Planification ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions délicates et complexes soulevées par le développement à tous les niveaux. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait compte pleinement des aspirations du Canada français, il reste beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler ces lacunes.

Plan

Introduction

- 1- Le contexte et l'actualité
- 2- L'évolution constitutionnelle et le fédéralisme
- 3- Le plan à court terme
- 4- Conclusion

Introduction

L'économie du Québec s'est transformée depuis 50 ans. Les États-Unis ont découvert ses richesses naturelles. Trois chiffres suffisent à mesurer l'ampleur de notre révolution industrielle:

	1946	1966
production hydroélectrique	12 milliards de \$	40 milliards de \$
production minière	1 400 000 000	3 700 000 000
production manufacturière	200 000 000	110 000 000 000

La politique agricole

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - La constitution et l'agriculture
- 2 - L'évolution constitutionnelle et la politique
- 3 - La situation actuelle
- 4 - Conclusions

Introduction

L'économie du Québec s'est transformée depuis 50 ans. Les Etats-Unis ont découvert nos richesses naturelles. Trois chiffres suffisent à montrer l'ampleur de notre révolution industrielle :

	1938	1966
production hydroélectrique	13 milliards de Kwh	60 milliards de Kwh
production minière	\$ 60 000 000	\$ 700 000 000
production manufacturière	\$983 000 000	\$10 000 000 000

En peu d'années, notre province est devenue la plus grande productrice d'électricité, de pâte à papier, d'aluminium, d'amiante, de minerai de fer et de beaucoup d'autres produits ou matières premières.

La première conséquence de notre industrialisation fut le renversement de la proportion entre la population urbaine et rurale. Le nombre de personnes activement occupées à l'agriculture est tombé de 45% en 1901 à moins de 10% en 1967. Depuis 15 ans, le mouvement d'urbanisation s'accélère.

L'importance absolue et relative de l'agriculture dans l'ensemble de l'économie a diminué considérablement.

Le nombre de fermes du Québec a atteint un sommet de 154 000 en 1941. De 1961 à 1966 seulement, il a dégringolé de 95 777 à 80 294 soit plus de 3 000 par année. A ce rythme, le dernier cultivateur quitterait sa ferme dans 26 ans et 8 mois.

Cette hypothèse impensable prouve que notre agriculture est en pleine révolution. Nos dirigeants ont été pris par surprise. Ils n'ont pas pu s'adapter à des conditions qui changeaient avec une telle rapidité.

Une école a dénoncé le mythe de l'agriculturisme qui aurait tenu les Canadiens français dans la misère. Au contraire la Commission Tremblay déclare que l'agriculture "constitue toujours l'assise de notre économie canadienne-française et qu'elle a un rôle irremplaçable dans l'évolution sociale et économique de la majorité de la population".

Précisément parce que notre province s'industrialise, l'Etat du Québec doit élaborer une politique agricole dynamique, rationnelle et scientifique.

Au point de vue économique, l'agriculture reste notre principale industrie primaire: nos fermes valent plus d'un milliard et demi et leur production annuelle dépasse les \$600 000 000.

Elle fournit les matières premières de plusieurs industries importantes et son pouvoir d'achat est indispensable à l'économie générale;

Elle offre un vaste débouché au commerce, à l'industrie et aux services professionnels; elle ne peut être dans le marasme sans compromettre l'équilibre économique d'un pays;

Ses produits sont essentiels à la subsistance de l'humanité; on ne peut en dire autant de toutes les autres industries réunies;

Notre sol arable couvre moins de 8% et nos fermes, moins de 4% de notre territoire et nous importons plus de 50% de nos denrées alimentaires.

L'agriculture forme un secteur de propriétaires autonomes, maîtres de leurs fermes et de leurs instruments de travail, constituant le meilleur élément de stabilité sociale.

Au point de vue national, la terre appartient presque exclusivement aux Canadiens français qui, pour des raisons historiques, n'ont pas pris leur part à l'essor économique et industriel du Québec. C'est elle surtout qui a conservé notre héritage national. Les valeurs humaines et spirituelles qu'elle représente ne peuvent pas s'exprimer dans des colonnes de chiffres.

1 - *La constitution et l'agriculture*

Depuis deux siècles, les Canadiens français n'ont pas eu les moyens ni les possibilités d'organiser une politique agricole autonome et prospère.

Après la conquête, ils se replient sur leurs fermes, n'ayant pas d'autre choix. Ruinés, coupés de tout apport technique et financier de leur mère-patrie, ils survivent en doublant leurs effectifs tous les 25 ans. Vers 1830, ils ne peuvent s'établir sur les terres de la Couronne accaparées par les protégés du régime. Ils manquent de connaissances pour améliorer leurs fermes et de débouchés

pour leurs produits. La pauvreté force des milliers de familles canadiennes-françaises à émigrer aux Etats-Unis. Cette hémorragie continue jusqu'à la première grande guerre.

La Confédération nous redonnait une mesure de liberté, dans un Etat où pourrait s'épanouir la civilisation canadienne-française, jusqu'alors axée sur la paroisse, la famille et la terre. Mais ce fut un marché de dupes pour les cultivateurs du Québec.

L'agriculture tient peu de place dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique: un article sur 147. Encore doit-elle le partager avec l'immigration. Citons cet article 95:

“La législature de chaque province pourra légiférer sur l'agriculture et l'immigration dans cette province. Le Parlement du Canada pourra, chaque fois qu'il y aura lieu, légiférer sur l'agriculture et l'immigration dans toutes les provinces ou dans quelqu'une ou quelques-unes en particulier. Une loi de la législature d'une province concernant l'agriculture ou l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et autant qu'elle ne sera pas incompatible avec une loi du Parlement du Canada”.

La Constitution attribue donc au gouvernement fédéral une juridiction prioritaire sur l'agriculture et l'immigration.

2 - L'évolution constitutionnelle et la politique

A l'époque de la Confédération, nos grands-pères pratiquaient la culture vivrière. Ils ne demandaient rien aux gouvernements, qui continuaient à se désintéresser des cultivateurs. L'industrialisation démarre lentement à la fin du dernier siècle, puis s'élançait à un rythme accéléré depuis la première grande guerre. Cet essor formidable de l'industrie lance un défi aux cultivateurs qui doivent désormais mécaniser leurs fermes, produire pour le mar-

ché, accroître leur production, abaisser leurs coûts de revient, offrir des produits plus variés et de meilleure qualité. Cette révolution qui transforme l'agriculture plus radicalement que pendant tous les siècles précédents a fait surgir des problèmes que la Constitution n'avait pas prévus. Les questions d'enseignement, de recherches, de capital et de marchés se posent de façon urgente.

Seuls les gouvernements peuvent offrir aux cultivateurs les services dont ils ont besoin pour s'adapter à des conditions qui évoluent aussi rapidement. Au Canada, deux gouvernements se partagent cette responsabilité. La plus élémentaire logique, l'esprit et la lettre de la Constitution exigent que les provinces s'occupent des problèmes qui peuvent se régler sur le plan provincial, le gouvernement fédéral se réservant les problèmes de nature interprovinciale ou internationale.

Les mêmes contribuables paient taxes et impôts à Ottawa comme à Québec. Pour que les budgets de l'agriculture, votés par les deux gouvernements, soient efficacement employés, il faut que toutes les activités fédérales et provinciales soient réparties et coordonnées pour éviter la duplication, les chevauchements et les conflits de juridiction.

La juridiction fédérale prioritaire sur l'agriculture a coûté cher au Québec. Les provinces de l'Est ont payé la construction d'un chemin de fer jusqu'au Pacifique et le peuplement des nouvelles provinces de l'Ouest jusqu'en 1930. L'ambition de faire des Prairies le "grenier de l'empire" accapara toute l'attention du ministère fédéral de l'agriculture. Les comptes publics révèlent que ces provinces eurent toujours la part du lion dans le budget agricole fédéral.

De 1911 à 1965, le ministre de l'agriculture est toujours un député de l'Ouest, qui adopte instinctivement la conception agricole des Prairies, basée sur la monoculture des céréales. Il n'est pas préparé à comprendre les problèmes de la ferme mixte et familiale de l'Est.

Depuis une dizaine d'années, les associations agricoles de l'Est, surtout celles du Québec et de l'Ontario, ont fait front commun pour obtenir une politique agricole fédérale mieux adaptée à leurs besoins. Leurs revendications furent tellement énergiques que le parti libéral, aux élections de 1963, promit de nommer un ministre de l'Agriculture de l'Est. La bureaucratie agricole fédérale répudia cette promesse. Aux élections de 1965, le parti conservateur inscrivit à son programme la création d'un Conseil de l'Agriculture de l'Est. Cette formule présentait l'immense avantage de faire participer les cultivateurs organisés de l'Est à la préparation et à l'exécution de politiques convenant à nos conditions.

Par suite d'un accident électoral, le ministre fédéral de l'Agriculture est actuellement un député de l'Ontario. Peut-il changer assez radicalement la mentalité de son ministère pour gagner la confiance des cultivateurs du Québec ?

Le ministère fédéral de l'Agriculture impose de plus en plus sa juridiction prioritaire. Pendant les deux guerres, il a pris la direction de l'agriculture, il a lancé, sans consulter les provinces, des programmes de surproduction de céréales, de porc, de boeuf, de fromage, de lait en conserve, etc. En tout temps, il a envahi des champs de juridiction provinciale comme la production, la recherche, la vulgarisation, les forêts, l'aménagement du territoire.

Il n'apporte qu'une raison valable de son intervention: sa juridiction réelle sur la qualité et la quantité des produits exportés ou vendus d'une province à l'autre. S'il veut stimuler et orienter les productions qui l'intéressent pour l'exportation ou le commerce entre les provinces, il peut recourir à deux méthodes constitutionnelles; les lois concurrentes et les ententes.

Les marchés agricoles

C'est par une législation concurrente que le fédéral et les provinces ont réglé les difficultés constitutionnelles de la mise en marché. Mais les cultivateurs du Québec

ont attendu une vingtaine d'années pour obtenir une mesure aussi indispensable que la Régie des marchés agricoles.

En 1930, les producteurs de fruits de la Colombie Britannique obtinrent une législation provinciale leur donnant le pouvoir d'organiser la vente collective de leurs produits. L'initiative connut un succès rapide. Mais la Cour suprême déclara cette loi inconstitutionnelle parce qu'une partie de la récolte était vendue en dehors de la province.

Dès lors, les cultivateurs du Québec et de la plupart des provinces réclamèrent un office fédéral des marchés agricoles. Le Parlement d'Ottawa adopta cette législation en 1934. La Cour suprême déclara cette loi inconstitutionnelle en 1936 et le Conseil privé entérina cette décision l'année suivante. Pourquoi ? Parce que certains produits réglementés ne sortiraient pas des limites d'une province. La Colombie Britannique passa, en 1936, une loi de commercialisation jugée constitutionnelle et qui servit de modèle aux législateurs des autres provinces.

Enfin, en 1949, le Parlement fédéral adopta une loi pour compléter les législations provinciales permettant la vente collective des produits agricoles. Après une enquête royale, la législature québécoise adoptait, en 1956, la loi créant l'Office des marchés agricoles.

Les cultivateurs du Québec ont perdu des millions parce qu'ils ont dû attendre une vingtaine d'années pour obtenir le pouvoir de traiter collectivement avec les acheteurs de leurs produits. Ils sont loin d'avoir épuisé les possibilités de la Régie des marchés agricoles. Il importe d'étendre la portée des plans conjoints à tout le pays. Les producteurs organisés devront contrôler toute l'offre de chaque spécialiste pour négocier sur un pied d'égalité avec les monopoles qui achètent leur lait, leur viande, leurs oeufs, leur tabac et leurs autres produits.

Six pays d'Europe ont constitué un marché commun. Ils ont une politique commune de commerce, d'importa-

tion et d'exportation des produits agricoles. Il est plus difficile d'avoir une politique agricole cohérente et conjointe entre le Québec et le gouvernement fédéral. Celui-ci laisse importer des légumes et des oeufs en pleine période de production québécoise. Nos producteurs ont dû jeter des milliers de sacs de pommes de terre, encore l'an dernier, pendant que celles des Etats-Unis envahissaient nos marchés.

Par le contrôle des importations et des exportations, les gouvernements peuvent influencer efficacement les prix. Sans ce pouvoir, l'Etat du Québec ne peut pas avoir une politique agricole autonome.

Recherche et vulgarisation

A défaut de lois concurrentes, le gouvernement fédéral devrait procéder par des ententes chaque fois qu'il entre, même temporairement, dans un domaine réservé aux provinces par la Constitution. Nous résumons une de ces ententes.

En 1912, le Parlement fédéral vota \$500 000 et à partir de 1913, un montant annuel de \$1 000 000 par année pendant 10 ans pour aider les provinces à organiser leur enseignement agricole. Les provinces n'étaient pas obligées de contribuer aux dépenses prévues, mais elles ne devaient pas diminuer leur budget consacré à l'enseignement, à la recherche et à la vulgarisation. Le Québec utilisa ce subside de \$250 000 par année à développer ses écoles d'agriculture et à organiser son service agronomique.

Personne ne s'opposa à cette intrusion fédérale dans l'enseignement agricole, mais toutes les provinces protestèrent contre l'abolition de cette entente. Le nouveau gouvernement fédéral s'opposait aux subventions inconditionnelles aux provinces; les officiers du ministère fédéral de l'Agriculture ne prisait pas cette mesure; enfin, la guerre avait diminué les ressources fédérales.

La rénovation de l'entente de 1912, comportant des octrois inconditionnels, aurait permis au Québec d'orga-

niser son propre réseau de recherche, d'enseignement et de vulgarisation, selon sa philosophie culturelle et sociale. Le manque de ressources n'empêcha pas le ministre fédéral de l'Agriculture d'intensifier son système de recherche et de vulgarisation.

Son premier empiètement d'envergure fut la création des fermes expérimentales en 1886. Sans consulter les provinces, sans plan logique, il a établi ces fermes, choisi, préparé et poursuivi ses projets de recherche. On a souvent dénoncé ces duplications, ces gaspillages d'argent et d'efforts. La commission centralisatrice Rowell-Sirois a recommandé la décentralisation de la recherche en collaboration avec les provinces et le retrait du fédéral de certains domaines d'activité.

Le ministère fédéral de l'Agriculture récidiva en organisant le Service scientifique avec des stations de recherche dans toutes les régions du pays. Le rapport Glassco a souligné l'illogisme coûteux de ces deux institutions parallèles de recherche relevant du même ministre. En 1960, le ministère les fusionna pour en faire la Direction de la recherche. Le Québec n'a jamais reçu 10% du budget des fermes expérimentales et du service scientifique.

Malgré les protestations de l'U.C.C., de la Corporation des Agronomes et de plusieurs commissions royales d'enquête, les organismes fédéraux n'ont jamais voulu établir une collaboration effective avec les institutions provinciales. Des fonctionnaires compétents ne donnent pas leur plein rendement parce qu'ils sont dirigés par Ottawa, sans coordination avec le Québec, et ne profitent pas du réseau de vulgarisation et de publicité du ministère provincial de l'Agriculture.

Plusieurs provinces acceptent la thèse que la recherche agricole est une responsabilité fédérale. Le Québec a des raisons spéciales d'avoir un système de recherches agricoles autonome dynamique et bien structuré. Tout en observant ce qui se passe ailleurs, nous devons faire nos propres recherches en fonction de notre sol, de notre climat, de nos marchés, de nos conditions économiques et

surtout selon notre génie propre. Entre l'esprit français et l'esprit anglo-saxon, les méthodes de formation, de pédagogie et de recherches diffèrent autant que les deux langues.

3 - *La situation actuelle*

Nous ne pouvons pas compter sur le fédéral pour former l'élite scientifique indispensable au progrès de notre agriculture. A preuve, le rapport, publié en anglais, de la Division de la recherche du ministère fédéral de l'Agriculture pour 1966. A l'exécutif de 6 membres, pas un seul Canadien français; parmi les 40 directeurs de fermes expérimentales et de stations de recherche, 4 Canadiens français seulement; des 250 travaux publiés durant l'année, 10 sont signés par des Canadiens français, qui écrivent souvent leurs études en anglais. Nos compatriotes sont encore moins nombreux dans la formidable machine qu'est le Conseil national des recherches dont quatre divisions intéressent l'agriculture. En 1958, 7 Canadiens français sur 473 ou 1,5% recevaient un salaire supérieur à \$6 500. La plupart des quelque trente comités sur les disciplines agricoles ne comptent aucun nom français. Et notre situation dans le "conseil national" se détériore sans cesse.

Au ministère de l'Agriculture, les Canadiens français sont loin d'obtenir leur proportion de 30% de la population canadienne. Dans le "Directory of Personnel" de 1967, on compte 237 noms français sur un total de 2 106. Ils sont beaucoup plus clairsemés dans les hautes sphères administratives et techniques.

La vulgarisation agricole fédérale n'atteint pas ses objectifs. Beaucoup de rapports et publications agricoles paraissent en anglais, ou l'édition française arrive en retard, ou on en envoie le texte anglais par erreur. Il arrive que leurs directives ne concordent pas avec celles du ministère provincial de l'Agriculture. C'est assez pour décourager les cultivateurs québécois qui veulent utiliser

la publicité fédérale. Il arrive encore que des fonctionnaires fédéraux unilingues viennent dans le Québec.

Un exemple illustre l'incohérence de notre politique agricole à deux têtes. Le 26 juin 1964, l'U.C.C. organisait une marche de 18 000 cultivateurs sur Québec, pour demander une baisse de l'impôt foncier et une hausse du prix du lait. M. Courcy, ministre de l'Agriculture, déclara qu'il recommandait immédiatement une augmentation de vingt cents le cent livres de lait nature, qui est uniquement de juridiction provinciale. Mais le lait industriel, fourni par la majorité des producteurs, est provincial quant à sa production et fédéral-provincial quant à sa commercialisation. M. Courcy promit aux cultivateurs de seconder leurs revendications auprès d'Ottawa. Les tractations auprès du fédéral se prolongèrent pendant trois ans. Les cultivateurs du Québec et de l'Ontario, à bout de patience et faisant front commun, organisèrent, le 24 mai 1967, une marche de 25 000 producteurs de lait sur la capitale fédérale. Les ministres fédéraux s'engagèrent à étudier sérieusement les demandes soumises. Les producteurs laitiers n'ont pas encore reçu une réponse satisfaisante.

4 - Conclusions

Nous en sommes là après cent ans de Confédération. Les gouvernements se renvoient souvent la balle au lieu d'élaborer une politique commune. Le gouvernement fédéral a lancé des programmes sans collaboration avec les provinces; il a envahi des domaines de juridiction provinciale comme la production, la recherche et la vulgarisation. Plusieurs services fédéraux doublent des organismes correspondants du Québec dans les quatre domaines essentiels et vitaux de l'agriculture moderne: 1° la science; 2° le capital; 3° les marchés et 4° l'aménagement rural.

1° La science, l'enseignement, la recherche et la vulgarisation sont indispensables au progrès de l'agriculture.

En regard des 6 fermes expérimentales fédérales, nous avons 6 fermes provinciales. Vis-à-vis les stations de recherches fédérales, nous avons le Conseil provincial des recherches avec sa dizaine de stations. Ces deux complexes scientifiques étudient les mêmes problèmes sans coordination selon deux conceptions différentes. Ils arrivent parfois à des conclusions divergentes.

2° Le capital: le cultivateur de 1967 a besoin de beaucoup de capital pour l'achat de terres, l'établissement des jeunes, l'amélioration et la mécanisation des fermes.

La "Société du crédit agricole" fédérale et l'"Office du crédit agricole" provincial se font concurrence pour les prêts à long terme. Les deux gouvernements ont aussi organisé un système de prêts à court et à moyen terme, par l'entremise des banques et des caisses populaires.

3° Les marchés: Les cultivateurs modernes produisent pour les marchés. La vente de leurs produits est leur problème numéro un.

Le commerce des produits agricoles dans les limites d'une province relève de la juridiction provinciale; le commerce entre les provinces et avec les pays étrangers tombe sous la juridiction fédérale. Pour couvrir tous les cas, il faut une législation concurrente des deux gouvernements, fédéral et provincial. Il a fallu vingt ans pour établir cette jurisprudence. Il faut synchroniser ces lois concurrentes pour en arriver à une politique commune et conjointe des provinces et du fédéral. Beaucoup de réformes s'imposent pour adapter notre législation de mise en marché des produits agricoles à des conditions qui évoluent. L'évolution de l'agriculture est tellement rapide que les cultivateurs ne peuvent attendre ces amendements durant des années.

Une politique conjointe et parfaitement synchronisée s'impose aussi pour planifier l'importation et l'exportation des produits agricoles, pour réglementer les plans conjoints à l'échelle du pays, pour assurer des prix raison-

nables aux producteurs, pour améliorer la classification des produits, pour en arriver à la parité des revenus agricoles avec ceux des autres catégories de travailleurs ayant des responsabilités équivalentes.

4° L'aménagement rural: En 1961, le Parlement fédéral adoptait une loi d'Aménagement régional et de Développement rural (ARDA) pour relever le niveau de vie des régions rurales sous-développées. Le bas revenu des fermes n'est pas un problème uniquement agricole. Il est lié à l'ensemble de l'économie et ne peut se résoudre que par la mise en valeur de toutes les ressources de la région. La préparation et l'exécution d'un programme d'aménagement exigent la contribution financière des provinces, la participation de l'élite et de toute la population régionale. Après quelques tiraillements, notre gouvernement provincial a déclaré qu'il entend garder la direction de l'aménagement de son territoire.

II - Document de travail

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - La science agricole
- 3 - Le crédit agricole
- 4 - Les marchés
- 5 - L'aménagement régional

1 - La question fondamentale

L'agriculture reste la première industrie primaire du Québec. Elle est à la source de toutes nos traditions les plus caractéristiques. D'autre part, dans un monde en rapide transformation technique et industrielle, une politique agricole dynamique est indispensable pour per-

mettre à l'agriculture de s'adapter et d'assurer un bon équilibre à l'économie générale.

Le Québec a donc des raisons spéciales d'avoir une politique agricole autonome, dynamique et bien structurée. Tout en observant ce qui se passe ailleurs, nous devons concevoir et élaborer notre propre politique, nos propres recherches en fonction de notre sol, de notre climat et de nos marchés, de nos conditions économiques et surtout selon notre génie propre. Entre l'esprit français et l'esprit anglo-saxon, les méthodes diffèrent autant que les deux langues.

- L'état actuel de la juridiction concurrente en matière agricole est-il conciliable avec les exigences de la politique agricole du Québec ?

2 - *La science agricole*

- a) En matière d'enseignement agricole, le ministère fédéral de l'Agriculture doit-il respecter l'article 93 de la Constitution qui donne aux provinces "le droit exclusif de légiférer sur l'enseignement" ?
- b) Les autorités fédérales ont-elles raison d'affirmer que la recherche appartient au fédéral, alors que l'enseignement et la vulgarisation relèvent du provincial ?
- c) Est-il préférable d'avoir deux réseaux de fermes expérimentales, un fédéral et l'autre, provincial ?
- d) Ces fermes doivent-elles appartenir uniquement à Ottawa ou à Québec ?
- e) Faut-il deux organismes de recherches, un fédéral et un provincial ?
- f) La recherche agricole doit-elle relever uniquement d'Ottawa ou de Québec ?

3 - *Le crédit agricole*

- a) Faut-il attribuer le crédit agricole à Ottawa ou à Québec ?
- b) Est-il nécessaire d'avoir deux organismes de crédit agricole, un fédéral et un provincial ?

4 - *Les marchés*

- a) Le gouvernement du Québec doit-il avoir le droit de signer des ententes commerciales pour assurer des débouchés extérieurs aux produits du Québec ?

5 - *L'aménagement régional*

- Le Québec doit-il, pour relever l'économie des régions défavorisées, accepter l'intervention fédérale et la "Loi d'Aménagement régional et de Développement agricole" (ARDA) ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions délicates et complexes soulevées par la politique agricole. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait compte pleinement des aspirations du Canada français, il reste beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler ces lacunes.

La monnaie et la banque

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle et politique
- 3 - La situation monétaire et bancaire
- 4 - Observations

Introduction

Dès que les monnaies diffèrent entre deux territoires donnés, les échanges qui s'effectuent entre eux sont soumis aux règles du change, aux variations des taux de change c'est-à-dire de la variation des valeurs relatives des différentes monnaies. L'obligation d'acheter et de revendre les monnaies respectives selon que l'on passe d'un territoire à l'autre ou qu'on veut y effectuer des paiements présente certaines inconvénients.

Dans cet ordre d'idées, le problème de la monnaie s'apparente à celui des douanes. En pratique, il s'y trouve généralement lié. L'avantage d'une frontière est précisément de pouvoir utiliser l'outil douanier pour favoriser le développement économique d'un territoire donné, même au prix d'un coût de production plus élevé que dans les territoires voisins.

Le désavantage d'une frontière provient de ce que ces coûts plus élevés, qui permettent de retenir une plus grande population sur ce territoire, signifient parfois pour cette population un coût de la vie plus élevé et un niveau de vie plus bas pour une période de transition plus ou moins longue.

Dans ces domaines, plusieurs hypothèses sont valables. Il n'est pas impossible de concevoir des unités politiques à l'intérieur des frontières douanières en même temps qu'une monnaie commune. Dans un pays qui se veut unique, quelle que soit d'autre part sa forme constitutionnelle unitaire ou fédéralisme, les avantages que procure la monnaie unique aboutissent à une politique monétaire unifiée.

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

L'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique décrit "l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada" qui s'étend notamment aux matières suivantes, savoir :

Paragraphes

- "14. Le numéraire et la frappe de la monnaie;"
- "15. La banque, la constitution des banques et l'émission du papier-monnaie;"
- "16. Les caisses d'épargne;"
- "18. Les lettres de change et les billets à ordre;"
- "19. L'intérêt de l'argent;"

Ces paragraphes de l'article 91 confèrent au gouvernement du Canada un pouvoir exclusif de législation en matière de monnaie et de banque.

2 - *L'évolution politique et constitutionnelle*

Il y a eu peu de changement en ce domaine où la juridiction du gouvernement central était nettement établie et paraissait s'imposer, selon les théories du temps qui ne comportaient pas d'intervention gouvernementale poussée dans les institutions financières.

En 1940, toutefois, à l'occasion d'une loi sur la réglementation des petits prêts, le gouvernement central fit une brèche dans la voie d'un contrôle fédéral général sur les institutions financières. La Constitution lui permettait de régir les taux d'intérêt, mais pas d'intervenir dans les contrats de prêts (propriété et droits civils relevant exclusivement des provinces) pour légiférer sur les autres frais. Dans l'idée d'éviter les trucs permettant de contourner la loi, le gouvernement central légiféra quand même sur l'ensemble du coût des prêts, en dépit des protestations du Québec et de l'Ontario.

Les plus dangereuses intrusions s'annoncent avec les recommandations de la Commission Porter. Cette commission a, en effet, recommandé de redéfinir le mot "banque" (terme tombant sous la juridiction fédérale) et d'y inclure toutes les institutions qui reçoivent des dépôts du public ou qui émettent des titres à court terme pouvant équivaloir à des dépôts. Ainsi les caisses populaires par leurs centrales, les sociétés de fiducie, certaines sociétés de prêts hypothécaires ou de finance pourraient tomber sous la juridiction fédérale et être régies par la loi des banques.

3 - *La situation monétaire et bancaire*

La monnaie est d'abord et avant tout un concept. Autre chose est le véhicule qui sert à concrétiser l'idée fondamentale qu'elle évoque: l'idée d'un rapport entre crédit et paiement ou, si l'on préfère, entre dette et acquittement d'une dette. Cette idée essentielle se résume en un raccourci: intermédiaire dans les échanges. Nom-

breux, en effet, ont été les véhicules d'expression de cette idée. C'est à une foule de signes les plus divers que des groupements humains ont confié, à travers les âges, la tâche de concrétiser la monnaie-intermédiaire-dans-les-échanges.

Intermédiaire dans les échanges, la monnaie évoque l'idée de crédit et de paiement, de dette et d'acquittement de dette. Car tout acte d'échange, monnaie contre produits, est d'abord un acte de confiance ou de crédit posé par le vendeur ; et l'acheteur, pour s'acquitter de sa dette, remet de la monnaie en échange. Le vendeur y consent parce qu'il a l'assurance de pouvoir, à son tour, devenir acheteur. On en dira autant de tous ceux qui acceptent la monnaie. C'est que chacun conserve l'espoir de pouvoir, à son gré, la transmettre à quelqu'un d'autre en échange contre d'autres biens. Cela traduit l'idée de la monnaie-intermédiaire-dans-les-échanges et souligne la nécessité d'une ou de monnaies-véhicules (objets ou signes), qui concrétisent la fonction-clé de la monnaie.

Monnaie-véhicule

Monnaie-véhicule, c'est l'objet ou le signe auquel on confiera l'espoir de pouvoir obtenir sa conversion en autre chose que lui-même éventuellement. Sous ce rapport, tout devient conventionnel. Et le signe choisi par un groupement humain n'a pas une existence indépendante de la convention qui l'a élu monnaie. Tous ses privilèges, en regard des mille et un autres signes concevables, tiennent à sa promotion au rang de monnaie par une convention qui lie évidemment les parties. Ce n'est rien moins qu'un contrat social.

Contrat social qui stipule le choix d'un véhicule pour concrétiser la fonction: intermédiaire-dans-les-échanges. L'acceptation d'une monnaie par un groupement donné n'est rien d'autre que cela, en définitive. Mais on conviendra de l'opportunité de choisir le signe le plus "populaire", l'objet le plus recherché et, donc, le plus susceptible d'être accepté par les parties au contrat. Telle fut, en fait, la première réaction de l'homme. C'est encore la sienne, en

dernière analyse, témoin: ce vaste penchant durable pour l'or. Mais il y a là plus qu'une simple superstition, plus qu'un simple penchant encombrant pour certaines autorités nationales. Car, le fond du problème du choix d'une monnaie réside dans la "finalité" du signe choisi en tant que moyen de paiement: il faut que le paiement soit final et, par conséquent, que le signe élu au rang de monnaie occupe, dans l'échelle des biens, l'échelon considéré supérieur par les parties ou contrat. Une monnaie doit jouir, en d'autres termes, d'un pouvoir libérateur illimité.

Monnaie légale

Tout privilège de la nature d'un pouvoir libérateur illimité résulte d'une convention qui, néanmoins, peut s'appuyer sur des facteurs secondaires tels que les qualités intrinsèques du métal comparé aux biens périssables. Et parce qu'un tel privilège naît d'une convention, l'on évitera de rattacher l'idée de monnaie à quelque objet que ce soit, pour lui conserver, au contraire, tous les avantages liés à sa nature d'idée abstraite. C'est pourquoi une société, par l'organe de ses dirigeants, peut arbitrairement désigner un signe et lui conférer un pouvoir libérateur illimité. Elle aura choisi une monnaie légale et, du même coup, elle aura fait un pas de plus.

Monnaie légale c'est-à-dire moyen de paiement définitif, pour les parties à la convention. Rien n'empêche que ceux-ci aient, entre eux, adopté d'autres signes, d'autres véhicules, disons, plus commodes. C'est en effet le cas: le chèque qui est un ordre donné à un débiteur (une institution de dépôts) l'enjoignant à transférer une dette en faveur d'une tierce personne, n'est pas une monnaie mais seulement un moyen commode de transfert, entre personnes, des créances détenues sur une institution de dépôts (banque, caisse d'épargne, etc.). Le paiement par transfert de créances (sur un tiers) est aussi une convention. Et la masse monétaire englobe la somme des créances sur les banques: c'est-à-dire, les dépôts bancaires. Elle est ainsi constituée dans une proportion voisine de 85% au Canada.

Ces créances sur les institutions de dépôts ne sont pas monnaie légale. Néanmoins, elles n'ont pu prendre racine que dans la monnaie légale, toujours grâce à des conventions dont l'une, fondamentale, réside dans les coutumes (l'habitude du chèque), et l'autre, secondaire, dans des lois ou règlements qui disciplinent le comportement des institutions débitrices. Par exemple, la loi des banques, les règlements propres d'une institution ou d'une association de gens de métier, etc.

Normes générales

Les principaux faits à retenir sont, par conséquent:

- 1) la monnaie: un concept d'abord et avant tout;
- 2) le véhicule monétaire: rien de plus arbitraire;
- 3) une monnaie légale: un moyen de paiement définitif;
- 4) transfert de créances sur des tiers (institutions de dépôts): expression de la liberté d'un groupe humain de tirer profit de la monnaie-concept;
- 5) créances sur les institutions de dépôts: nécessairement fondées sur la monnaie légale;
- 6) volume des créances sur les institutions de dépôts: institutionnellement régi par des lois ou par des règlements qui gouvernent une communauté d'intérêts en particulier;
- 7) créances sur les institutions de dépôts: la forme dominante de la masse monétaire au Canada.

Choix d'un système

Alors se pose le problème du choix d'un système d'institutions financières (banques et autres institutions), qui facilitera le mieux les transferts des créances détenues sur des tiers, mais aussi le contrôle, par la base, du montant de ces créances puisque celles-ci reposent au fond sur un montant déterminé de monnaie légale. Ap-

paraissent alors deux problèmes: celui de la création des créances assises sur une monnaie légale (les réserves), et celui du transfert, entre personnes, des créances existantes. La politique monétaire concerne le premier problème, parce que seul celui-là est une question véritablement monétaire au sens précis du terme. Car la monnaie légale émise détermine, par son volume, le montant possible des créances sur les institutions de dépôts, étant donné par ailleurs des pratiques légales ou courantes en matières financières.

Quant au problème du transfert pur et simple des créances existantes, il n'est pas monétaire mais relève plutôt de la politique économique en général comme de la marche de l'économie: de la politique économique, parce que celle-ci prévoirait la création d'instituts spécialisés de crédit, dont le rôle-clé est de canaliser des fonds vers tel ou tel secteur de l'économie; de la marche de l'économie, parce qu'un état général de prospérité accélère les transferts et que l'état contraire les ralentit.

Voilà au plan de l'ensemble.

A un niveau inférieur apparaissent les idiosyncrasies des secteurs de l'activité économique et celles aussi des régions d'un pays. Et la politique monétaire ou de contrôle de l'émission de monnaie légale, lorsqu'elle se veut intelligente, doit chercher à respecter ces idiosyncrasies, du moins dans la mesure du possible.

Il s'ensuit que le choix d'un système d'institutions financières doive refléter ce souci-là. Et ces institutions vont de la Banque Centrale au dernier membre de la communauté financière.

4 - Observations

Il est à noter que juridiction fédérale ne veut pas nécessairement dire centralisation des institutions. Ainsi l'expérience d'autres pays prouve que l'unité de la monnaie n'est pas incompatible avec une juridiction partagée en matière d'opérations bancaires.

Certains pays l'ont compris et ont décentralisé leur système: les Etats-Unis, par l'établissement en autant de "districts" de douze "Federal Reserve Banks" coiffées du "Federal Reserve Board"; l'Allemagne de l'Ouest d'après-guerre, d'abord par la création de la Bank Deutscher Lander, création collective des Landeszentralbanken (banques centrales des "Land" (départements, provinces) allemands; ensuite, en 1957, par la création de la "Deutsche Bundesbank" avec rétention des Landeszentralbanken qui participent activement à l'élaboration de la politique monétaire, même si elles ne sont plus aujourd'hui les centres de décision indépendants qu'elles formaient jadis; elles ne sont pas devenues cependant de simples exécutants.*

Transfert des créances

Nous disions que le problème du transfert des créances entre personnes, entre institutions ou entre secteurs de l'activité économique, n'était pas une question strictement monétaire. C'est dire qu'un organisme central ne saurait en réclamer la responsabilité, de même qu'un organisme central ne peut imposer à toutes les parties à la convention sur la monnaie légale l'obligation d'accepter un paiement par voie de transfert de créances sur

* En Allemagne de l'Ouest, le Conseil central de la Deutsche Bundesbank se compose du président et du vice-président de la Deutsche Bundesbank, des autres membres du Direktorium et des présidents des Landeszentralbanken. En revanche, chaque Landeszentralbank dispose d'un Comité consultatif qui délibère avec le président de la Landeszentralbank sur les questions de politique monétaire et de crédit. Par l'intermédiaire des Landeszentralbanken, la Banque Centrale Ouest-allemande demeure en contact avec la profession bancaire ainsi qu'avec les divers secteurs de l'économie qui font appel au crédit.

Aux Etats-Unis, chaque "Federal Reserve Bank" comporte neuf directeurs dont six nommés par les banques commerciales membres, et trois par le "Board of Governors of the Federal Reserve". Des six premiers, trois peuvent être choisis parmi des banquiers de profession; quant aux trois autres, ils doivent appartenir au commerce, à l'agriculture ou à l'industrie mais à des entreprises locales (c'est-à-dire, qui font affaire dans le "district").

Aux Etats-Unis, le "Federal Reserve Board" est nommé par le président des Etats-Unis. Cependant, le "Federal Open Market Committee" comprend les 7 membres du "Federal Reserve Board" plus 5 des 12 présidents des banques de district. Cela, évidemment, favorise et facilite les contacts entre les autorités monétaires et les secteurs de l'économie, par activité ou par grande région.

des tiers. C'est conclure que des instituts spécialisés de crédit, définis largement comme étant les exploitants du secteur "transfert de créances" aux profits soit de groupes, d'industries, ou de régions spécifiques, sont le produit non d'une politique monétaire mais d'une politique économique. C'est seulement au nom de celle-ci qu'une Banque Centrale, par exemple, pourrait intervenir et réclamer un certain contrôle. En revanche, toutes les fois qu'il y a création de créances nouvelles, la Banque Centrale doit, par devoir, s'y intéresser et exercer à juste titre un contrôle sur les institutions créatrices de créances (exemple, les banques à charte). Car celles-ci en créent parce qu'elles disposent ensemble d'une masse de monnaie légale. Il ne fait pas de doute, cependant, que le mécanisme des transferts de créances *via* des institutions spécialisées peut être bloqué, endommagé ou entravé par une politique monétaire aveugle et surtout indifférente vis-à-vis des idiosyncrasies sectorielles ou régionales. La décentralisation n'efface pas ce risque, elle tend à la minimiser. (1)

II - Document de travail

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comités ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Les institutions financières
- 3 - La Banque du Québec
- 4 - La Banque du Canada

(1) En témoigne ce passage éloquent emprunté au livret, *The Federal Reserve System, Purposes and Functions* (p. 15).

"The federal Reserve System is designed to combine public and private participation and to serve the public welfare efficiently. Federal Reserve functions are carried through twelve Reserve Banks and their twenty-four branches and through central coordination by the Board of Governors in Washington". Le système ouest-allemand en est inspiré.

1 - *La question fondamentale*

Dans un territoire où vivent deux nations, l'acceptation d'une monnaie unique et de la possibilité qui peut exister d'une centralisation du contrôle monétaire, sans qu'il en résulte de dommage à l'une des deux nations, nécessite une forme d'association qui soit à buts tout à fait limités.

Si le seul contrôle de l'émission de la monnaie et de la détermination des quantités en fonction soit du signal de l'évolution de prix, soit de celui des taux d'intérêts, ne peut pas être remis à un organisme centralisé sans mettre en jeu l'existence nationale, toute idée de vie réellement commune entre deux peuples devient irrecevable. Encore faudrait-il ici que cette conclusion s'impose en fonction de considérations vraiment fondées et non seulement de simples impressions.

Pourtant la question ne peut manquer de se poser d'une façon plus critique si les autorités à qui doit être confié le pouvoir centralisé de l'émission de la monnaie jugent que ce pouvoir doit aussi comporter, au même degré de centralisation, un vaste pouvoir d'intervention sur la vie des institutions financières, de sorte que leurs activités et l'orientation de leurs opérations s'en trouvent sérieusement réglementées.

- Jugez-vous que le pouvoir fédéral de déterminer la quantité de monnaie et d'agir par cette quantité sur le niveau général des taux d'intérêt prive le Québec d'un levier nécessaire à son plein développement économique ?

2 - *Les institutions financières*

- Croyez-vous que les pouvoirs de la Banque du Canada doivent aller jusqu'à exercer la réglementation et la surveillance des institutions de crédit qui sont reliées aux fonctions bancaires: Caisses populaires, compagnies de fiducies, etc ?

3 - *La Banque du Québec*

- Au lieu d'être la seule banque centrale d'Etat, la Banque du Canada ne devrait-elle pas agir par l'intermédiaire de la Banque du Québec qui traitera avec les banques pour leurs succursales du Québec ?

4 - *La Banque du Canada*

- a) Dans l'éventualité de l'exercice des fonctions monétaires par la Banque du Canada, cette institution doit-elle rester, non seulement sous la juridiction, mais sous la direction exclusive du ministère des Finances fédéral ?
- b) Le Conseil d'Administration de la Banque du Canada devrait-il se composer de représentants nommés en majorité par les provinces ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions délicates et complexes soulevées par la monnaie et la banque. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait compte pleinement des aspirations du Canada français, il reste beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler ces lacunes.

Atelier Politique

Sujet D-1

D - ATELIER POLITIQUE

L'arbitrage constitutionnel

D-1 L'arbitrage constitutionnel et l'organisation pénale

de l'organisation pénale

D-2 L'intégrité du territoire québécois

D-3 Les pouvoirs indéfiniment extensibles

1 - Exposé de base

D-4 Les relations internationales

et les autres de groupes 1987

Plan

A) ARBITRAGE CONSTITUTIONNEL

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'arbitrage constitutionnel
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations

B) ORGANISATION PÉNALE

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'arbitrage constitutionnel
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations

L'arbitrage constitutionnel et l'organisation pénale

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

a) ARBITRAGE CONSTITUTIONNEL

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations

b) L'ORGANISATION PÉNALE

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations

a) L'arbitrage constitutionnel

Introduction

De toutes les constitutions fédératives, celle du Canada est la plus complexe et la plus éparse qui soit. Elle comprend au départ certains textes fondamentaux, dont notamment le British North America Act de 1867 et ses divers amendements, ainsi que plusieurs lois et des arrêtés ministériels canadiens ou impériaux, sans oublier le Statut de Westminster. Certaines coutumes britanniques et de nombreuses "conventions constitutionnelles" font en outre partie intégrante du droit constitutionnel canadien.

La constitution canadienne, toutefois, ne comprend pas que ces écrits et coutumes: la jurisprudence en matière constitutionnelle, c'est-à-dire la somme des décisions ou arrêts judiciaires portant sur l'interprétation juridique de ces textes et de ces coutumes, fait tout autant partie de notre droit constitutionnel. Elle constitue même la source principale de son évolution et de l'évolution du fédéralisme canadien: on a même pu dire que le pouvoir judiciaire exerçait parfois des fonctions quasi législatives.

Ce sont les tribunaux et le Comité judiciaire du Conseil privé britannique qui ont reconnu à l'Etat fédéral ses compétences en matière de radio et d'aéronautique, son pouvoir de déborder en plusieurs cas dans les domaines de compétence provinciale ou celui d'exproprier de vastes portions de territoire provincial. Par ailleurs, ce sont eux qui ont reconnu aux Etats provinciaux leurs compétences en matière de relations ouvrières, d'assurance ou de sécurité sociale.

Jusqu'en 1949, le Comité judiciaire du Conseil privé (Londres) demeura l'organe suprême de contrôle en matière de droit constitutionnel canadien et la Cour suprême du Canada dut s'y soumettre.

Tribunal indépendant (sinon parfois indifférent), il ne chercha pas à favoriser l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement: sa jurisprudence fut, dans l'ensemble,

favorable au respect du fédéralisme authentique et de l'équilibre entre les deux niveaux de gouvernement, c'est-à-dire entre les pouvoirs de l'Etat fédéral et ceux des Etats provinciaux. Il protégea donc très souvent les droits de ces derniers.

C'est néanmoins en s'opposant aux visées centralisatrices de l'Etat fédéral que le Comité judiciaire signa son arrêt de mort: il fut accusé d'avoir violé l'esprit centralisateur du B.N.A. Act.

La jurisprudence de la Cour suprême fédérale s'est avérée, au contraire, pour autant que cette cour fût libre de juger selon ses propres tendances, nettement favorable à l'Etat fédéral.

Ses premières décisions furent centralisatrices. Elles le demeurèrent dans toute la mesure où le poids de la jurisprudence du Comité judiciaire de Londres ne l'obligea pas à respecter l'équilibre exigé par le fédéralisme. Tout en violant l'esprit du fédéralisme, elle s'avérait cependant plus fidèle que le Comité judiciaire à la tendance centralisatrice du B.N.A. Act.

Par suite de l'abolition, en 1949, des appels au Conseil privé, la Cour suprême fédérale est devenue réellement suprême en matière de droit constitutionnel canadien, alors qu'elle avait été conçue comme devant être une cour d'appel intermédiaire subordonnée à un arbitre indépendant.

Depuis 1949, voici qu'elle s'éloigne de plus en plus de la jurisprudence favorable aux provinces établie par le Comité judiciaire: quelques-uns de ses arrêts les plus récents ont été particulièrement centralisateurs et périlleux pour les Etats provinciaux. C'est ainsi, pour citer un seul exemple, qu'elle a récemment ressuscité en faveur de l'Etat fédéral la théorie dite des dimensions nationales, laquelle ouvre très largement la porte aux empiétements fédéraux en matière provinciale et risque de s'avérer sur tous les plans l'un des instruments les plus efficaces de

la centralisation (voir *Munro c. National Capital Commission*, (1966) R.C.S., p. 663).

Or, les jugements de la Cour suprême fédérale ont force de loi aussi longtemps que la Constitution ou la législation ne sont pas modifiées en sens contraire.

Le danger s'accroît du fait que les tribunaux provinciaux supérieurs (au Québec, la Cour d'appel et la Cour supérieure), tout comme la Cour fédérale de l'Echiquier, se sentent généralement liés par les décisions de la Cour suprême fédérale. Ils sont d'ailleurs composés, tout comme celle-ci, de juges nommés par le seul Etat fédéral.

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

L'article 101 du B.N.A. Act de 1867 permettait au parlement fédéral de constituer une "cour générale d'appel pour le Canada" ainsi que des tribunaux chargés "d'assurer la meilleure exécution" des lois fédérales.

La Constitution ne créait pas elle-même ces tribunaux. La Cour suprême du Canada et la Cour de l'Echiquier, établies par le gouvernement fédéral en 1875, ne sont donc pas prévues dans la constitution mais de nature simplement législative. En d'autres termes, leur juridiction aussi bien que leur composition et le mode de nomination de leurs juges ne sont nullement prévus ni protégés par la Constitution mais dépendent du seul parlement canadien, qui peut les modifier à sa guise.

Au contraire, la Constitution prévoit expressément à l'article 96 que "les juges des cours supérieures... dans chaque province" doivent être nommés par le gouvernement du Canada. L'article 98 stipule que les juges du Québec doivent être "choisis parmi les membres du Barreau de cette province". L'article 99 fixe l'âge de retraite et définit le mode de destitution de ces juges, tandis que l'article 100 stipule que leur traitement sera fixé par le parlement canadien.

Ainsi, toute modification en ce qui a trait à la nomination et à la destitution des juges des tribunaux "pro-

vinciaux" supérieurs exigerait, contrairement au cas des tribunaux fédéraux, une modification de la Constitution !

De leur côté, suivant l'article 92, paragraphe 14, les Etats provinciaux peuvent légiférer quant à "l'administration de la justice dans la province", ils peuvent constituer des tribunaux inférieurs et nommer leurs juges, mais ceux-ci, à toutes fins pratiques, n'ont aucune compétence en matière constitutionnelle: seuls les tribunaux supérieurs font partie de ce qu'on peut appeler "le forum constitutionnel", c'est-à-dire du système judiciaire appelé à se prononcer sur le droit constitutionnel.

Il n'existe d'ailleurs pas au Canada de tribunaux constitutionnels proprement dits; les compétences en matière constitutionnelle sont toutes exercées par les tribunaux ordinaires.

Enfin l'article 133 garantit, en principe, l'usage des deux langues officielles devant les tribunaux fédéraux et les tribunaux du Québec.

2 - *L'évolution constitutionnelle*

Le parlement fédéral n'a pas manqué d'accroître les pouvoirs de la Cour suprême créée et nommée par lui-même. C'est ainsi qu'il lui a permis, en vertu de la Loi sur la Cour suprême, d'entendre en appel si elle le juge elle-même à propos, après épuisement des procédures provinciales d'appel, toute décision d'un tribunal provincial supérieur.

Les tribunaux ont, de leur côté, confirmé la prédominance de l'Etat fédéral en matière judiciaire. La jurisprudence a établi que les Etats provinciaux ne pouvaient pas empêcher qu'on en appelle à la Cour suprême fédérale des décisions des tribunaux provinciaux — même en matière strictement provinciale — dans les cas prévus par la loi fédérale sur la Cour suprême, y compris les cas où cette dernière cour le décide de son propre chef.

De même, la jurisprudence a permis au gouvernement du Canada de requérir l'avis de la Cour suprême sur

toutes les questions constitutionnelles, y compris celles qui sont de nature strictement provinciale. Les gouvernements des Etats provinciaux peuvent en outre requérir l'avis de "leurs" tribunaux suprêmes, mais il peut toujours y avoir appel des avis de ces derniers à la Cour suprême fédérale.

La jurisprudence a, en outre, reconnu au parlement du Canada le droit d'accroître la juridiction de la Cour suprême en ce qui a trait à "la meilleure exécution des lois du Canada" et, pour ce faire, de réduire d'autant la juridiction des tribunaux "provinciaux" supérieurs. Un vaste dispositif de centralisation par les tribunaux a donc été mis en place au cours des années.

3 - *La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec*

Si l'on s'en tient aux principes du fédéralisme, l'organisation du forum constitutionnel, les compétences des tribunaux qui le composent et le mode de nomination de leurs juges doivent être expressément prévus par la constitution de la fédération. Surtout, l'organe suprême de contrôle de la constitutionnalité des lois, comme tout arbitre, doit être *impartial*: il ne doit donc pas dépendre de l'Etat fédéral plus que des Etats provinciaux; il doit d'autre part échapper le plus possible aux pressions politiques. N'oublions pas, le tribunal suprême est celui de la fédération — c'est-à-dire de l'*ensemble* constitué par l'Etat fédéral et les Etats-membres — et non pas celui du seul pouvoir central.

Peu de fédérations respectent parfaitement tous les principes du fédéralisme mais, sur chaque point, plusieurs d'entre elles peuvent nous servir d'exemple. Ainsi, dans plusieurs fédérations, les tribunaux des Etats-membres jouissent d'une juridiction exclusive quand il s'agit d'interpréter les constitutions internes de ces Etats et les questions constitutionnelles n'intéressant qu'eux.

Ainsi encore, dans toutes les fédérations, les Etats-membres — et parfois le pouvoir judiciaire lui-même —

jouent un rôle quant au choix et à la nomination des juges des tribunaux composant le forum constitutionnel. En effet, bon nombre d'Etats fédérés nomment eux-mêmes les membres des tribunaux d'Etat dotés d'une juridiction en matière constitutionnelle.

Mieux encore, dans la majorité des fédérations, les Etats-membres participent au choix des juges du tribunal suprême fédéral, soit en étant consultés, soit même par l'intermédiaire d'une des chambres fédérales. C'est ainsi qu'en République fédérale d'Allemagne, les Etats-membres nomment directement les sénateurs, lesquels choisissent la moitié des juges de la Cour constitutionnelle de la fédération. Il arrive même que les juges des tribunaux d'Etats, nommés par leurs Etats respectifs, fassent partie du tribunal suprême fédéral.

Aucune fédération ne viole au même point que le Canada les principes du fédéralisme dans ce domaine.

D'une part, le système judiciaire y est nettement unitaire et la juridiction du tribunal suprême fédéral l'emporte incontestablement sur celle des tribunaux provinciaux supérieurs, même quand il s'agit de questions de nature provinciale.

D'autre part, la "protection" du fédéralisme et l'évolution constitutionnelle dépendent de tribunaux dont tous les juges sont nommés par le seul gouvernement central et, en dernier ressort, d'un tribunal suprême dont l'organisation et les compétences sont déterminées par le seul parlement fédéral sans être aucunement protégées par la Constitution.

Ajoutons que les juges chargés d'interpréter le droit constitutionnel sont presque tous des privatistes. On sait également que les deux tiers des juges de la Cour suprême ont été formés dans la discipline de la *common law* et que presque tous les jugements sont rédigés en anglais, y compris ceux qui intéressent le Québec.

4 - Observations

Dès avant 1867 et plus encore en 1875, au moment d'établir la "Cour générale d'appel pour le Canada" prévue par le B.N.A. Act, de nombreux hommes politiques canadiens-français avaient prévu que cette cour, volontairement créée dans un esprit centralisateur, desservirait les intérêts du Québec. Plusieurs s'opposèrent à sa création; d'autres tentèrent en vain d'en faire modifier la composition ou la juridiction dans un sens moins dangereux pour le Québec.

Depuis lors, un nombre encore plus grand d'hommes politiques, de juristes et de commentateurs ont réclamé la réorganisation du forum constitutionnel canadien. Pourtant, les seules modifications importantes survenues depuis 1875 ont été contraires aux intérêts des provinces et à ceux du Québec en particulier.

Il convient donc que les délégués s'interrogent sur la nécessité ou l'opportunité du réaménagement ou de l'abolition du système actuel.

b) L'organisation pénale

Introduction

Les expressions "droit criminel" et "droit pénal" désignent ordinairement une seule et même chose: l'exercice par l'Etat du pouvoir de réprimer par l'imposition d'une peine tout comportement attentatoire à l'ordre public. La tradition juridique britannique, transplantée au Canada, insiste sur l'objet de ce pouvoir, le crime, alors que la tradition juridique française en souligne la technique, l'imposition de la peine, d'où l'appellation "droit criminel" en Angleterre et l'appellation "droit pénal" en France.

On pourrait, au Canada, faire une distinction entre "droit criminel" et "droit pénal". L'article 91, paragraphe 27, donne en effet au Parlement du Canada le pouvoir de légiférer sur le droit *criminel* (c'est-à-dire définir et ré-

primer les "crimes"), tandis que l'article 92, paragraphe 15, confie aux Législatures provinciales une compétence de type *pénal* (infliction de peines en vue de faire respecter les lois provinciales). L'expression "droit criminel" n'étant guère française, nous utiliserons l'appellation "droit pénal" dans le présent exposé.

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

Le British North America Act de 1867 attribue au Parlement fédéral les compétences suivantes, énumérées aux paragraphes 27 et 28 de l'article 91 : "Le droit criminel, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle; l'établissement, l'entretien et l'administration des pénitenciers".

Dans chaque province, par ailleurs, la Législature possède la compétence exclusive dans les domaines suivants, selon les paragraphes 6, 14 et 15 de l'article 92 : "l'établissement, l'entretien et l'administration de prisons publiques dans et pour la Province: l'administration de la justice dans la Province, y compris la constitution, le coût et l'organisation des tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, ainsi que la procédure en matière civile devant ces tribunaux; l'infliction de punitions par voie d'amendes, de peines ou d'emprisonnement en vue de faire respecter toute loi provinciale établie relativement à une matière rentrant dans une des catégories de sujets énumérées dans le présent article".

Ces dispositions constitutionnelles partagent donc entre le Parlement du Canada et les Législatures provinciales les compétences législatives qui portent sur le droit pénal, l'organisation des tribunaux et les institutions pénitentiaires.

Lors des débats qui précédèrent l'adoption de la constitution, le principe de l'autorité exclusive du Parlement du Canada sur le droit criminel n'a pas fait l'objet de longues discussions. MacDonald en expliqua le fondement

en ces termes, au cours des débats sur la Confédération en 1865 :

Le Code criminel — c'est-à-dire la détermination de ce qui est crime et de ce qui ne l'est pas — est laissé au gouvernement général. Ceci est presque une nécessité. Il est très important que le Code criminel soit uniforme dans toutes les provinces — que ce qui est crime dans une partie de l'Amérique anglaise soit jugé tel dans toutes les autres parties — et que, dans toute l'union, la vie et la propriété des individus soient uniformément protégées. C'est un des grands vices de la constitution des Etats-Unis où ce qui est crime dans un Etat n'est qu'une offense vénielle et passible d'une légère punition dans un autre. Mais, dans notre constitution, nous n'aurons qu'un code criminel basé sur le code criminel anglais, et applicable à toute l'Amérique britannique, de sorte qu'un des sujets de la confédération saura toujours, dans quelque partie de l'union qu'il se trouve, quels sont ses droits et aussi à quels châtiments il s'expose s'il se rend coupable d'infraction à la loi (Débats, p. 41).

Deux députés seulement s'opposèrent, pour des raisons diverses, à ces dispositions du projet de constitution. Joseph Perrault exprima la crainte que le gouvernement fédéral n'utilise ce pouvoir comme instrument d'oppression contre les Canadiens français, tandis que Christopher Dunkin, l'un des critiques les plus lucides du système fédéral proposé, s'exprima en ces termes :

Il y a même une espèce de raffinement de confusion quant aux matières criminelles : par exemple, la procédure criminelle doit être la même par toute la confédération ; la procédure civile sera particulière à chaque province ; la législation criminelle proprement dite sera fédérale mais provinciale quant à une somme incertaine de législation pénale ; les droits civils seront principalement du ressort de chaque province ; mais qui pourra dire quelle sera la part du contrôle du gouvernement fédéral sur ces tribunaux constitués par les provinces, et présidés par des juges nommés et salariés par le gouvernement fédéral. Pitié pour le malheureux juge qui sera en même temps revêtu des pouvoirs civils et criminels (Débats p. 630).

Le droit "criminel" dont parle MacDonald est le droit pénal anglais, qui a été introduit officiellement au Canada par l'Acte de Québec (1774) et ce, s'il faut en croire le préambule de cette loi, à la grande satisfaction des Canadiens français.

2 - L'évolution constitutionnelle

Les tribunaux s'emploient depuis 1867 à définir les limites respectives des compétences fédérales et provinciales dans le domaine du droit pénal. L'interprétation judiciaire du paragraphe 27 de l'article 91 s'est faite en trois étapes. Les deux premières ont exalté le pouvoir du Parlement du Canada alors que la dernière, que nous vivons actuellement, semble plus favorable à la coexistence du droit criminel canadien et du droit pénal provincial. Il va sans dire que nous ne mentionnons dans le présent exposé que les arrêts fondamentaux.

Dans une première étape, le Conseil privé a été mené à définir le sens des mots "droit criminel" et, partant, l'étendue de la compétence du Parlement du Canada. Cette étape a été amorcée par l'arrêt *Russel c. La Reine* (1881), dans lequel le Comité judiciaire du Conseil privé a constaté le pouvoir du Parlement du Canada de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada et, ce faisant, de faire tomber dans le champ du droit criminel des matières qui autrement relèvent du pouvoir des provinces (le Parlement fédéral avait adopté une loi prohibant la vente de boissons alcooliques sous peine de sanctions, dans le but de favoriser la tempérance au Canada et de réglementer de façon uniforme la vente des alcools dans les provinces, laquelle relèverait normalement de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils). Cette première étape a été couronnée par un arrêt de 1903 (affaire *Hamilton Street Railway*), dans lequel le Conseil privé a interprété les mots "droit criminel" dans "le sens le plus large possible". Cependant, on s'en tient encore à l'objet de la loi pour en déterminer la nature pénale (le vol, le meurtre ou l'inceste, par exemple tom-

bent sans difficulté dans la définition "la plus large possible" du droit criminel), tandis qu'on s'écartera de ce critère trop limitatif dans l'étape suivante.

En 1931, dans l'arrêt *Proprietary Articles Trade Association c. A.-G. for Canada*, le Conseil privé refuse en effet de définir le "domaine de la jurisprudence criminelle", par crainte d'y confiner la compétence du Parlement du Canada. Plutôt que de scruter l'objet de la loi afin d'en déterminer la véritable nature, le Conseil privé s'arrête à la forme de la loi: "est criminel l'acte prohibé sous peine de sanction". *Ce nouveau critère faisait du Parlement du Canada le seul juge de sa compétence, puisque le tribunal n'avait qu'à constater la forme pénale de la loi (c'est-à-dire l'imposition d'une peine) pour en déterminer le caractère criminel.*

Enfin, dans une troisième étape, la Cour suprême du Canada a perfectionné et nuancé le critère ci-dessus. La règle actuelle d'interprétation judiciaire peut être résumée de la manière suivante: 1- seul le Parlement du Canada a le pouvoir de créer des crimes; 2- dans l'exercice de ce pouvoir, le Parlement du Canada peut empiéter sur la compétence des provinces; 3- cependant, cette compétence ne doit pas servir de prétexte au Parlement du Canada pour légiférer sur les catégories de sujets confiées aux Provinces par l'article 92 de la Constitution.

3 - *La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec*

En matière de droit pénal

Dans l'exercice de sa compétence sur le droit criminel, le Parlement a adopté en 1892 le Code pénal canadien, qui contient la majeure partie des crimes et des infractions criminelles. C'est ce Code qui définit les crimes et les infractions, les conditions de la responsabilité pénale, les peines applicables, de même que les conditions auxquelles un pardon peut être accordé. Il a été révisé en 1954.

Au pouvoir sur le droit pénal, le paragraphe 27 de l'article 91 ajoute la procédure criminelle. Celle-ci fait aussi partie du Code pénal. C'est ainsi que le Parlement du Canada détermine la juridiction des juges en matière pénale, fixe les conditions relatives à l'arrestation, et prévoit le mode de procès. Il appartient aussi au Parlement du Canada de définir les modes de preuve en matière criminelle.

Quant aux provinces, le critère de leur compétence en matière pénale consiste à se demander si la Législature a le pouvoir d'adopter la loi qu'elle assortit d'une sanction pénale. Les provinces peuvent donc imposer des peines pour faire respecter toutes les lois valides qu'elles adoptent en vertu de l'article 92 de la constitution.

C'est ainsi, par exemple, que les lois provinciales concernant l'usage des routes, la vente et la consommation de boissons alcooliques, l'exploitation de permis, la chasse et la pêche, sont pour la plupart sanctionnées par l'imposition d'amendes ou d'emprisonnement et que la constitutionnalité de ces lois pénales a été maintenue par les tribunaux. Cependant, les provinces ne peuvent créer des crimes ou envahir le domaine criminel.

Dans l'arrêt *O'Grady v. Sparling*, (1960) R.C.S., p. 804, la Cour suprême a maintenu la validité d'une loi provinciale qui faisait une infraction du fait de conduire une automobile d'une manière insouciance, en dépit du fait que le Code criminel crée également le crime de conduite dangereuse. En effet, le Parlement du Canada fait de la conduite dangereuse un crime, bien que cette disposition touche un projet qui normalement tombe dans le champ de la compétence provinciale: l'usage des routes. Cependant, la province a également le pouvoir d'assurer la mise en vigueur de son Code de la route en prévoyant l'imposition de sanctions pénales; c'est ce qu'elle fait en prohibant la conduite dangereuse. Comment réconcilier ces deux lois et ces deux sanctions, puisque la province ne peut légiférer sur une matière déjà occupée par le Parlement fédéral. Dans l'espèce, la Cour suprême en est

venue à la conclusion qu'il existait une différence de nature entre "la conduite dangereuse" (crime) et "la conduite insouciant" (infraction provinciale) !

Cependant, des subtilités de ce genre ne sont pas toujours possibles et la Cour s'en tient à la règle selon laquelle la compétence pénale provinciale doit se limiter à la sanction des lois provinciales. En outre, une province ne peut, par une loi permissive, aller à l'encontre d'une loi prohibitive fédérale. Cependant une province peut, en légiférant sous le titre de la propriété et des droits civils, assortir d'une sanction civile une condamnation criminelle, v.g., ordonner la fermeture d'un local réputé maison de débauche selon le Code criminel.

La compétence que le paragraphe 15 de l'article 92 confère aux provinces sur le droit pénal comporte le pouvoir de fixer elles-mêmes la procédure applicable aux poursuites intentées, de même que le mode de preuve et la juridiction des tribunaux.

Il faut noter que si les provinces ne peuvent créer de crimes, cela n'a pas pour effet de limiter le quantum des peines applicables en vertu des lois provinciales. L'article 92 ne permet sans doute pas aux provinces d'imposer la peine de mort ou des châtiments corporels, mais il ne fixe aucune limite aux montants des amendes ou aux périodes d'emprisonnement, si bien que les provinces peuvent prescrire dans leurs lois pénales des peines aussi lourdes que celles que prévoit le code criminel, y compris la servitude pénale.

En matière d'organisation judiciaire

Le député Dunkin, dont nous avons cité les propos, n'exagérerait pas lorsqu'il dénonçait le "raffinement de confusion quant aux matières criminelles", surtout si l'on se tourne vers l'organisation judiciaire. Le paragraphe 16 de l'article 92 confie aux provinces l'établissement, l'entretien, la constitution, le financement et l'organisation des tribunaux provinciaux. Le Québec exerce sa compétence dans ce domaine par la Loi des tribunaux

judiciaires. Pour que la confusion ne soit pas trop grande, le présent exposé s'en tiendra aux grandes lignes de l'organisation judiciaire.

La Cour "du Banc de la Reine", dont la création est antérieure à 1867, exerce, en matière pénale, une juridiction d'appel et une juridiction de première instance. Cette cour est instituée et organisée par la Province, mais les juges en sont nommés par le gouvernement du Canada (art. 96). La juridiction d'appel de cette Cour est fixée par le Code criminel en matière fédérale et par les lois des provinces dans leur domaine. Dans l'exercice de sa juridiction de première instance, la Cour du Banc de la Reine, division de première instance, devient, selon le Code criminel, la Cour supérieure de juridiction criminelle. Elle est présidée par un juge de la Cour supérieure, spécialement habilité à cette fin et comporte un jury. C'est la cour criminelle de droit commun; elle a juridiction exclusive sur les actes criminels les plus graves, *v.g.*, meurtre, viol, trahison, etc.; en règle générale, un prévenu accusé d'un acte criminel peut choisir d'être jugé par cette cour. Notons que même si l'exigence d'un jury dans l'exercice de cette juridiction ressortit au Code criminel, la loi sur les jurés, elle, est provinciale.

La Cour supérieure, elle aussi instituée par la Province en tant que tribunal de droit commun en matière civile, est appelée à exercer une juridiction d'appel en matière pénale. En effet le législateur fédéral confie à cette Cour, dont les juges sont nommés par lui, une juridiction d'appel sur les condamnations pour infractions criminelles. La Cour supérieure exerce également un pouvoir de surveillance et de contrôle sur les tribunaux provinciaux de juridiction pénale.

La Cour provinciale, instituée par le Québec et dont les juges sont nommés par la province, est habilitée à exercer une juridiction criminelle et pénale en plus d'une juridiction civile. Nous verrons le mode d'exercice de cette juridiction criminelle, en même temps que celui de la Cour des sessions de la paix. Cette dernière est, elle

aussi, une cour instituée par la province et présidée par des magistrats provinciaux, mais sa juridiction porte exclusivement sur les matières criminelles et pénales. En matière pénale, la Cour des sessions de la Paix est appelée à entendre certains procès intentés en vertu de la Loi provinciale sur les poursuites sommaires, c'est-à-dire qu'elle exerce une juridiction de première instance en matière d'infractions provinciales. La juridiction criminelle de la Cour provinciale et de la Cour des Sessions de la Paix pose certaines difficultés que l'on retrouve d'ailleurs, quant aux cours municipales qui, elles aussi, sont appelées à exercer une juridiction criminelle et pénale. La difficulté consiste dans le fait que le Parlement du Canada ne reconnaît pas ces cours provinciales en tant que telles: le code pénal confère une juridiction criminelle aux juges de ces cours mais non aux cours elles-mêmes.

La loi québécoise des tribunaux judiciaires institue deux autres tribunaux dont l'importance est considérable en matière criminelle et pénale. Il s'agit de la Cour de Bien-Etre social et du tribunal des Juges de Paix. Ces deux cours appliquent des lois fédérales, des lois provinciales et des règlements municipaux.

Cet ensemble hétéroclite est coiffé par la Cour suprême du Canada, qui exerce une juridiction d'appel, tant pour ce qui est des lois fédérales, que pour ce qui concerne les lois pénales provinciales.

Dans la pratique, ce sont les provinces qui portent le fardeau de l'administration de la justice, bien que ce soit le parlement central qui définisse les crimes. Dans la grande majorité des poursuites criminelles, c'est le ministre provincial de la Justice qui intervient et c'est également le gouvernement du Québec qui perçoit habituellement les amendes prévues par le Code pénal. Mais le développement de l'administration, dans ce domaine, en fait une entreprise très onéreuse, surtout si elle doit répondre aux exigences les plus élémentaires de la criminologie.

Le Québec doit veiller à la formation d'officiers de probation et à l'élaboration de programmes de justice préventive. Les services de probation et de réhabilitation sont assumés en totalité, quant aux enfants, par l'initiative privée, grâce, évidemment, aux subsides du Québec. Quant aux adultes, le gouvernement du Canada, par le truchement de la Commission des libérations conditionnelles, exerce également une action dans ce domaine, mais ce n'est pas la plus coûteuse.

En matière de libérations conditionnelles

En 1899, le Parlement fédéral a accaparé une compétence que ne prévoit pas le British North America Act : celle qui consiste à mettre en liberté surveillée un prisonnier sous le coup d'une sentence prononcée en vertu d'une loi fédérale. Par exemple, un détenu condamné à un emprisonnement de deux ans est éligible à neuf mois, celui qui est condamné à un emprisonnement de plus de deux ans est éligible au tiers de sa sentence et celui qui est sous le coup d'une sentence à vie est éligible après avoir purgé sept ans.

Dans l'exercice de sa compétence, la Commission nationale des Libérations conditionnelles est donc appelée à modifier les sentences imposées par les tribunaux si elle estime que le détenu a tiré le plus grand avantage de l'emprisonnement et que la libération conditionnelle favorise son redressement et sa resocialisation. Il faut noter que la libération conditionnelle n'est pas une remise de peine ni un pardon ; il s'agit plutôt d'une modification de la sentence en ce sens que le prévenu remis en liberté surveillée reste toujours sous le coup de la sentence qui lui a été imposée.

Le fondement de cette compétence fédérale est contestable. S'il est facile de comprendre que British North America Act n'en fait pas mention (en 1867, on donnait à la peine une valeur uniquement répressive), on peut s'interroger sur les titres du Parlement fédéral à exercer cette compétence.

En effet, cette compétence ne peut se greffer à la compétence relative aux pénitenciers puisqu'elle porte aussi sur les sentences d'emprisonnement. Le seul titre que puisse réclamer le Parlement fédéral à l'exercice de cette compétence résiderait dans l'argument voulant que le législateur qui est compétent pour énoncer la peine soit aussi compétent pour en fixer les modalités. Mais on pourrait tout aussi bien soutenir que le législateur compétent quant à l'administration de la justice est aussi compétent dans ce domaine qui relève davantage de la probation. D'ailleurs, la Commission des libérations conditionnelles fait reposer sur les provinces le fardeau des services de probation nécessaires à la mise en oeuvre de la loi.

Le Québec, contrairement à l'Ontario et à la Colombie britannique, n'a pas jugé utile de créer sa propre commission des libérations conditionnelles. D'ailleurs une telle Commission dans l'état actuel de la loi fédérale ne pourrait se substituer à la Commission nationale. Mais le Québec, loin de contester cette compétence fédérale est plutôt enclin à en confier de nouvelles au gouvernement central. Par exemple, le Québec souhaite que le gouvernement central assume les emprisonnements de plus de six mois.

En somme, l'organisation judiciaire pénale se présente comme un casse-tête dans ce pays et le gouvernement du Canada exerce, à peu de frais, un contrôle sur l'ensemble du système.

En matière d'organisation pénitentiaire

L'article 91, paragraphe 28, attribue au Parlement du Canada l'établissement, l'entretien et l'administration des pénitenciers; les provinces, de leur côté, s'occupent des prisons en vertu du paragraphe 6 de l'article 92. Les débats sur la Confédération ne font aucune mention de ce partage de compétence. Assez curieusement d'ailleurs, les Résolutions de Québec attribuaient aux provinces les pénitenciers et les prisons; peut-être faut-il chercher l'explication de ce changement dans le souci des consti-

tuants ou du gouvernement impérial d'alléger autant que possible le fardeau financier des provinces; à moins qu'il ne faille invoquer le fait qu'au moment de la Confédération, l'Ontario et le Québec possédaient en commun l'unique pénitencier de Kingston, en sorte que le Québec se fût trouvé obligé de construire un pénitencier. Quoi qu'il en soit, pénitenciers et prisons ne relèvent point du même niveau de gouvernement. Le mot "pénitencier" signifie, du point de vue constitutionnel, un établissement où sont détenus, en servitude pénale, les individus qui sont sous le coup d'une sentence d'emprisonnement d'une durée de deux ans et plus.

En 1967, cependant, on ne devrait plus parler de détention dans une prison ou un pénitencier; on devrait parler dorénavant de traitement en milieu carcéral, c'est-à-dire que la prison ou le pénitencier ne devraient plus être de simples lieux de détention, mais devenir au contraire, des lieux de traitement et d'éducation. Dans cette nouvelle perspective, il y a lieu de se demander si le partage des compétences ne constitue pas un véritable obstacle à la création d'un système pénologique cohérent.

4 - *Observations*

Tout en cherchant réponse à ces questions, les délégués devraient prendre connaissance de certains faits qui tendent à démontrer que le règlement de l'aspect constitutionnel des problèmes soulevés n'apporte pas nécessairement une solution à tous les autres aspects. Dans le domaine de la criminologie, en particulier, ni Québec ni Ottawa n'ont encore fait preuve d'une réelle prise de conscience des problèmes et encore moins d'une volonté ferme de se doter de toute l'infrastructure nécessaire à une véritable politique criminologique.

Il est vrai que l'enchevêtrement constitutionnel dans ce domaine et les problèmes de financement étouffent souvent l'initiative, mais la complexité de la situation sert sans doute de prétexte à l'inaction. C'est ainsi que le Québec n'a pas encore institué de système gouvernemental de probation pour adultes.

Dans le domaine de l'organisation pénale comme dans bien d'autres, les Québécois ne se tournent pas suffisamment vers l'avenir. Tout en étudiant avec soin les aspects constitutionnels de la question, les délégués devront réfléchir au contexte plus vaste dans lequel s'inscrira le progrès ou le déclin de la nation canadienne-française.

Tenir compte également des autres aspects de l'organisation pénale. Si le Québec demeure passif après s'être fait reconnaître le pouvoir de légiférer dans ce domaine d'une manière exclusive, s'agira-t-il d'un véritable progrès ?

II - Document de travail

destiné à faciliter la discussion des délégués
dans les comités ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

a) L'ARBITRAGE CONSTITUTIONNEL

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Quelques questions d'ordre général
- 3 - Structure et fonctionnement du tribunal constitutionnel
- 4 - Les affaires strictement québécoises

b) L'ORGANISATION PÉNALE

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Quelques questions d'ordre général
- 3 - L'organisation des tribunaux
- 4 - Le système pénitentiaire
- 5 - Les Canadiens français établis hors du Québec

a) L'arbitrage constitutionnel

1 - La question fondamentale

Toute la question est de savoir si, dans les conflits constitutionnels qui opposent le Québec et le pouvoir fédé-

ral, conflits qui mettent en cause les compétences d'un Etat à majorité francophone et d'un Etat à majorité anglophone, l'une des deux nations peut s'en remettre à un tribunal constitutionnel créé et nommé par l'autre nation, comme l'est la Cour suprême du Canada.

L'idée de soumettre les litiges entre gouvernements à l'arbitrage d'un tiers est louable en soi; elle constitue même le fondement de l'état de droit, si essentiel à la coexistence des individus et des peuples. Il est intéressant de noter, à cet égard, que des tribunaux quasi constitutionnels existent maintenant au niveau international, entre Etats souverains, comme la Cour européenne des droits de l'homme et les tribunaux des Communautés économiques européennes, mais la compétence de ces organismes est évidemment limitée à des objets précis et leur composition n'est pas celle des tribunaux internes.

Il reste cependant à déterminer si, dans un pays binational comme le Canada, la Cour Suprême, qui sert actuellement de tribunal constitutionnel, est correctement constituée pour cette fin, puisqu'elle permet à la nation majoritaire d'avoir toujours le dernier mot dans toutes les questions vitales qui intéressent l'avenir du Québec et du Canada français.

2 - *Quelques questions d'ordre général*

- a) Si le Canada demeure un Etat de type fédéral ou confédéral et si le Québec en fait partie estimez-vous qu'un tribunal (ou forum) constitutionnel soit nécessaire pour régler les litiges entre l'Etat fédéral et les Etats-membres et interpréter la Constitution? Le Québec doit-il se soumettre à l'arbitrage d'un tel tribunal ou devrait-il plutôt régler tous les litiges de nature constitutionnelle au niveau politique?
- b) Quels sont les avantages et désavantages que comporte l'arbitrage entre gouvernements, particulièrement dans une fédération ou confédération?

- c) Si vous estimez qu'un tribunal constitutionnel est nécessaire, la Cour suprême du Canada est-elle un tribunal constitutionnel acceptable pour le Québec ?

La question fut posée il y a quelques mois aux délégués et suppléants, de même qu'aux hommes d'affaires et aux associations, dans le cadre du questionnaire préparé par les Etats généraux. Les résultats furent les suivants : oui, 25.2% ; non, 44.8% ; indécis, 24.1% ; pas de réponse, 5.9%. Ces chiffres ne lient en aucune façon les délégués aux Assises de novembre 1967, mais ils montrent que le système actuel d'arbitrage constitutionnel soulève des objections dans l'esprit de nombreux citoyens canadiens-français.

D'ailleurs, le gouvernement québécois, sous tous les régimes, a protesté officiellement contre la nature de l'arbitrage constitutionnel actuel et réclamé la création d'un tribunal impartial.

3 - Structure et fonctionnement

- a) Si l'existence d'un tribunal constitutionnel s'avérait nécessaire à votre avis, serait-il préférable qu'un tribunal distinct de la Cour suprême soit créé ?

En d'autres termes, le tribunal devrait-il être spécialisé et s'occuper exclusivement de questions constitutionnelles ?

Deux traditions se heurtent ici : celle du pragmatisme britannique, selon laquelle tous les aspects du droit se tiennent et ne sauraient donc être divisés en catégories ; celle du continent européen, selon laquelle la complexité croissante des questions socio-juridiques exige des tribunaux spécialisés. C'est ainsi qu'on trouve en France, en Allemagne de l'Ouest, en Autriche et ailleurs des tribunaux spécialisés dans les questions constitutionnelles comme on trouve dans la plupart des pays, même de tradition britannique, des tribunaux administratifs de plus en

plus spécialisés. Il existe évidemment des difficultés à propos des questions "mixtes", car les problèmes constitutionnels se présentent rarement "à l'état pur", mais les pays qui pratiquent la spécialisation ont mis au point des techniques qui permettent de résoudre ces problèmes, comme celle du "renvoi", selon laquelle toutes les questions constitutionnelles qui surgissent devant les cours, même inférieures, sont automatiquement expédiées au tribunal constitutionnel. La question fait alors l'objet d'un arrêt qui est envoyé au tribunal inférieur, lequel peut alors continuer l'examen des autres aspects du litige et rendre jugement. A noter que l'article 62 de la Loi sur la Cour suprême autorise déjà ce système de renvoi, à condition que les législatures provinciales aient autorisé les juges à s'en servir; cependant, ces questions sont demeurées lettre morte en pratique.

- b) Qui devrait nommer les membres du tribunal constitutionnel ?

Il existe des Etats fédératifs où les Etats-membres participent au choix des juges constitutionnels. Il resterait à déterminer le nombre de juges qui seraient nommés par les provinces et par le Québec en particulier. Il ne faut point oublier que le système et les conceptions juridiques du Québec sont bien différents de ceux des autres Etats provinciaux. L'article 6 de la Loi sur la Cour suprême reconnaît ce fait et stipule qu'au moins trois des neuf juges doivent être choisis parmi les juges ou avocats du Québec, mais c'est toujours le gouvernement central qui décide quels Québécois seront nommés à la Cour et l'on connaît le rôle de la politique dans ce domaine. Plusieurs propositions de réforme ont été faites depuis quelques années par des auteurs, dont l'une reconnaîtrait au Québec le droit de choisir trois juges, tandis que les provinces de "common law" en nommeraient également trois, et le gouvernement fédéral trois ou cinq, dont au moins un ou deux devraient aussi venir du Québec et du Canada français. Une autre suggestion partagerait le tribunal en deux: le Canada anglais et le Québec y seraient représentés de manière égale; quand

au "banc" (c'est-à-dire le groupe de juges chargés d'entendre une affaire), il varierait suivant que le cas opposerait, par exemple, l'Etat central et une province anglophone ou l'Etat fédéral et le Québec.

- c) La structure et le fonctionnement du tribunal constitutionnel devraient-ils être définis dans la constitution ou laissés au parlement fédéral, comme c'est le cas à l'heure actuelle ?

4 - *Les affaires strictement québécoises*

- a) Le Québec devrait-il posséder son propre tribunal de dernière instance pour les affaires relevant de sa propre constitution et de ses propres lois (droit civil, droit municipal, droit des compagnies, etc.) ?
- b) Devrait-il avoir appel des arrêts du tribunal québécois au tribunal constitutionnel central ou à la Cour Suprême dans les affaires d'intérêt mixte (c'est-à-dire d'intérêt à la fois fédéral et provincial) ?

La Cour suprême actuelle se compose de neuf membres tous nommés par le gouvernement fédéral; trois d'entre eux doivent être choisis parmi les avocats ou juges du Québec. Seuls ces trois juges ont étudié et pratiqué le droit civil du Québec et l'un d'eux est un ancien ministre fédéral anglophone.

- c) Les juges des cours supérieures du Québec, qui se prononcent souvent, en première instance, sur les questions constitutionnelles et qui, de surcroît, jouent un rôle fondamental dans l'interprétation du droit civil du Québec et exercent un droit de regard sur ses institutions judiciaires et administratives, doivent-ils être nommés par Québec ou par Ottawa ?

L'article 96 du B.N.A. Act attribue au gouvernement central le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures établies dans les provinces et l'article 98 prévoit

que les juges des tribunaux du Québec devront cependant être choisis parmi les membres du barreau québécois.

- d) Si la Cour suprême devait être maintenue en ce qui concerne les appels portant sur le droit civil, le Québec devrait-il participer à la nomination des juges ? De quelle manière et dans quelle proportion ?

b) L'organisation pénale

1 - *La question fondamentale*

Il s'agit de savoir si, grâce au contrôle qu'il exerce sur la législation pénale, la Cour suprême et la désignation des juges de la Cour supérieure du Québec et de la Cour d'appel, le pouvoir fédéral ne s'immisce pas dans des questions qui touchent de très près la mentalité et les intérêts fondamentaux du Canada français. Tout le système étant foncièrement d'inspiration britannique, le Québec peut-il l'accepter tel quel ?

L'enchevêtrement actuel des compétences législatives rend presque impossible l'élaboration d'une politique cohérente de réadaptation des détenus, qui tienne compte de la mentalité distincte des Canadiens français.

2 - *Questions d'ordre général*

- a) Le Québec doit-il posséder son propre Code pénal (ou "criminel") ?
- b) Si le droit pénal était attribué au Québec, conviendrait-il de reconnaître l'existence, comme aux Etats-Unis, de certains "crimes fédéraux" ?

L'uniformité des lois pénales n'est pas facile à établir dans un pays où coexistent deux peuples bien distincts. Les débats qui entourent la prohibition de la publicité anticonceptionnelle, l'avortement et les loteries illustrent les divergences profondes qui opposent les deux mentalités. Certes, la définition des crimes les plus graves est à peu près la même dans tout l'Occident, mais il surgit encore des situations ou un acte moralement neu-

tre pour une collectivité constitue un crime pour la collectivité voisine. Le fait que les mentalités puissent évoluer ne change rien au droit de chaque groupe d'entretenir sur ces questions l'opinion qu'il estime juste.

3 - *L'organisation des tribunaux*

L'exposé de base nous a révélé la complexité de l'organisation judiciaire pénale au Canada et au Québec. Si l'administration de la justice relève des provinces, c'est le gouvernement fédéral qui nomme les juges des tribunaux supérieurs et détermine la procédure à suivre en matière criminelle. Par ailleurs, il existe également des tribunaux dont les juges sont nommés par Québec, mais il y a généralement appel des jugements de ces juges devant les tribunaux supérieurs. En outre, la loi sur les jurés relève de la compétence du Québec. Les inconvénients d'une telle salade juridique sont de plus en plus apparents, au fur et à mesure que l'on tente de formuler une politique pénologique cohérente.

- a) De quel gouvernement devrait relever l'ensemble de l'administration de la justice et des tribunaux répressifs ?
- b) Les tribunaux fédéraux devraient-ils exercer un pouvoir de surveillance ou de contrôle, par voie d'appel ou autrement, sur les tribunaux provinciaux de juridiction pénale ? En particulier, la Cour suprême devrait-elle exercer une juridiction d'appel en ce qui concerne les lois pénales québécoises ?
- c) De quel pouvoir devrait relever la nomination des juges des tribunaux répressifs ?

4 - *Le système pénitentiaire*

Le Parlement du Canada a la compétence à l'égard des pénitenciers et les parlements provinciaux ont juridiction sur les prisons (les personnes condamnées à deux

ans ou plus sont incarcérées au pénitencier, les autres dans les prisons).

Or, les méthodes de réadaptation à la vie normale pratiquées dans les prisons ou pénitenciers doivent varier selon les différences de culture, de mentalité et d'habitudes. Qu'on pense seulement à l'organisation du travail et des loisirs pendant la journée du prisonnier: celle des prisons de France n'est sûrement pas semblable à celle des prisons du Royaume-Uni.

- a) De quel gouvernement devraient relever l'organisation pénitentiaire et les méthodes de réadaptation des détenus ?

Dans la même veine, les délégués pourront se pencher sur le cas de la Commission fédérale des libérations conditionnelles, dont nous avons dit dans l'exposé de base qu'elle possède le pouvoir de réduire considérablement la durée de la détention, ajoutant de la sorte à la confusion qui règne dans l'ensemble du système pénologique. A noter que certaines provinces possèdent leur propre organisme chargé d'administrer ces libérations.

- b) De quel gouvernement devrait relever le système des libérations conditionnelles ?

5 - Les Canadiens français établis hors du Québec

Dans un mémoire de la Commission Laurendeau-Dunton, le Conseil de la Vie Française recommande "que le Parlement canadien institue un tribunal, composé de représentants, à nombre égal, des deux nations, représentants choisis en dehors du Parlement, qui auraient pour mission d'entendre les groupements de ces deux nations qui s'estimeraient lésés au point de vue scolaire et de faire à qui de droit les recommandations qui s'imposent; que ce tribunal ait à sa disposition un service d'éducation auquel il pourrait enjoindre, le cas échéant, de dispenser à l'un ou à l'autre groupement l'instruction à laquelle il a droit."

- a) Les délégués approuvent-ils cette suggestion ? Cet organisme devrait-il posséder les pouvoirs judiciaires et exécutifs nécessaires pour juger, mettre en vigueur ses arrêts et corriger les situations injustes créées dans les autres provinces ?
- b) Les Canadiens français établis hors du Québec sont-ils satisfaits de la Cour suprême en tant que tribunal constitutionnel ? S'ils ne le sont pas, quelle est leur opinion sur la création d'un tribunal constitutionnel 1° au sein de la Cour Suprême ou 2° en dehors de cette Cour ? Les délégués de l'extérieur du Québec doivent ici répondre à ces questions en fonction de leurs propres besoins.

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions si complexes du forum constitutionnel et de l'organisation pénale. Dans la perspective d'un système judiciaire qui tiendrait pleinement compte des aspirations de la Nation, il reste sans doute beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de compléter le travail esquissé ici.

L'intégrité du territoire québécois

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - Les frontières actuelles du Québec
- 4 - Observations

Introduction

L'objet de cette analyse est d'étudier quels sont, dans le cadre constitutionnel actuel, les droits du Québec sur le territoire compris à l'intérieur de ses limites et d'examiner la situation actuelle des frontières québécoises, puisqu'il y a, à cet égard, de nombreux litiges.

1 - *Les dispositions constitutionnelles*

Les articles du British North America Act de 1867 qui traitent de la compétence territoriale et des questions afférentes sont les suivants :

- a) Distinguons, en premier lieu, les pouvoirs réservés au gouvernement du Canada, soit : la navigation (article 91, par. 10), "le transport par eau entre une province et un pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces" (art. 91, par. 13) ; enfin, les Indiens et les terres réservées aux Indiens (art. 91, par. 24).
- b) En second lieu, certains pouvoirs sont attribués aux provinces. Ce sont les suivants :

L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province et des bois et forêts qui s'y trouvent (art. 92, par. 5) ;

Les terres, mines, minéraux et redevances appartenant aux provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, au moment de l'Union, et les sommes d'argent alors dues ou payables pour ces terres, mines, minéraux ou redevances, appartiendront tous aux provinces ... dans lesquelles ils sont situés ou exigibles, sous réserve des fidéicommiss existants et des droits acquis autres que ceux de la province (art. 109).

Les provinces conserveront celles de leurs propriétés publiques dont il n'est pas disposé dans le présent Acte, sous réserve du droit, pour le Canada, de s'emparer de tout terrain ou de toute propriété publique dont il aura besoin pour les fins de fortification ou pour la défense du pays (art. 117) ;

Les immeubles et les biens appartenant au Canada ou à quelque province ne seront pas imposables (art. 125) ;

Le lieutenant-gouverneur du Québec pourra... par proclamation sous le grand sceau de la province devant prendre effet le jour y mentionné, établir des cantons dans les

parties de la province de Québec où il n'en a pas encore été établi et en fixer les tenants et aboutissants (art. 144).

- c) En troisième lieu, la seconde annexe du B.N.A. Act "fixe" certaines circonscriptions électorales du Québec. Il s'agit de comtés qui, à l'époque de la Confédération, étaient à majorité anglaise et dont on a voulu fixer définitivement les limites pour éviter qu'ils ne soient regroupés en comtés à majorité française. Aucun comté à majorité française, en Ontario ou au Nouveau-Brunswick n'a été protégé par une mesure analogue. Les comtés fixes sont: Pontiac, Ottawa, Argenteuil, Huntingdon, Missisquoi, Brome, Shefford, Stanstead, Compton, Wolfe, Richmond, Mégantic et la Ville de Sherbrooke.
- d) Enfin, la troisième annexe du B.N.A. Act contient des dispositions selon lesquelles certains ouvrages et propriétés publiques des provinces devenaient la propriété du Pouvoir central. Ce sont, entre autres, les suivants: les canaux, avec les terrains et les forces hydrauliques s'y rattachant; les ports publics ainsi que les phares et les quais.

D'après ces textes, on constate tout d'abord qu'il est clairement établi que le Québec a la compétence sur son territoire. Cette compétence s'étend aux richesses naturelles de surface, comme les forêts, et au tréfonds, c'est-à-dire aux gisements miniers. Cependant, le Pouvoir central s'est réservé des pouvoirs qui entament la compétence territoriale du Québec, notamment en ce qui concerne la navigation et les terres réservées aux Indiens.

2 - *L'évolution constitutionnelle*

Deux exemples suffiront à montrer comment l'emprise fédérale s'est étendue peu à peu aux dépens du Québec.

Les ports dit nationaux

Le premier de ces exemples est l'existence de six ports dits nationaux au Québec, soit Montréal, Québec, Sorel, Trois-Rivières, Chicoutimi et Port-Alfred.

Par le biais du Conseil des ports nationaux, créé par la loi du 1er octobre 1936, le Parlement fédéral a étendu sa compétence non seulement sur les installations portuaires elles-mêmes (quais, entrepôts, police spéciale du port), mais encore aux régions riveraines.

Chaque port est prolongé, en amont comme en aval. Ces régions sont déterminées unilatéralement par le gouvernement du Canada. Par exemple, la propriété fédérale du port de Montréal s'étend de la bouche du canal Lachine à la hauteur de l'Eglise de Longue Pointe. A partir de là jusqu'à Berthier, sur la rive nord, et de Boucherville à Sorel, sur la rive sud, le gouvernement du Canada règlemente la navigation et la construction des quais, même si le Québec demeure propriétaire du lit du fleuve et que les riverains demeurent propriétaires de leur terrain.

Le contrôle du gouvernement du Canada s'étend de la sorte, directement ou indirectement, sur la plus grande partie des rives industrielles du St-Laurent. Les implications de ces droits de propriété ou de contrôle sont graves pour l'autonomie des villes comme Montréal, Québec, Sorel, Trois-Rivières, Chicoutimi et Port-Alfred. La juridiction du Québec sur son territoire est ainsi gravement menacée.

Si l'on établit une comparaison entre cette situation et celle qui prévaut en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Ecosse et en Colombie britannique, on constate qu'il n'y a qu'un port "national" dans chacune de ces provinces; la différence est particulièrement flagrante dans le cas de l'Ontario, où les ports des lacs Ontario, Erié et Huron ressortissent à des régies municipales.

La capitale "nationale"

Le second exemple est celui de la Commission dite de la Capitale nationale, créée en 1927 par une loi fédérale, avec pouvoir d'expropriation. Le décret du Conseil Privé no 5635, du 16 août 1945, a délimité "le district de la capitale nationale", lequel s'étend largement sur le Québec. En outre, le gouvernement du Canada s'est porté acquéreur de plusieurs promenades, parcs et espaces dans la région de Hull, dont l'immense parc de la Gatineau et celui de Kingsmere. Le gouvernement du Québec mit trois ans à faire savoir à la Commission qu'il considérait les expropriations auxquelles elle avait procédé comme contraire à la constitution. Toutefois, s'il faut en croire la Cour suprême du Canada, ce pouvoir d'expropriation est tout-à-fait valide (arrêt Munro, 1967).

En 1958, la loi de 1927 fut remplacée par la nouvelle, nommée "Loi sur la capitale nationale" et la superficie de la région passa de 900 à 1,800 milles carrés, soit 1,000 en Ontario et 800 au Québec.

Conclusion

Les deux exemples qui précèdent montrent combien est fragile la compétence territoriale du Québec, à l'intérieur même de ses frontières, et à quel point il est facile, à la fois en fait et en droit, pour le gouvernement fédéral d'y pratiquer des brèches importantes.

3 - Les frontières actuelles du Québec

C'est en 1791 que la partie sud du Québec a été constituée, pour l'essentiel, dans ses limites actuelles, sous le nom de Bas-Canada. En 1867, le Bas-Canada est devenu le Québec, avec les mêmes frontières.

Le territoire qui s'étendait au nord des limites précitées faisait partie de la Terre de Rupert, devenue Territoires du Nord-Ouest en 1870. En 1895, à l'intérieur des Territoires du Nord-Ouest, on créa le district d'Ungava qui comprenait tout le territoire prolongeant le Québec au nord de ses limites de 1867; ce territoire ne compre-

naît pas les îles situées sur le littoral et au large de la terre ferme du Nouveau-Québec.

En 1897, les limites du district d'Ungava ont été modifiées de façon que toutes les îles et les archipels importants de l'est des baies James et du nord et du sud du détroit d'Hudson y fussent incorporées. En outre, la frontière septentrionale du Québec fut reportée plus au nord par une loi en 1898; à partir de la baie James, la frontière suivit désormais le cours de la Grande Rivière de l'Est vers l'est jusqu'à la frontière de 1867.

En 1812, les frontières du Québec étaient prolongées au nord par l'annexion au Québec du district d'Ungava, c'est-à-dire tout le territoire situé au nord des limites fixées par la loi de 1898, moins les îles et les archipels situés sur le littoral et au large. En effet, le texte de l'article 2 de cette loi de 1912 stipule que les limites du Québec passent "le long des rives de la baie d'Hudson et du détroit d'Hudson" et "en suivant la rive de la baie d'Ungava". D'ailleurs les cartes de la région publiées par la Direction de la cartographie au ministère des Mines et des Levés Techniques ne manquent jamais de porter la mention "NOTA: les îles du large sont dans le district de Franklin, T.N.O." ou "les îles du large font partie du district de Keewatin, T.N.O."

Le Labrador

Au début du XXe siècle, un litige est né entre le Québec et Terre-Neuve au sujet des prétentions de cette colonie britannique sur le Labrador. Le litige fut soumis au Comité judiciaire du Conseil privé de Londres, lequel décida en 1927 que le Labrador devait être attribué à Terre-Neuve et que sa frontière suivrait dans la partie contestée la ligne de partage des eaux. Cet arrêt permettait à Terre-Neuve de doubler son territoire et spoliait le Québec d'un immense territoire qui lui avait été attribué par la loi de 1912, soit toute la partie située au sud de la baie Hamilton.

Rappelons succinctement que la contestation entre Terre-Neuve et Québec portait sur l'interprétation du seul mot "côte", puisqu'il était spécifié dans le traité de Paris que Terre-Neuve aurait la jouissance des côtes du Labrador. Le jugement de 1927 a donné une telle extension à ce terme qu'il n'est pas de géographe qui puisse scientifiquement l'avaliser. Aussi, le gouvernement québécois de l'époque n'a-t-il point tenu ce jugement pour exécutoire. C'est ce qui explique la mention que l'on trouve sur plusieurs cartes officielles publiées par les gouvernements subséquents: "La frontière Québec-Terre-Neuve n'est pas indiquée sur cette carte, pour cause".

Ce litige a été ravivé depuis la mise en exploitation des gisements de minerai de fer de la fosse du Labrador, gisements qui chevauchent la frontière établie en 1927. Cette frontière, qui suit la ligne de partage des eaux, est très difficile à déterminer sur le terrain puisqu'elle passe par un haut-plateau marécageux et au relief peu accusé. La conséquence en est la suivante: dans la région de Schefferville, c'est la Compagnie Iron Ore elle-même qui détermine la frontière qui passe à travers les gisements qu'elle exploite et qui, de ce fait, décide du montant des redevances à payer à Terre-Neuve et au Québec respectivement. Plus récemment, le problème est devenu encore plus épineux, à l'occasion de l'affaire Brinco (British North American Corporation) et du projet d'aménagement hydroélectrique des Grandes Chutes (ou Chutes Hamilton). On craint dans plusieurs milieux québécois que la signature d'une entente entre la Société Brinco et l'Hydro-Québec ne constitue, dans les faits, sinon en droit, un entérinement du tracé de la frontière Québec-Terre-Neuve fixée en 1927. Une entente préliminaire est intervenue le 6 octobre 1966, mais l'Hydro-Québec n'avait pas encore signé l'entente finale à la fin d'octobre 1967.

A la suite de cette crise, le Gouvernement québécois a annoncé la formation d'une Commission sur l'intégrité du Territoire, qui doit présenter un rapport et des recommandations sur toutes les questions touchant ce vaste domaine.

Frontière du Sud

Dans le Sud du Québec, il existe deux régions qui présentent des anomalies à corriger.

La première région est celle du lac Saint-François où la juridiction d'une dizaine d'îles sises dans la partie centrale du lac est encore à préciser entre l'Ontario et le Québec. Il n'y a pas à l'heure actuelle de différend grave entre l'Ontario et le Québec à ce sujet. Mais le problème doit tout de même être solutionné.

La seconde région est celle de la frontière Québec-Etats-Unis dont la détermination a été entachée d'anomalies assez graves sur certaines parties de son tracé, notamment au sud de Montréal et dans les régions frontalières touchant aux comtés de Bellechasse, Dorchester, Montmagny, L'Islet, Kamouraska et Témiscouata.

4 - Observations

Les faits qui précèdent montrent à quel point certaines frontières du Québec sont précaires, particulièrement dans les riches territoires du Nouveau-Québec. Il est évident qu'il est urgent que le Québec entreprenne lui-même la rectification, la fixation et la démarcation de ses frontières et n'abandonne ces tâches à aucun autre gouvernement.

Même à l'intérieur de ses frontières les mieux reconnues, la compétence territoriale du Québec est sujette à de nombreuses limitations (v.g., réserves indiennes et Conseil des ports nationaux); elle peut également subir des empiètements résultant des expropriations décrétées par des organismes fédéraux, comme la Commission de la Capitale nationale. Les conséquences économiques, administratives et politiques de cet état de choses constituent pour le Québec un préjudice sérieux.

II - Document de travail

destiné à faciliter la discussion des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Frontières du Nouveau-Québec
- 3 - Droits miniers sous-marins
- 4 - Ports dits nationaux
- 5 - Le Labrador
- 6 - Le pouvoir d'expropriation fédéral

1 - La question fondamentale

Le Québec étant, selon les expressions utilisées par la Commission Tremblay, le foyer national et le milieu politique fondamental du Canada français, il est important de savoir dans quelle mesure il exerce une autorité incontestée sur son propre territoire.

Si le pouvoir fédéral peut exproprier à son gré certains espaces dont il estime avoir besoin et sur lesquels il étend la compétence de son gouvernement, si les rives du St-Laurent tombent pour la plupart sous l'autorité d'une organisme fédéral et si le statut de plusieurs parties du Nouveau-Québec demeure incertain, il ne semble pas que l'intégrité du territoire québécois soit respectée.

- En quoi la question de l'intégrité territoriale du Québec est-elle liée aux intérêts et aux aspirations de la nation ?

2 - Frontières du Nouveau-Québec

En ce qui concerne les frontières maritimes du Nouveau-Québec, le gouvernement du Québec a proposé comme limites, en 1965, pour la baie James et la baie d'Hud-

son jusqu'au 60° de latitude nord, c'est-à-dire une ligne située à égale distance des côtes qui les bordent. Un géographe québécois, spécialiste du Nord, a proposé à plusieurs reprises de prolonger cette ligne médiane jusqu'au point de rencontre du détroit d'Hudson, de la baie d'Ungava et de l'océan Atlantique.

- Le Québec doit-il étendre sa compétence territoriale jusqu'à la ligne médiane qui traverse les baies James et d'Hudson ainsi que le détroit d'Hudson (incluant de la sorte dans son territoire les îles et les archipels du littoral et du large) ?

3 - *Droits miniers sous-marins*

Pour ce qui est des gisements miniers sous-marins qui s'étendent sous les eaux adjacentes au Québec, le gouvernement québécois est passé à l'action en 1965 en constituant une société à capital et à gestion mixte de prospection sous-marine, à laquelle il a accordé un permis d'exploration au large de l'île d'Anticosti et des Îles-de-la-Madeleine. Cependant, le gouvernement du Canada prétend qu'il possède "la juridiction et le contrôle" sur le plateau continental (où gisent les richesses naturelles) et il a demandé à la Cour suprême du Canada de donner un avis consultatif sur le litige qui l'oppose à la Colombie-Britannique à ce sujet.

- Le Québec doit-il étendre et affirmer sa compétence sur le plateau continental et les gisements sous-marins situés au large de ces côtes ?

4 - *Ports dits nationaux*

Au sujet de la compétence du gouvernement du Canada sur les ports nationaux, la Chambre de Commerce de Montréal a étudié diverses solutions dont la municipalisation du port de Montréal. La Commission Glasgow a recommandé leur administration par une régie autonome, comme celles de Toronto et de Hamilton.

- a) Le Québec doit-il exiger que les ports du Québec deviennent sa propriété et tombent désormais sous sa compétence législative ?
- b) Le Québec doit-il réclamer la compétence exclusive à l'égard de la navigation d'hiver sur le St-Laurent ?

5 - Le Labrador

Bien que le gouvernement du Québec se soit toujours refusé à reconnaître l'arrêt du Comité judiciaire du Conseil Privé (1927), il est étonnant qu'il n'ait jamais, officiellement tout au moins, préconisé de solution précise pour reprendre en main le territoire du Labrador; il a même écarté une possibilité d'achat du Labrador entre 1930 et 1935.

Des universitaires ont formulé quelques propositions au sujet du Labrador. Selon la première, on pourrait établir une administration conjointe des gouvernements québécois et terre-neuvien sur la région; les modalités de cette solution n'ont pas été précisées, mais on peut se référer, comme point de comparaison, au condominium français et britannique en vigueur depuis 1906 dans l'archipel des Nouvelles-Hébrides, dans l'océan Pacifique. Selon la seconde proposition, le territoire du Labrador serait retourné au Québec, à l'exception d'une bande d'une dizaine de kilomètres à laisser à Terre-Neuve le long des côtes. Mentionnons aussi que divers mouvements et associations ont réclamé le retour intégral du Labrador au Québec.

- a) Le Québec doit-il rechercher une solution d'administration conjointe au Labrador, ou
- b) Le Québec doit-il avoir pour politique de récupérer ce territoire, moins une lisière de côte qui serait laissée à Terre-Neuve, ou
- c) Le Québec doit-il revendiquer intégralement le Labrador ?

6 - Le pouvoir d'expropriation fédéral

- a) Le Québec doit-il obtenir que des limites strictes et précises soient imposées au pouvoir d'expropriation des organismes fédéraux, ou
- b) Le Québec doit-il obtenir l'abrogation complète de ce pouvoir d'expropriation ?
- c) Le Québec doit-il récupérer les parties de son territoire qui sont passées sous la compétence fédérale dans la région de Hull ?

NOTE

L'exposé de base et le document de travail ne prétendent pas épuiser la question de l'intégrité du territoire québécois. Leur but est de stimuler les délégués à l'étude et la réflexion. Aussi, pourront-ils compléter pour leurs collègues les renseignements donnés ici et attirer leur attention sur tout aspect qui aurait été négligé.

Les pouvoirs indéfiniment extensibles

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - Le pouvoir général de dépense
- 2 - Le pouvoir déclaratoire
- 3 - La compétence résiduelle et la théorie des dimensions nationales

Introduction

Le préambule de l'article 91 et l'article 92, paragraphe 10 de la Constitution, tels qu'interprétés par les tribunaux, énoncent certains principes de nature générale en faveur de l'Etat fédéral: pouvoir général de dépense, pouvoir déclaratoire, compétence résiduelle et théorie des dimensions nationales. L'action politique a su utiliser ces principes de façon à faciliter une évolution vers une

centralisation toujours plus poussée, et cela en évitant de brusquer les choses et de façon à laisser aux Etats membres le temps d'apprendre à vivre ensemble. Pareille évolution conviendrait peut-être à un pays fédéral à population homogène. Tel n'est pas le cas du Canada. Le Québec n'a toujours accepté le fédéralisme que s'il effectuait un partage stable des pouvoirs entre l'Etat central et les Etats membres et ne constituait pas un long acheminement vers un régime unitaire.

On s'explique facilement cette attitude. En 1867, les Québécois francophones ont accepté de devenir une minorité dans un grand tout parce qu'ils avaient l'assurance de constituer la majorité relativement à tous les domaines d'activité politique attribués aux provinces. Chaque fois qu'un de ces domaines est passé sous la juridiction fédérale, relativement à ce domaine, les Québécois francophones ont cessé de constituer politiquement une majorité pour devenir une minorité. La centralisation des pouvoirs à Ottawa les frappe donc plus durement qu'aucun autre groupe ethnique. Voilà pourquoi ils se plaignent d'une constitution qui peut servir en tout temps d'instrument de centralisation lente et progressive.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner si le Québec songe à se protéger contre l'utilisation de ces théories qui permet à l'Etat central d'étendre *proprio motu* le champ de son activité.

1 - Le pouvoir général de dépense

En vertu de la théorie du pouvoir général de dépense, le gouvernement fédéral, dans la mesure où il le juge bon, utilise le produit de ses impôts à des fins provinciales. Ainsi il vient en aide à l'éducation, à la culture et à la recherche; il paie des allocations familiales. Ce faisant, il prétend ne pas empiéter sur les domaines provinciaux mais uniquement utiliser les deniers publics dont il dispose dans le meilleur intérêt des Canadiens. Toutefois il est permis de se demander si ce n'est pas là

une façon indirecte de légiférer en matière de sécurité sociale. Quoi qu'il en soit, il importe d'inventorier les initiatives fédérales qui s'appuient sur cette théorie du pouvoir général de dépense. Si, le Québec jugeait que l'Etat fédéral ait le pouvoir d'intervenir dans un ou l'autre de ces domaines, la constitution devrait le reconnaître expressément en ajoutant une rubrique à l'énumération de pouvoirs contenus à l'article 91, comme cela fut fait, pour les pensions de vieillesse. Mais d'un autre côté, si l'on préférerait établir un partage bien net de la compétence législative, la constitution pourrait spécifier que le produit de l'impôt fédéral ne devrait servir qu'à des fins fédérales ou encore à des fins de péréquation par voie de paiements inconditionnels. En effet, dans le passé, l'utilisation par le fédéral de ce prétendu pouvoir général de dépense a été la principale source des conflits entre le Québec et l'Etat central.

2 - *Le pouvoir déclaratoire*

Le paragraphe 10 de l'article 92 soumet à la juridiction fédérale: 1° les lignes de bateaux à vapeur, les chemins de fer, les canaux, les télégraphes ainsi que les autres travaux et entreprises reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà de ses limites; 2° les travaux situés à l'intérieur d'une province, mais déclarés par le parlement fédéral être à l'avantage général du Canada ou à l'avantage de deux provinces ou plus. Le paragraphe 2 de cet article confère donc au parlement fédéral le pouvoir de soumettre certains travaux à sa juridiction par voie de déclaration unilatérale.

Si l'on tient compte de la jurisprudence, ce pouvoir déclaratoire peut être exercé en d'innombrables domaines. En effet, selon les tribunaux, il permet au parlement fédéral de soumettre à sa juridiction non seulement les travaux s'apparentant aux chemins de fer, aux canaux et aux télégraphes, mais encore des travaux de quelque nature que ce soit. Dans les faits, le parlement fédéral s'est prévalu de son pouvoir pour soumettre à sa juridiction de

nombreux travaux qui n'ont rien à voir avec le transport et les communications. Pour ne citer qu'un exemple, il a déclaré à l'avantage général du Canada tous les éleveurs à grain du pays. Par analogie, il semble donc qu'il pourrait déclarer à l'avantage général du Canada un plan national pour la construction de logements, d'hôpitaux ou de centres sociaux.

De plus, les tribunaux refusent de vérifier le bien-fondé des déclarations faites par le parlement fédéral. En d'autres termes, ils refusent de vérifier si les travaux sont véritablement à l'avantage du Canada ou d'au moins deux provinces. Pour eux, la décision du parlement fédéral est d'ordre politique et non sujette à révision judiciaire. Aussi se contentent-ils de vérifier si les travaux ont vraiment fait l'objet d'une déclaration. Etant donné cette attitude des tribunaux, même des travaux de nature strictement locale ont été soumis à la juridiction fédérale à cause, semble-t-il, de l'utilisation maladroite du pouvoir déclaratoire. En cherchant à soumettre à sa juridiction des embranchements de chemins de fer qu'il considérait peut-être à juste titre comme des prolongements des réseaux transcanadien, le parlement fédéral a déclaré à l'avantage du Canada non seulement les chemins de fer eux-mêmes, mais les entreprises qui les administraient ou les travaux de ces entreprises. Ce faisant, il a soumis à sa juridiction toutes sortes d'entreprises locales comme, par exemple, un hôtel, un système de tramway, un commerce de bois, etc...

Non seulement le pouvoir déclaratoire peut être exercé en d'innombrables domaines, mais sa portée juridique est considérable. Ainsi la déclaration a pour effet d'écartier l'application des lois ouvrières provinciales et aussi des règlements municipaux en matière d'urbanisme, alors que ces questions relèvent indubitablement de la juridiction provinciale. De plus, elle permet au parlement fédéral d'invoquer sa compétence implicite pour exproprier les biens ayant fait l'objet d'une déclaration. Cette possibilité n'empêche pas qu'en règle générale, l'Etat provin-

cial conserve son pouvoir d'expropriation, mais il semble qu'en cas de conflit, la législation fédérale l'emporte sur la législation provinciale.

Enfin, du point de vue politique, le pouvoir déclaratoire est une épée de Damoclès suspendue sur l'Etat provincial. Ainsi, de même que la Beauharnois Light, Heat and Power Co., et la Société de Téléphone Bell du Canada ont été déclarées dans l'intérêt général du Canada, rien n'empêche le parlement fédéral de déclarer que l'aménagement des chutes Hamilton est à l'avantage général du Canada et soumettre ainsi ce projet à sa juridiction ?

Advenant une révision constitutionnelle, il importe d'inventorier les travaux déclarés être à l'avantage général du Canada ou d'au moins deux provinces. Si, relativement à certains d'entre eux, il n'y a aucune objection à la juridiction fédérale, rien n'empêche de reconnaître cette juridiction en ajoutant une rubrique à l'article 91. Rien n'empêche, par exemple, de reconnaître à l'article 91 une juridiction fédérale exclusive sur tous les chemins de fer du pays. Mais la question se pose de savoir s'il est vraiment conforme au fédéralisme que l'Etat central puisse, unilatéralement et par voie de simple déclaration, étendre le champ de sa compétence législative.

3 - La compétence résiduelle et la théorie des dimensions nationales

En vertu de sa compétence résiduelle, le parlement fédéral peut légiférer dans tous les domaines qui ne sont expressément assignés par la constitution ni à l'Etat central, ni aux provinces.

Considérons, par exemple, le domaine de la constitution des compagnies. L'article 91 soumet expressément à la juridiction fédérale la constitution des banques et à la juridiction provinciale la constitution de compagnies pour des objets provinciaux. Comme ces deux mentions ne couvrent pas entièrement le champ, il en résulte, par

exemple, que seul l'Etat fédéral peut constituer des compagnies poursuivant des fins provinciales, mais désirant faire des affaires dans plus d'une province. Dans le passé, l'exercice de cette compétence résiduelle a donné lieu à des abus. En effet, l'Etat fédéral ne s'est pas préoccupé de vérifier si l'entreprise qu'on lui demandait de constituer projetait sérieusement d'étendre son activité à plus d'une province. De plus, la jurisprudence, en pareilles circonstances, refuse de considérer comme illégale la constitution par l'Etat fédéral d'une compagnie qui limite effectivement ses opérations à une seule province. Ainsi, l'Etat fédéral, grâce à une formule magique selon laquelle l'entreprise peut exercer son activité "au Canada ou ailleurs", réussit à constituer en compagnies des entreprises à objet purement provincial. Par ce truchement, il envahit le domaine de l'assurance, de la fiducie et de l'éducation. Pour ne citer qu'un exemple, il s'est permis de constituer en compagnie l'Université Queen's de Kingston et de lui conférer le pouvoir d'accorder des grades universitaires. Ce système illustre l'intérêt pratique qu'il y a à se demander à qui appartient la compétence résiduelle.

Toutefois il existe une raison encore plus fondamentale de s'interroger là-dessus. En effet, la compétence résiduelle a un contenu variable. Ce contenu s'accroît de tous les nouveaux champs de législation qui résultent du progrès de la technique. Ainsi l'avènement de la radio et de la télévision n'a pas été prévu en 1867. Aussi le jugement qui attribue à l'Etat fédéral la compétence législative en ce domaine mentionne-t-il, entre autres arguments, la compétence résiduelle. En outre, le contenu de cette compétence varie selon l'interprétation que la jurisprudence, en se précisant, finit par donner aux diverses rubriques énumérées dans les articles 91 et 92 de la constitution. Or la théorie des dimensions nationales tend à accroître ce contenu de façon inquiétante. Selon cette théorie, toute question qui prend une dimension nationale ne peut être considérée comme incluse dans les matières de juridiction provinciale. C'est sur cette théorie que la

Cour suprême s'est appuyée dans l'arrêt Munro rendu en 1966 pour soumettre à la juridiction fédérale l'aménagement d'une vaste région avoisinant la capitale nationale. Comme, en vertu de cette théorie, aucun domaine n'est rigoureusement fermé à l'intervention fédérale, la compétence résiduelle constitue une sérieuse menace à l'autonomie provinciale.

Advenant une révision de la constitution, il faudrait inventorier toutes les législations fédérales dont la constitutionnalité se fonde sur la compétence résiduelle du parlement. Si dans un domaine donné il est souhaitable de laisser la compétence législative à l'Etat central, la constitution peut le reconnaître expressément en ajoutant une rubrique à l'article 91. Mais si Québec exige des frontières précises à la juridiction fédérale, il devra réclamer pour lui la compétence résiduelle qui d'ailleurs appartient aux Etats membres dans les constitutions américaine, allemande et australienne.

II - *Document de travail*

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comtés ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Le pouvoir général de dépense
- 3 - Le pouvoir déclaratoire
- 4 - La compétence résiduelle et la théorie des dimensions nationales

1 - La question fondamentale

Le Québec rejette tout fédéralisme qui évolue dans le sens d'une centralisation toujours plus poussée. Aussi, si on veut fixer des limites précises à la compétence législative du parlement central, il importe de mettre en

question certains pouvoirs quasi indéfiniment extensibles qui appartiennent à l'Etat central et qui lui permettent de s'immiscer dans la plupart des champs d'activité ouverts aux Etats membres.

- Doit-on mettre un terme aux pouvoirs indéfiniment extensibles exercés par le Pouvoir fédéral ?

2 - *Le pouvoir général de dépense*

- L'Etat central devrait-il conserver au Québec son pouvoir général de dépense ou bien devrait-il être tenu d'utiliser les fonds publics à sa disposition uniquement pour des fins fédérales ?

3 - *Le pouvoir déclaratoire*

- Advenant une révision de la constitution, y a-t-il lieu de reconnaître ou de nier à l'Etat central le pouvoir de soumettre certains travaux québécois ou certaines entreprises à sa juridiction par voie de déclaration unilatérale ?

4 - *La compétence résiduelle et la théorie des dimensions nationales*

- Advenant une nouvelle constitution, la compétence résiduelle devrait-elle appartenir à l'Etat central ou bien devrait-elle appartenir au Québec, de même qu'elle appartient aux Etats membres dans les constitutions américaine, allemande et australienne ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions délicates et complexes soulevées par les pouvoirs extensibles de l'Etat central. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait compte pleinement des aspirations du Canada français, il reste beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler ces lacunes.

Les relations internationales

I - Exposé de base

destiné à aider le délégué
dans la préparation des réunions locales
et des Assises de novembre 1967

Plan

Introduction

- 1 - Les dispositions constitutionnelles
- 2 - L'évolution constitutionnelle
- 3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec
- 4 - Observations

Introduction

Aucun pays moderne ne peut vivre par et pour lui-même seulement. Depuis toujours, les Etats entretiennent des rapports les uns avec les autres, tantôt pacifiques, tantôt hostiles. Avec la création de la Société des Nations (1919) et de l'ONU (1945), le monde est entré dans une nouvelle ère historique, celle de l'organisation internationale qui se veut essentiellement pacifique et universelle. Désormais, en raison des progrès de la Science et des communications, ainsi que du développement du

commerce et des voyages entre tous les continents, aucune nation ne peut rester à l'écart des échanges et des courants d'idées... ni même des modes vestimentaires ou autres qui sillonnent le monde.

Paradoxalement, ce siècle d'oecuménisme et d'intégration matérielle en est un également de redécouverte des langues nationales et de protection des particularismes, comme si les hommes craignaient de perdre certaines caractéristiques et certaines valeurs qui leur importent beaucoup, dans le grand mouvement de resserrement de la planète. Quelqu'un a écrit qu'il s'agit là d'une réaction du "vital" contre le "mécanique". En effet, l'intégration matérielle du monde constitue un progrès ambigu puisqu'elle est dominée et orientée par des super-puissances qui voudraient bien mouler tous les pays à leur ressemblance et leur faire partager leur "way of life". Comment une nation peut-elle demeurer elle-même dans le monde d'aujourd'hui, tout en s'adaptant à la civilisation de la cybernétique et des satellites artificiels ?

Le Canada français est une nation de moyenne grandeur quand on le compare aux nombreuses collectivités qui font partie de l'ONU, mais il est voisin de l'une des super-puissances. Aussi la question que nous venons de soulever se pose-t-elle pour la nation, et pour l'Etat dans lequel elle s'exprime principalement, le Québec, avec une acuité particulière. La vie intellectuelle et matérielle du Québec, hier confinée dans la vallée du Saint-Laurent, se nourrit de plus en plus de connaissances, d'idées et de produits qui lui viennent de tous les horizons; l'Expo en constitue un exemple éclatant. Au siècle dernier, il suffisait que quelques Canadiens français aillent à Rome et à Paris, une fois dans leur vie, pour que nous soyons présents au monde; aujourd'hui, la survie de notre peuple exige que nous établissions des contacts avec l'Europe, l'Amérique latine, l'Afrique et l'Asie.

Or, jusqu'à récemment, tous nos rapports officiels avec l'extérieur devaient passer par Londres, puis par Ottawa. Même à l'heure actuelle, la moindre initiative du

Québec dans le domaine international, fut-elle limitée au domaine culturel, est systématiquement contestée par le Pouvoir fédéral au nom du principe de l'unité de la souveraineté externe du Canada. Cela signifie, à toutes fins pratiques, que les relations extérieures du Québec français dépendent presque entièrement d'un gouvernement dominé par le Canada anglais. Une telle situation est-elle acceptable ?

1 - Les dispositions constitutionnelles

En 1867, quand fut adopté le *British North America Act*, le Canada était une colonie britannique dont toutes les relations avec l'étranger étaient contrôlées par le gouvernement impérial. Certes, le gouvernement d'Ottawa faisait valoir son point de vue, particulièrement en matière de commerce et de douanes, mais c'est Londres qui concluait les accords. Le gouverneur général avait pour mission d'exécuter les traités conclus pour le Canada, à moins que le traité n'entraînât la nécessité de modifier la législation applicable au pays; dans ce cas, le Parlement impérial ou la Législature coloniale devait intervenir pour incorporer l'accord dans le droit interne.

Aussi était-il tout à fait normal qu'une règle semblable fût incluse dans le *British North America Act*, en 1867. L'article 132 de cette loi britannique, qui sert de constitution au Canada, attribuait en effet au Parlement central de la nouvelle fédération "tous les pouvoirs nécessaires et utiles" pour remplir envers les pays étrangers les obligations souscrites par l'Empire au nom du Canada ou de l'une de ses provinces. En d'autres termes, le Pouvoir fédéral, bien que ne pouvant point conclure d'accords avec l'étranger, était autorisé, agissant seul, à légiférer dans tous les domaines, y compris ceux que la loi fondamentale réservait aux provinces, lorsqu'il s'agissait d'incorporer un traité impérial dans le droit canadien. Cet article 132 est la seule règle relative aux traités contenue dans la constitution écrite du Canada.

Quant aux autres aspects des rapports du Canada avec les pays étrangers, comme la diplomatie, il n'en est

pas question dans la constitution en raison du monopole impérial dans ce domaine. Le Canada possède donc l'une des rares constitutions du monde où l'attribution des compétences externes n'est pas même mentionnée ! Cependant, le gouvernement central a tenté, par une série de précédents, de se faire transférer le pouvoir impérial de conclusion des traités et il y a réussi dans une large mesure, comme le montrera l'évolution constitutionnelle depuis un siècle.

2 - *L'évolution constitutionnelle*

Peu à peu, le Canada a obtenu de Londres le droit de conclure des traités sans passer par le gouvernement impérial. Il obtint pour commencer d'être associé aux négociations britanniques, puis, vers 1877, il fut convenu que le "dominion" ne serait plus lié par les traités de commerce impériaux, à moins qu'il n'y ait consenti. Bientôt, les négociations britanniques ne jouèrent plus qu'un rôle nominal lors de la conclusion de ces accords, les délégués canadiens menant seuls les pourparlers. En 1907, Londres reconnut officiellement que le rôle principal devait revenir aux "dominions" en matière commerciale; désormais, les plénipotentiaires canadiens furent autorisés par Londres à négocier, mais sous la responsabilité du gouvernement d'Ottawa, l'accord final demeurant toutefois soumis à l'approbation du cabinet britannique.

L'évolution fut plus longue pour les traités d'ordre politique car le gouvernement impérial tenait absolument à demeurer maître de la diplomatie. Cependant, la participation des "dominions" aux charges de la défense, notamment pendant la première guerre mondiale, leur donnait quelque prétention à partager les responsabilités impériales. C'est ainsi que le Canada et les autres "dominions" obtinrent d'être associés à la négociation et à la signature du Traité de Versailles (1919), bien qu'ils fussent encore groupés sous la rubrique "British Empire".

Par la suite, la personnalité internationale du Canada se développa rapidement, particulièrement avec son en-

trée à la Société des Nations et à la suite de la Conférence impériale de 1926, laquelle constata officiellement que les "dominions" étaient sur le même pied que la Grande-Bretagne à l'égard de leurs relations avec l'étranger. Cette évolution se fit cependant au profit du Pouvoir fédéral, *qui se substituait graduellement* et fort habilement au Pouvoir impérial. Au terme de l'évolution constitutionnelle, en 1947, le roi, qui possédait encore la "prérogative" purement nominale de signer certains traités, s'effaça complètement en déléguant ses pouvoirs au gouverneur général du Canada, c'est-à-dire, en fait, à l'Exécutif fédéral.

Les "compartiments étanches"

Avec la disparition des liens impériaux et l'accession du Canada à la personnalité internationale, il fallut se demander si l'article 132 du British North America Act était toujours applicable. Cet article, nous l'avons vu, ne mentionnait que les "traités impériaux", les seuls que l'on connaissait à l'époque; or, il n'existait plus de tels traités. La question était importante *parce que le Pouvoir fédéral espérait bien se prévaloir de cet article 132*, qui eût autorisé le Parlement à légiférer dans les domaines réservés aux provinces dès que ces domaines eussent fait l'objet d'un traité avec l'étranger. Aujourd'hui, presque toutes les compétences réservées au Québec et aux provinces font l'objet de traités, comme par exemple la législation sur le travail, le droit civil et la procédure, les droits de l'homme, la culture et l'enseignement, la santé, la sécurité sociale et les permis de conduire.

Les tribunaux hésitèrent à trancher la question jusqu'en 1937, alors qu'elle fut soumise au tribunal impérial le plus élevé, le Comité judiciaire du Conseil privé. Le Parlement d'Ottawa avait voté des lois portant sur divers aspects de la législation ouvrière dans le but de mettre en oeuvre dans l'ensemble du Canada trois conventions internationales préparées sous les auspices de l'Organisation Internationale du Travail, que l'Exécu-

tif fédéral avait ratifiées sans tenir compte des provinces, dont relevait pourtant cette législation.

L'arrêt du tribunal, connu sous le nom de "Labour Conventions Case" (1937), constitue du point de vue québécois, l'une des pierres angulaires du droit constitutionnel canadien. *Il y fut décidé que le Pouvoir central, s'il était compétent pour conclure toute espèce de traités, ne pouvait légiférer pour les incorporer dans le droit interne dès lors qu'ils touchaient aux compétences législatives des provinces.* Puisqu'il n'existait plus de "traités impériaux", le Parlement canadien ne pouvait plus invoquer l'article 132 pour légiférer dans les domaines provinciaux. Et le rédacteur du jugement, Lord Atkin, terminait par une péroraison qui a fait couler beaucoup d'encre: "Quoique le navire de l'Etat fasse aujourd'hui voile vers des horizons plus vastes et dans les mers étrangères, il n'en conserve pas moins les compartiments étanches qui constituent une partie essentielle de sa structure originelle" (traduction).

Peu de décisions judiciaires ont soulevé d'aussi violentes critiques. Au Canada anglais, Lord Atkin devint une des cibles préférées des savants auteurs. Comment avait-on osé châtrer de la sorte le Pouvoir fédéral au moment où la crise économique exigeait une centralisation accrue? On réclama alors l'abolition des appels au Conseil privé, qu'on obtint d'ailleurs douze ans plus tard, en 1949.

Le dilemme actuel

A vrai dire, l'arrêt n'est pas sans présenter de sérieux inconvénients. D'une part, l'Etat central peut conclure des traités mais se trouve impuissant à les exécuter dès qu'il s'agit d'une "matière provinciale;" d'autre part, les provinces se voient refuser le droit de négocier avec l'étranger, bien qu'elles soient compétentes, sur le plan interne, dans un vaste domaine. On interprète le raisonnement de Lord Atkin comme niant *implicitement*, en effet, le droit des lieutenants-gouverneurs, c'est-à-dire

des exécutifs provinciaux, de représenter les provinces dans leurs relations avec l'étranger.

Il existe une solution théorique au dilemme ainsi soulevé: le pouvoir central et les gouvernements provinciaux pourraient "coopérer", ainsi que le suggérait d'ailleurs Lord Atkin. Il est intéressant de noter que le ministre des Affaires extérieures a repris cette solution à son compte "dans un esprit de fédéralisme coopératif". Toutefois, l'expérience passée montre que plusieurs provinces ont fait preuve d'une certaine méfiance à l'égard d'une coopération qui tend à les mettre en coupe réglée. Le Québec, pour sa part, a "coopéré" à quelques reprises, notamment dans le domaine de la procédure civile, qui a fait l'objet de traités fédéraux avec plusieurs pays, *mais depuis plusieurs années il s'est rendu compte que la coopération pouvait à la longue escamoter la plupart de ses compétences*. Aussi a-t-il depuis quelques années, comme nous le verrons à l'instant, retourné complètement la question en réclamant que les provinces puissent négocier et conclure directement des accords dans les domaines qui relèvent de leurs compétences.

De son côté, la Cour suprême fédérale, devenue depuis 1949 le tribunal de dernière instance en matière constitutionnelle, souhaiterait bien tirer le Pouvoir fédéral du dilemme dans lequel l'a enfermé l'arrêt de 1937. Dans deux arrêts portant sur la question, elle a invoqué la théorie des "dimensions nationales", pourtant écartée en 1937, et laissé entendre qu'il faudrait peut-être reviser la décision du Conseil privé (*Johanneson c. West St. Paul*, 1952; *Francis c. La Reine*, 1956). A la longue, une telle révision permettrait au Pouvoir fédéral de légiférer dans les domaines de son choix, sans tenir compte du partage des compétences, après conclusion d'accords internationaux dans ces domaines.

3 - La situation actuelle et ses conséquences pour le Québec

A l'heure actuelle, les deux thèses en présence pourraient être résumées comme suit: le Gouvernement du

Québec soutient officiellement depuis 1965 que l'on doit mettre fin au divorce entre le droit de conclure des accords et celui de les mettre en oeuvre sur le plan législatif. Un même gouvernement devrait franchir les deux étapes de cette opération unique et ce gouvernement ne saurait être que celui du Québec, lequel "prend conscience de sa responsabilité dans la réalisation du destin particulier de la société québécoise." Une entente "n'est-elle pas conclue dans le but essentiel d'être appliquée, et n'est-ce pas à ceux qui la doivent mettre en oeuvre qu'il revient d'abord d'en préciser les termes ? (allocution de M. Paul-Gérin-Lajoie, devant le corps consulaire de Montréal, le 12 avril 1965).

A cela le ministre fédéral des Affaires extérieures répond en substance que le Canada ne possède qu'une seule personnalité internationale au sein de la société des Etats et que seul l'Exécutif fédéral a le pouvoir de conclure des traités avec les pays étrangers. Le gouvernement central veut bien reconnaître l'intérêt particulier que porte le Québec au resserrement de ses liens avec le monde francophone mais, "s'il doit être question d'accord formel entre une province et un pays étranger, les pouvoirs relatifs à la conduite de la politique étrangère doivent entrer en jeu" (déclaration du 23 avril 1965).

Précisons que le droit international public, dans son état actuel, ne détermine point quels organes gouvernementaux sont habilités, au sein de chaque Etat souverain, à conclure, ratifier et exécuter les traités. C'est le droit interne de chaque Etat, en l'occurrence le droit constitutionnel, qui fixe d'une manière décisive les modalités de l'exercice de ces pouvoirs. La Commission du Droit International, qui constitue à l'heure actuelle, avec la Cour Internationale de Justice, la plus haute autorité dans le domaine du droit des gens, adoptait récemment un projet d'article de convention très révélateur: "Il n'y a pas de règle de droit international, explique-t-elle, qui interdise aux Etats-membres d'être dotés de la capacité de conclure des traités avec des Etats tiers". Pour savoir si le Québec possède à l'heure actuelle le pouvoir de conclure

des accords avec les pays étrangers, il faut donc se référer en premier lieu au droit constitutionnel canadien.

Or, à part l'article 132, *tombé en désuétude depuis l'arrêt de 1937*, le British North America Act ne contient aucune indication qui permette d'assigner le pouvoir de conclure des traités au pouvoir central plutôt qu'aux provinces. Contrairement à la Constitution australienne, qui attribue nommément les "affaires extérieures" au gouvernement fédéral, le droit écrit canadien est muet sur ce chapitre. Certes, Ottawa a pris soin, sur le plan de la coutume constitutionnelle, de s'approprier le pouvoir de *conclure* des traités, mais il existe plusieurs précédents qui permettent de contester l'attitude fédérale, même sous l'empire de la constitution actuelle. C'est ainsi qu'un arrêt très important du Conseil privé, rendu en 1892, reconnaissait que "le lieutenant-gouverneur... est tout autant le représentant de Sa Majesté pour tous les aspects du gouvernement provincial que le gouverneur général lui-même l'est pour les fins du gouvernement du "dominion" (affaire *Maritime Bank*).

En outre, depuis quelques années, les provinces canadiennes ont conclu quelques ententes avec les Etats étrangers. Le meilleur exemple est sans doute celui de la Nouvelle-Ecosse, qui, en 1956, a signé un accord avec les Pays-Bas par l'entremise de son "Land Settlement Board", dans le but d'établir des agriculteurs hollandais sur de nouvelles terres. De même, des accords sont intervenus entre les provinces canadiennes et divers Etats américains (la Constitution américaine autorise les Etats de l'Union à signer de tels "pactes", avec l'assentiment du Congrès).

Les accords signés par le Québec

En ce qui concerne le Québec, la tendance autonomiste fit timidement son apparition, en matière d'ententes internationales, dès avant la seconde guerre mondiale, lorsque le Québec conclut quelques accords avec d'autres parties de l'Empire britannique (v.g., Grande-Bretagne, Ir-

lande du Nord), dans le but d'éviter le double imposition en matière de droits sur les successions.

Toutefois, ce n'est qu'en 1963 que le gouvernement québécois négocia, avec la France, son premier accord de coopération technique. Quelque scrupule d'ordre constitutionnel fit que les deux gouvernements préférèrent conclure cette entente par le moyen d'un simple échange de lettres entre deux organes subsidiaires: l'Association pour l'organisation des stages en France (A.S.T.E.F.) et le ministère de la Jeunesse (devenu le ministère de l'Education). Un autre projet portant sur l'envoi de stagiaires québécois à l'École Nationale d'Administration entra en vigueur vers la même époque sans être l'objet d'un accord formel; Ottawa avait réclamé le droit d'intervenir dans cette entente et d'en modifier les termes au besoin.

Aussi le Québec a-t-il décidé de poser un nouveau précédent en février 1965. Une "entente" comportant des échanges de personnel enseignant et d'étudiants intervint cette fois *directement* entre le gouvernement français et le gouvernement québécois; le ministre de l'Education se rendit à Paris pour la cérémonie de signature. Ottawa tint encore une fois à s'interposer et un échange de notes eut lieu entre l'ambassade de France à Ottawa et le ministère des Affaires extérieures, confirmant l'entente Paris-Québec.

Plus récemment, en mai 1967, un certain nombre d'ententes furent conclus entre la capitale française et la capitale québécoise (participation de stagiaires québécois aux travaux du VI^e plan français et du centre nucléaire de Saclay, collaboration aux recherches de l'Hydro-Québec, coopération dans le domaine des loisirs et des télécommunications par satellite, etc.) Ces ententes n'ont pas fait l'objet de signature; cette façon de procéder permet d'éviter l'ingérence fédérale.

L'attitude d'Ottawa

La situation actuelle est loin d'être claire sur le plan constitutionnel. La capacité internationale du Québec

dans certains domaines a été reconnue par la France, mais elle est contestée âprement par Ottawa, qui utilise tous les moyens diplomatiques à sa disposition pour circonvenir le Québec et empêcher la conclusion d'ententes avec d'autres pays francophones.

La France elle-même a accepté de signer un "accord-cadre" avec le gouvernement fédéral en matière culturelle, en novembre 1965. Cet accord prévoit des "contacts étroits" entre établissements culturels, scientifiques et techniques; il est accompagné d'un *échange de lettres* (sorte d'accord de moindre importance), dans lequel il est précisé que l'habilitation des provinces à conclure des ententes culturelles ou techniques résultera soit du fait qu'elles se seront référées à l'accord-cadre, soit de l'assentiment que leur aura donné le gouvernement fédéral.

Depuis 1966, le gouvernement québécois a entamé des pourparlers avec la Tunisie et la Belgique, afin d'établir une coopération suivie et officielle, mais les envoyés du Québec se sont trouvés aux prises avec les fonctionnaires fédéraux, tant à Tunis qu'à Bruxelles.

4 - *Observations*

Le problème peut être résolu de trois façons. En premier lieu, le Québec abandonnerait ses revendications et s'en remettrait entièrement à Ottawa; en second lieu, il exigerait des pouvoirs précis à l'égard des accords internationaux tout en demeurant dans une fédération modifiée; enfin, troisième solution, le Québec accèderait à la pleine souveraineté et, par conséquent, pourrait conclure seul tous les accords internationaux qui pourraient être utiles à son progrès et à son épanouissement.

En effet, les Etats fédéraux n'ont pas tous résolu la question des compétences internationales de la même façon. Dans l'esprit de la première solution, plus de la moitié des Etats ont choisi de confier aux seuls organes cen-

traux, non seulement le pouvoir de *conclure* les traités, mais également celui de les *approuver* ou de les *mettre en oeuvre* sur le plan législatif. Dans cette catégorie d'Etats centralisés entrent l'Inde, la Malaisie, la Birmanie, l'Autriche, la Yougoslavie, le Mexique, le Brésil, le Vénézuéla et la Libye. Il ne manque pas d'auteurs anglo-canadiens pour affirmer que l'autonomie des provinces canadiennes devrait céder le pas d'une manière analogue devant les traités conclus par Ottawa. Ces auteurs souhaiteraient que l'article 132 du British North America Act fût remis en vigueur suivant l'interprétation désirée par Ottawa.

Dans l'esprit de la seconde solution, on trouve quelques fédérations qui ont opté pour la décentralisation en matière d'accords internationaux. Ce sont avant tout la République Fédérale Allemande et la Suisse. De ces deux modèles, l'Allemagne est le plus intéressant. En effet, s'il appartient en principe aux organes fédéraux de ce pays d'entretenir des relations avec l'étranger, l'article 32 de la Constitution reconnaît expressément aux Etats-membres, avec l'assentiment du Gouvernement central, *le pouvoir de conclure des traités dans les domaines qui relèvent de leur compétence législative*. Plusieurs *Länder* allemands se sont prévalus de ce droit, dont l'Etat libre de Bavière, les Rhénanie-Palatinat et la Bade-Wurtemberg. Le meilleur exemple récent en est un qui met en présence trois fédérations possédant des modes de conclusion des traités différents: l'Autriche, deux cantons suisses et deux *Länder* allemands participent en effet depuis 1960 à la protection des eaux du lac Constance, qui leur sert de frontière commune.

Par l'article 18a de la Constitution de l'Union Soviétique, les républiques fédérées se sont vu également octroyer en 1944 le droit d'entrer en relations avec les Etats étrangers et de conclure des accords. Toutefois, seules l'Ukraine et la Biélorussie ont été admises à bénéficier de cette capacité internationale et leurs contacts avec l'extérieur demeurent sujets au droit de regard du gouvernement de l'Union. L'activité des deux Etats fédé-

rés à l'égard des traités ne s'est guère étendue qu'aux grandes conventions multilatérales.

Quant à la troisième solution, qui prévaut dans tous les Etats souverains du monde, elle permet au gouvernement national d'exercer tous les pouvoirs de négociation, de conclusion et d'exécution des accords internationaux.

Aujourd'hui, le problème n'est plus confiné aux traités, cependant. Il a été noté plus haut que *les organisations internationales* s'intéressent de plus en plus aux questions qui relèvent, en tout ou en partie, de la compétence législative du Québec (droit de l'homme, travail, enseignement, culture, santé, sécurité sociale, etc). Cela signifie qu'il existe une quantité croissante de normes internationales dans tous ces domaines. Ces normes influencent de plus en plus la législation interne des Etats qui les ont acceptées en signant des conventions auxquelles adhèrent ensemble un grand nombre de pays. On peut se faire une idée de l'importance de ce phénomène lorsque l'on sait qu'en 1961, les Etats-Unis faisaient parties de 66 organisations, le Royaume-Uni de 81, la France de 96 et le Canada de 50 environ.

Or, à l'heure actuelle, seul le gouvernement central est présent dans ces organisations appelées "institutions spécialisées", notamment l'Organisation des Nations-Unies pour la Science et la Culture (UNESCO), l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Ottawa s'est quelquefois efforcé d'assurer une certaine présence des provinces au sein des délégations canadiennes, mais il ne peut satisfaire toutes les provinces et le Québec à la fois. Aussi le gouvernement québécois a-t-il fait savoir en avril 1965, par la bouche de M. Gérin-Lajoie, qu'il entendait *participer directement* aux travaux de certaines institutions spécialisées, élargissant de la sorte le débat qui portait jusque là sur les traités seulement. Les deux questions sont étroitement liées cependant car la plupart des organisations internationales sont établies par des accords multilatéraux.

On doit également mentionner que la participation du Québec à l'ONU a été débattue à diverses reprises depuis quelques années, sans que le gouvernement québécois prenne position officiellement sur la question.

Récemment, le premier ministre du Québec, à l'occasion de la journée de l'URSS à l'Expo, a souligné dans un discours le fait que deux Etats fédérés de l'Union, l'Ukraine et la Biélorussie, siègent à l'ONU. Cette déclaration fut accueillie de diverses manières. Certes la présence des Etats autonomes à l'ONU constitue une exception qui résulte du compromis intervenu en 1944 entre les Alliés, mais l'exemple demeure utile sur le plan juridique et peut à bon droit être invoqué. Pour que le Québec puisse s'en prévaloir à l'ONU, cependant, il faudrait que les membres veuillent bien l'admettre (à la majorité des deux tiers et avec le consentement du Conseil de Sécurité).

Enfin, il faut mentionner le droit de légation et la diplomatie. Nul n'ignore que le Québec a établi quatre délégations à l'étranger, dont le statut demeure cependant restreint. De plus, en avril 1965, devant le corps consulaire de Montréal, M. Paul Gérin-Lajoie a cependant rappelé aux *consuls* que leur Etat de résidence est le Québec et que le gouvernement québécois leur avait consenti plusieurs privilèges fiscaux, sous condition de réciprocité.

Quant à la diplomatie, elle comprend l'ensemble des politiques et des attitudes qu'un Etat entretient à l'égard des problèmes mondiaux et de ses relations avec les autres Etats. Elle déborde donc le cadre des traités, des organisations internationales et des questions consulaires, bien qu'elle y soit liée de très près, et embrasse les intérêts économiques, militaires, politiques et culturels des Etats. La diplomatie exige une certaine unité de pensée et d'action et doit s'appuyer, pour être efficace, sur un consensus national. C'est pourquoi on a dit qu'elle est indivisible. Aussi n'est-ce pas une mince tâche que d'associer deux nations dans le développement d'une politique

étrangères commune; d'aucuns estiment même que c'est impossible dans l'état actuel de la société internationale.

Aussi ces questions (ONU, droit de légation et diplomatie) sont-elles liées de très près aux options globales qui s'offrent au Québec. Sans doute existe-t-il des solutions nuancées, qui permettraient au Québec d'exercer une certaine activité dans ces domaines tout en demeurant au sein d'une confédération rénovée, mais il faudra sans doute innover car les arrangements dont on pourrait s'inspirer ne sont pas aussi nombreux que dans le domaine des traités.

En conclusion, rappelons simplement que les choix qui s'offrent au Québec en matière de compétences internationales ne sont pas d'ordre juridique; ils sont avant tout politiques.

II - *Document de travail*

destiné à faciliter les discussions des délégués
dans les comités ou associations
et au sein des équipes de travail des Assises

Plan

- 1 - La question fondamentale
- 2 - Les accords internationaux
- 3 - La présence du Québec dans les organisations internationales
- 4 - Le Québec et l'ONU
- 5 - Le droit de légation et la diplomatie
- 6 - Questions à l'intention des Canadiens français établis hors du Québec

1 - La question fondamentale

Au départ, il convient de se demander dans quelle mesure une nation consciente d'elle-même et possédant un caractère et une mentalité qui lui sont propres, peut s'en remettre à un gouvernement dominé par une autre nation pour la conduite de ses relations avec l'étranger.

Toute nation a sa conception propre du monde et des principes sur lesquels doit être fondée la société internationale. Naturellement, l'interdépendance croissante des peuples et l'oecuménisme spirituel et matériel qui en résulte, font qu'il se crée peu à peu, du moins au sein des pays de même civilisation, une conception commune de l'homme et des relations entre peuples, races et Etats. Néanmoins, de profondes différences subsistent en pratique dans les attitudes que les groupes prennent à l'égard des événements internationaux. A titre d'exemples, demandons-nous si l'opinion du Canada français est la même que celle des Anglo-Canadiens à l'égard du conflit vietnamien, ou de l'entrée de la Grande-Bretagne au Marché commun, ou de la participation du pays au système panaméricain et de son appartenance au Commonwealth, ou de la présence des missiles nucléaires des Etats-Unis sur le sol canadien, ou encore de la présence du pays dans les assemblées de la francophonie.

- Le Québec peut-il, en tant que foyer national et milieu politique fondamental du Canada français, s'en remettre, entièrement ou partiellement, au Pouvoir fédéral pour la conduite de ses relations avec les pays étrangers, en comptant sur l'influence qu'il peut exercer au sein des organes fédéraux ?

2 - Les accords internationaux

- a) De quel gouvernement (fédéral ou québécois) doit relever le pouvoir de conclure (ou *signer*) des accords internationaux dans les domaines qui relèvent de la compétence législative du Québec ?
- b) Le Québec doit-il accepter que le gouvernement central conclut des accords internationaux applicables au Québec dans les domaines qui relèvent de la compétence législative du Parlement d'Ottawa ?

- c) Si vous avez répondu affirmativement à la question précédente, le Québec doit-il exiger d'être consulté ou de participer aux négociations des accords fédéraux ?
- d) Si vous estimez que le Québec doit pouvoir signer des accords dans les domaines qui relèvent de sa compétence, ces accords doivent-ils être soumis au contrôle ou au consentement du Pouvoir fédéral ?

N. B. — On se souviendra que le Québec, par la voix de M. Paul Gérin-Lajoie, a dénoncé, en avril 1965, la "sorte de surveillance" exercée par Ottawa sur les accords québécois. D'un autre côté, même en Allemagne de l'Ouest, où les Etats-membres peuvent conclure des traités dans les domaines qui tombent sous leur compétence, ces accords sont sujets au consentement du gouvernement fédéral.

- e) Si vous répondez affirmativement à la question précédente, le contrôle exercé par le Pouvoir fédéral doit-il porter sur l'*opportunité* de l'accord (c.-à-d. contrôle du contenu par rapport à la diplomatie et aux politiques suivies par le gouvernement central) ou simplement sur la *légalité* de l'accord (c.-à-d. sa constitutionnalité, sans égard à la question de savoir si l'accord plaît ou non au gouvernement fédéral) ?
- f) Le contrôle de la *légalité* des accords (si vous l'admettez) doit-il être confié au ministère des Affaires extérieures fédéral ou au tribunal constitutionnel ?

3 - La présence du Québec dans les organisations internationales

On a souligné dans l'exposé de base le fait que les organisations internationales s'intéressent de plus en plus

aux questions qui relèvent de la compétence du Québec. Or, seul le gouvernement central est représenté, à l'heure actuelle, dans ces institutions. Cependant, le Québec a fait savoir, en 1965, qu'il entendait participer directement aux travaux de certaines organisations.

- a) Le Québec doit-il pouvoir adhérer aux organisations internationales dont les buts relèvent de sa compétence législative, comme l'OIT, l'UNESCO, l'OMS et l'OAA ?
- b) Le Québec doit-il adhérer directement aux divers organismes internationaux établis par les Etats francophones ?
- c) Cette adhésion doit-elle se faire *de plein droit* ou à titre de *membre associé* seulement ?

N. B. — Certaines institutions spécialisées acceptent comme membres des entités politiques ne jouissant pas de la pleine souveraineté; d'autres leur reconnaissent le rang de membres associés.

- d) Quant aux organisations dont les buts relèvent de la compétence fédérale et dont l'application s'étend au Québec, celui-ci devrait-il être *associé*, en tant que tel, aux décisions fédérales ?
- e) Si vous estimez que le gouvernement central doit seul adhérer aux organisations internationales, le Québec devrait-il être associé aux négociations et participer aux délibérations lorsque l'objet relève de sa compétence ?
- f) Quelles mesures le Québec pourrait-il prendre pour préparer son adhésion aux institutions spécialisées qui l'intéressent, compte tenu du fait que l'on ignore si les membres de ces organisations seraient ou non favorables à sa candidature ?

4 - Le Québec et l'ONU

L'Organisation des Nations Unies, établie en 1945 dans le but de favoriser le maintien de la paix et la coopération entre tous les peuples, compte aujourd'hui plus de 125 membres. Parmi ceux-ci, plus de la moitié sont d'anciennes colonies et d'anciens protectorats, voire d'anciens membres de fédérations, qui ont accédé à la souveraineté depuis la dernière guerre mondiale. En font partie des Etats très puissants, comme l'Union Soviétique et les Etats-Unis, ainsi que plusieurs qui ne comptent pas un million de citoyens.

Sur les plans géographique et démographique, le Québec viendrait en bonne place parmi les nations-membres, mais la question est de savoir 1° s'il est dans son intérêt d'y entrer et 2° si les membres accepteraient de recevoir parmi eux un Etat simplement autonome ou s'ils exigeraient qu'il accède d'abord à la pleine souveraineté.

- a) Le Québec aurait-il intérêt à se faire admettre à l'ONU ?
- b) Seriez-vous satisfait de voir le Québec entrer à l'ONU en tant qu'Etat simplement *autonome* ?

5 - Le droit de légation et la diplomatie

Le Québec exerce depuis quelques années un droit de légation très restreint puisqu'il ne possède que quatre délégations à l'étranger. A Paris et à Londres, les privilèges et immunités des délégués généraux rappellent ceux des consuls de carrière. Les fonctions des délégations sont importantes (commerce, investissements, immigration, échanges culturels), mais ne touchent pas en principe aux questions diplomatiques; en outre, le Québec n'exerce point le droit de légation passif, c.-à-d. qu'il ne reçoit point d'*ambassadeurs* lesquels sont chargés des questions diplomatiques.

- a) Estimez-vous nécessaire ou utile que le Québec développe son réseau de délégations à l'étranger ?
- b) Concevez-vous le rôle de ces délégations comme s'étendant aux questions économiques et consulaires ou les restreignez-vous aux relations culturelles ?
- c) Le Québec doit-il donner lui-même aux consuls étrangers qui font affaires sur son territoire l'*exequatur*, c'est-à-dire l'autorisation d'exercer leurs fonctions sur le territoire québécois ?
- d) Les attitudes des Canadiens français en matière de politique étrangère vous portent-elles à croire qu'ils entretiennent des opinions différentes de celle du Canada anglais à l'égard des principales questions diplomatiques de l'heure ?
- e) Le Québec doit-il être associé, *en tant que tel*, aux décisions diplomatiques de l'Etat fédéral ?
- f) Si Québec et Ottawa n'arrivaient point à s'entendre sur une politique commune, verriez-vous là une raison qui militerait en faveur d'une diplomatie québécoise distincte ?

6 - Questions à l'intention des Canadiens français établis hors du Québec

Il n'est pas que le Québec qui ait besoin de contacts avec le monde extérieur, particulièrement avec le monde francophone. Les Canadiens français établis hors du Québec, en plus de rapports étroits avec le Québec, s'intéressent également à des échanges culturels avec les pays de la francophonie.

- a) Les gouvernements des provinces où habitent de forts groupes de Canadiens français devraient-ils se prévaloir de l'accord-cadre conclu entre le Canada et la France en matière culturelle ?

- b) A défaut par les gouvernements provinciaux de prendre leurs responsabilités dans ce domaine, les associations nationales canadiennes-françaises et les maisons d'enseignement devraient-elles organiser directement la coopération avec les pays francophones en favorisant la venue de professeurs français, l'octroi de bourses d'études à leurs étudiants et l'emploi de manuels rédigés en langue française ?

NOTE

Les présents exposé de base et document de travail ne prétendent pas épuiser les questions délicates et complexes des relations internationales. Dans la perspective d'une constitution qui tiendrait compte pleinement des aspirations du Canada français, il reste beaucoup à dire. Il appartient aux délégués de combler ces lacunes.

Nos annonceurs participent à la vie de la revue...
Nos lecteurs sont tous intéressés à leur succès...
Ils les consultent d'abord...

RÉPERTOIRE DES RUBRIQUES

Assurances générales

Assurance-vie

Automobile

Banques

Distilleries

Hôtellerie

Imprimerie

Librairies

Lingerie

Machinerie

Notaires

Opticiens d'Ordonnance

Papeterie

Photographie

Placements

Pompes à eau

Quincaillerie

Tondeuses

NOS ANNONCEURS



COMMUNIQUE

BIEN SOCIAL / ST-PIERRE-DE-MONTS

RÉPERTOIRE DES NOMS

Alliance	Langlois, Thomas
Angers Adrien	Lanthier, Roger
Banque Canadienne Nationale	La Saint-Maurice
Banque Provinciale	La Sapinière
Brassière Splendide, Inc.	La Sauvegarde
Brochu, T.	La Solidarité
Canadienne Mercantile	Lauzier, papetier
Canadienne Nationale	L'Economie mutuelle
Convoyeurs & Machines Victory	Lebeau, G.
Chevrier, Normand	Marchand, Sarto
Distilleries Melchers Ltée	Mathieu Dollard
Dorais, Me Jean-Louis	Meunier, John
Dubé, Oscar & Cie Inc.	Montréal Oxygène
Etcò Photo Color Ltée	Pilon, librairie
Faucher, Maurice-L.	Roy, Edouard
Générale de Commerce	Séguin, Paul-Emile
Groupe Commerce	Thérien Frères
Houde, Geo.-E.	UAP
La Familiale	

LES
COMPAGNIES
D'ASSURANCE

GÉNÉRALE DE COMMERCE
CANADIENNE MERCANTILE
CANADIENNE NATIONALE

COMPAGNIES ESSENTIELLEMENT CANADIENNES
AU SERVICE DES CANADIENS

	1956	1966
ACTIF	\$19,100,000.	\$50,000,000.
PRIMES SOUSCRITES	\$11,500,000.	\$30,000,000.

GENRES D'ASSURANCES

ACCIDENT	BRIS DE GLACE	TRANSPORT
AUTOMOBILE	GARANTIE	TERRESTRE
BIENS IMMOBILIERS	INCENDIE	VOL
BIENS MOBILIERS	RESPONSABILITÉ	CHAUDIÈRE et MACHINERIE

SUCCURSALES } CALGARY - EDMONTON - HALIFAX - MONT-
BUREAUX DE } RÉAL - OTTAWA - QUÉBEC - TORONTO - VAN-
SERVICE } COUVER - WINNIPEG

GROUPE



Commerce

SIÈGE SOCIAL : ST-HYACINTHE, QUÉBEC

la compagnie d'assurances
PROVINCES - UNIES



Pourquoi depuis
près de 40 ans
tant de Québécois
encouragent-ils
notre maison ?

C'est parce qu'elle a réussi à
combinaison ces éléments indis-
pensables à une clientèle
exigeante :

SÉCURITÉ, INTÉGRITÉ, SERVICE.

Nous désirons remercier notre
clientèle de la confiance qu'elle
nous témoigne et espérons
que vous aussi serez sensible
à notre manière de vous ac-
cueillir et de vous servir.

Siège Social - 276 ouest, rue Saint-Jacques, Montréal

Une année de solides progrès



	<u>1966</u>	<u>1965</u>
Primes souscrites brutes d'assurance générale	\$ 17,402,315	\$ 16,189,045
Ventes d'assurance-vie	\$ 47,504,358	\$ 45,770,676
Assurance-vie en vigueur	\$256,859,198	\$225,109,664
Actif total	\$ 31,552,643	\$ 27,016,667
Capital, réserve et surplus	\$ 4,887,781	\$ 4,143,401

LA PRÉVOYANCE

COMPAGNIE D'ASSURANCES

Siège social : 507, place d'Armes, Montréal

L'UNION CANADIENNE, COMPAGNIE D'ASSURANCES

2475 boul. Laurier, Ste-Foy, Québec

Tél. : 651-3551

ASSURANCE GÉNÉRALE :

Incendie — Automobile — Vol — Glaces
— Responsabilité Générale — Transport
terrestre — Assurances Multi-risques —
Polices Combinées — Chaudière et Ma-
chinerie.

ASSURANCE SUR LA VIE :

Assurance Ordinaire — Assurance collec-
tive Vie — Assurance collective Accident
— Maladie — Rente de retraite indivi-
duelle — Fonds de pension — Assurance
vie prêt — Assurance Vie Epargne.

ASSURANCES GÉNÉRALES

Adrien Angers et Fils Inc.

Assurances générales

5847 est, rue Sherbrooke

Tél. : 255-7795

MAURICE-L. FAUCHER,
V.A., C.C.S.

Courtier d'assurances

1475, rue Saint-Clément

Montréal 4

Tél. : 255-5298 ou 256-0585

LA ST-MAURICE

Compagnie d'Assurances Générales

Siège social: angle rues St-Pierre

et St-Jean

Trois-Rivières

Consultez

ROGER LANTHIER

à

671-4828

671-1953

ASSURANCES-VIE

HOMMAGES
DE

La Sauvegarde

COMPAGNIE D'ASSURANCE
SUR LA VIE

Siège social: Montréal

HOMMAGE D'UN AMI



- ASSURANCE-VIE
- ASSURANCE COLLECTIVE
- RENTES VIAGÈRES
- CAISSE DE RETRAITE

L'Économie Mutuelle d'Assurance suit le rythme de plus en plus accéléré de l'évolution du Québec. Elle est consciente du rôle qu'elle doit jouer dans l'économie du Canada français, c'est pourquoi ses plans sont réellement adaptés aux besoins d'aujourd'hui.

L' É C O N O M I E
MUTUELLE D'ASSURANCE

41 ouest, rue St-Jacques, Montréal

845-3291

Montréal - Québec - Joliette - Saint-Jean - Sherbrooke - Ottawa

LA SOLIDARITÉ

Compagnie d'assurance sur la vie

925, chemin Saint-Louis,

Québec

vous dit :

*Qui sème chez soi . . .
récolte pour soi*

Président
ALBERT BOULET

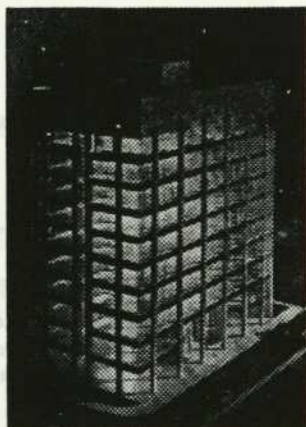
Directeur général
CHARLES POIRIER

Bureaux à :

Beauceville, Sherbrooke, Amos, Ste-Thérèse-de-Blainville,
Montréal, Sorel, Rimouski, Rivière-du-Loup, Roberval, Chicoutimi.

UNION DU CANADA

ASSURANCE-VIE



Siège Social 325, rue Dalhousie, Ottawa 2, Canada

BUREAUX RÉGIONAUX

7100, rue St-Hubert
Montréal 10, P.Q.

316, rue Dalhousie
Ottawa 2, Ont.

110 est, rue Racine
suite 128, Edifice Murdock
Chicoutimi, P.Q.

100, Place Girouard
Suite 314
Drummondville, P.Q.

2485, boul. Ste-Anne
Québec 3, P.Q.

116 est, rue Elm, suite 201
Sudbury, Ont.

348, rue Notre-Dame
C.P. 483, Joliette, P.Q.

133, rue St-Germain
suite 2, Rimouski, P.Q.

461, rue Brochu
suite 3, Edifice Charette
C.P. 873, Sept-Iles, P.Q.

5, rue Laval
suite 209, Edifice Mousseau
Hull, P.Q.



Lorsque nos différences peuvent s'assortir, elles constituent une force et une source d'enrichissement. Alors, elles se complètent au lieu de s'opposer.

(Prix Nobel de la paix 1958)

BUREAUX RÉGIONAUX
LA LAURENTIENNE
COMPAGNIE MUTUELLE D'ASSURANCE

Actif : \$42,000,000

pour vous servir.

NOUS GRANDISSONS AVEC LE QUEBEC



L.-Edouard Morier, LL.L., président

Lucien Brosseau, D.M.G., directeur général

NOS DIVISIONS

- | | |
|-----------------------------|--|
| De Laval | 1650, boul. des Laurentides
Ville de Laval
M. Roger-J. Thibault, gérant |
| Hull | Edifice Gagné-Bourque
102, rue Montcalm, Hull
M. Gérald Durand (intérim) |
| La Mauricie | 1240, rue Royale
Trois-Rivières
M. Jean-Marie Mercure, C.L.U., gérant |
| Les Bois-Francs | 406, 1ère avenue
St-Georges-Est, Cté Beauce
M. Fernand Drouin, gérant |
| Les Cantons de l'Est | Edifice Central
31 ouest, rue King, Sherbrooke
M. Florian Morin, C.L.U., gérant |
| Québec | Centre Champlain
265, de la Couronne, Québec
M. Denys Baillargeon, gérant |
| St-Hyacinthe | Edifice La Survivance
Saint-Hyacinthe
M. Jean-R. Dugal, gérant |



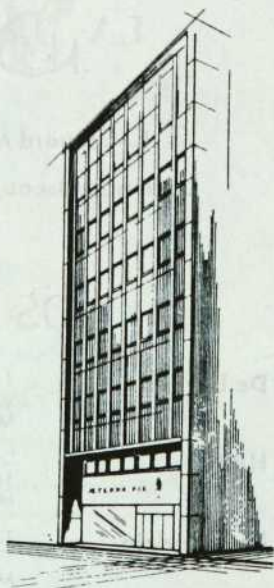
AETERNA-VIE

COMPAGNIE D'ASSURANCE

REMONTE À 1934

année de la fondation, à Montréal, de l'Association Nationale de Bénéfices Mutuels. Elle s'est continuellement développée, comptant maintenant plus de 60,000 assurés que servent dix succursales établies dans des villes importantes de la province de Québec.

**AÉterna-Vie,
Compagnie d'assurance est l'une
compagnies du
"Groupe-Prêt & Revenu".**



Président :
JEAN-PAUL GUIMONT, M.S.C., C.G.A.

Directeur général :
GEORGES-A. ROUSSIN, C.A., R.I.A.

SIÈGE SOCIAL :

1184 ouest, rue Ste-Catherine, Montréal 2



AUTOMOBILES

G. LEBEAU LTÉE

Rembourreur d'autos, Housses, Vitres,
Capotes d'autos

5940, rue Papineau, Mtl.
CR. 4-3503

HOMMAGE
de

United Auto Parts inc.


au travail inlassable de vos collaborateurs

64 magasins dans le Québec
26 magasins dans l'Ontario

BANQUES

*la BCN vous offre maintenant
l'AVE-BCN (l'assurance-vie-épargne,
sans frais pour vous).*

*Jusqu'à concurrence de \$2,500 le compte AVE,
qui vous rapporte déjà 3% d'intérêt,
double vos épargnes*

 Banque Canadienne Nationale



Notre intérêt... c'est le vôtre!

LA BANQUE PROVINCIALE DU CANADA

HÔTELLERIE

HOTEL *La Sapinière*
VAL DAVID, P.Q.

- SON RESTAURANT
- SON AMBIANCE
- SA CAVE — Choix de 250 crus.

Jean-Louis Dufresne,
dir. propriétaire
Tél.: Val-David : 322-2020
Montréal : 866-8262

IMPRIMERIE



388-5781 8125, rue Saint-Laurent
Montréal 11, Qué.

LIBRAIRIES

F. PILON INC.
Fournitures de bureau

LINGERIE

Brassière Splendide, Inc.
3580, rue Masson 727-8210

ABONNEZ UN AMI

MACHINERIE**Convoyeurs et Machines
Victory Inc.**

Dollard Mathieu, président
Machinerie générale - Manufacturiers
de convoyeurs et monte-charges.
250, rue Rose de Lima, Montréal
• 933-1138

NOTAIRES

SÉGUIN, Paul-Émile
NOTAIRE

6726, rue St-Hubert
• CR. 1-8739

OPTICIEN D'ORDONNANCES**NORMAND CHEVRIER**

Prescriptions d'oculistes

10 - 12 A.M. — 2 - 6 P.M.
Le soir, lun. mer. et ven. 7 - 9 P.M.
537 CHERRIER, MONTREAL

Bureau 845-2673

Lentilles cornéennes Rés.: 334-5832

PAPETERIE

THOMAS LANGLOIS
Président

Papeterie Lauzier Limitée
9550 Boul. Ray Lawson
Ville d'Anjou, Montréal 5.

352-9940

PHOTOGRAPHIE

Roméo Côté, président

ETCO PHOTO COLOR Ltée

Pour qualité et satisfaction garan-
ties, insistez toujours pour notre ser-
vice auprès de votre marchand.

Développement
Impression et duplicata des films
en couleurs
Ansochrome - Ektachrome
Ferraniacolor - Kodacolor

2345, rue Lapierre, LaSalle, P.Q.
Tél.: 366-2870

Lionel Groulx
POUR BÂTIR

Un volume de 216 pages
En vente à l'Action nationale à \$2.00

PLACEMENTS

Pour l'achat d'obligations consultez

Oscar Dubé & Cie Inc.

925, Chemin St-Louis,
Québec, 527-2518

Albert Boulet
527-8222

POMPES À EAU

Pour Achat, ou Réparation
de toutes les marques de
POMPES ET FILTRES

40 ans d'expérience à votre service

JOHN MEUNIER

12047, Laurentien Tél. : 334-7230

QUINCAILLERIE

EDOUARD ROY & FILS LTÉE

Quincaillerie en gros
exclusivement

4115 est, rue Ontario, Montréal 4
Tél. : LA. 4-7541

TONDEUSES

Téléphone : 695-5500

T. BROCHU

Spécialiste en équipement pour
terrains de golf.

Distributeur de la Tondeuse
"RANSOMES"

151, rue Cartier Pointe-Claire

LES AMIS DE LA REVUE

JEAN-LOUIS DORAIS

Avocat

570 Ouest, rue St-Jacques

MONTREAL OXYGENE INC.

4890, 5e Avenue Rosemont, Montréal

Geo-E. Houde, président 527-3656

AIDEZ-NOUS EN VOUS INSCRIVANT

SOUS CETTE RUBRIQUE

Espace approprié chaque mois
pour une souscription annuelle

de \$15.00 à \$50.00

Directement à Case Postale 189, Station N, Montréal

UNE VÉRITABLE MUTUELLE

PROPRIÉTÉ EXCLUSIVE DE SES ASSURÉS



LA MUTUELLE SSQ

ASSURANCE - GROUPE
LES SERVICES DE SANTÉ DU QUÉBEC

OUVRAGES RÉCENTS

Au cours de 1966, les Éditions de l'Action nationale ont publié les ouvrages suivants:

- | | |
|--|---------------|
| André Bergevin, Cameron Nish et Anne Bourassa —
Henri Bourassa (Biographie, Index des écrits, In
dex de la correspondance publique 1895-1924),
broché, 150 pages, 1966. | \$5.00 |
| Rosaire Morin — L'immigration au Canada , broché,
152 pages, 1966. | \$2.00 |
| Rosaire Morin — Réalités et perspectives économiques ,
2e éd., broché, 200 pages, 1967 | \$2.50 |
| Dominique Beaudin — Le métro de Montréal en photos
et en prose , broché, 100 pages dont 50 en roto-
gravure, couverture en deux couleurs, 1966. ... | \$2.00 |

Des ouvrages d'une valeur permanente que vous pouvez vous procurer aux Editions de l'Action nationale, ou réclamer chez votre libraire:

Lionel Groulx — Pour bâtir , broché, 216 pages, 1953	\$2.00
Lionel Groulx — Louis Riel, et les événements de la Rivière Rouge en 1869-1870 , brochure, 23 pages, 1944	\$0.25
Lionel Groulx — Pourquoi nous sommes divisés , brochure, 30 pages 1944 (\$0.10 par 10 ex.; \$5.00 le cent)	\$0.20
Lionel Groulx — Why we are divided , brochure, 30 pages 1944 (\$0.10 par 10 ex.; \$5.00 le cent)	\$0.20
Allen, Angers, P. Papin Archambault, P. Arès, Bergevin, Anne Bourassa, Laurendeau et Parenteau — La pensée de Henri Bourassa , broché, 245 pages, 1954	\$1.00
Richard Arès — Notre question nationale: Positions de principes , broché, 250 pages, 1946	\$1.00
Richard Arès — Notre question nationale: Positions patriotiques et nationales , broché, 230 pages, 1947	\$1.00
Maxime Raymond — Politique en ligne droite , broché, 240 pages, 1943	\$1.00
Firmin Létourneau: L'U.C.C. , broché, 240 pages	\$1.00
Angers, Filion, Louis Lachance, o.p., Laurendeau, Léger, Pellerin, Sauriol — Pour gagner la paix , broché, 230 pages, 1949	\$1.00
John-J. Hugo — L'immoralité de la conscription , broché, 103 pages	\$0.75
Henri-Bourassa — Ecrits sur le séparatisme , numéro spécial de L'Action nationale, 150 pages, 1964	\$1.00
Esdras Minville et autres — L'éducation nationale , numéro spécial de l'Action nationale, 175 pages, 1962	\$1.00
L'Action nationale — 50 ans de nationalisme positif (vade-mecum du nationalisme, 1912-1962, numéro spécial de L'Action nationale, 250 pages, 1963	\$1.50
Minville, Angers, Arès, Laurendeau, Trudeau, Allen, Brunet, Filion, Laporte — Les subventions fédérales, faveur ou piège ? , numéro spécial de l'Action nationale, 135 pages, 1957	\$0.75

L'ACTION NATIONALE

REVUE MENSUELLE (sauf en juillet et août)

DIRECTION

PATRICK ALLEN — JEAN GENEST — ROSAIRE MORIN

Rédaction et administration: C.P. 189, Station N, Montréal
ou 235 est, rue Dorchester, ch. 504. Tél. de 2½ à 6½ :
866-8034

Abonnement : \$7.00 par année. Au coût réel : \$10.00

Les articles de la revue sont répertoriés dans le **CANADIAN PERIODICAL INDEX**, publication de l'Ass. Can. des Bibliothèques, l'**INDEX ANALYTIQUE** de la bibliothèque de l'Université Laval et du service des bibliothèques de la Fédération des Collèges Classiques, et dans la revue **CULTURE**.

LA LIGUE D'ACTION NATIONALE

PRÉSIDENT : M. François-Albert Angers

1er VICE-PRÉSIDENT : M. René Chalout

2e VICE-PRÉSIDENT : M. Dominique Beaudin

SECRÉTAIRE : M. Théophile Bertrand

TRÉSORIER : M. Rodolphe Laplante

DIRECTEURS : MM. C.-E. Couture, Richard Arès, S.J., Albert Rioux, Alphonse Lapointe, Jean-Marc Léger, Gaétan Legault, Mario Dumesnil, Luc Mercier, Jean Genest, Patrick Allen, Jean Mercier, Claude Trottier, Michel Brochu, Yvon Groulx, Rosaire Morin, Jean Marcel, Mme Julia Richer.

Où trouver L'Action Nationale ?

À MONTRÉAL : Fides, 245 est, rue Dorchester
Librairie Déom, 1247, rue St-Denis
Librairie Hachette, 554 est, rue Ste-Catherine

À QUÉBEC : Librairie Garneau, 47, rue Buade
Librairie de l'Action Sociale Catholique,
place Jean-Talon

À OTTAWA : Librairie Dussault, 366, rue Dalhousie

À TORONTO : Librairie L'Alouette, 651, rue Yonge

Le Ministère des Postes à Ottawa a autorisé l'affranchissement en numéraire et l'envoi comme objet de deuxième classe de la présente publication.



Lt. Col. Sarto MARCHAND,

E.D., A.D.

président de

LA FONDATION
MELCHERS LTÉE

LES DISTILLERIES
MELCHERS LTÉE

président ex-officio du

CONSEIL D'EXPANSION
ÉCONOMIQUE INC.

"Nous sommes convaincus qu'au Québec le succès en affaire n'est pas conditionnel aux compromis et à l'anonymat: c'est vrai aujourd'hui et demain, ce sera encore plus évident."

Hommage de

LES DISTILLERIES MELCHERS LIMITÉE

Les seules distilleries canadiennes-françaises au pays.

Au service du Québec depuis 1898