

August 5th, 1975

*Mr. Bourassa*

*Thank you for the  
sentimental this very  
important editorial.*

MEMORANDUM FOR MR. R.G. ROBERTSON

cc: Mr. Carter  
Mr. Gravelle  
Mrs. Reed

Editorial by Claude Ryan on Patriation  
in Le Devoir, Wednesday, July 30th, 1975

Attached please find a copy of a rather remarkable editorial by Claude Ryan on the attitude Quebec should adopt with respect to the "prochain rendez-vous constitutionnel" on patriation. It is particularly significant since the Prime Minister noted on (or about) July 28th, 1975, that, "Last week he /Mr. Bourassa/ told me he would like to discuss progress sometime in August; he said he had been speaking to Ryan and had some ideas!"

The essential points of the editorial would appear to be the following:

1. The Bourassa government was re-elected in 1973 on a federalist platform and should therefore reject a crypto-separatist approach to constitutional matters.
2. Quebec should adopt a realistic and less all-embracing approach to constitutional matters and should substitute a maximum of functional clarity for the previous vagueness of Quebec positions.
3. Quebec should abandon its demands for exclusive jurisdiction in the fields of communications, social policy and immigration.

4. Three questions appear to be of great importance:

- a) Before agreeing to patriation, Quebec must insist upon concrete indications of the spirit in which subsequent constitutional negotiations will be conducted, especially those dealing with the distribution of powers.
- b) One should not forget that the majority of First Ministers agreed in December, 1969, that a constitutional mechanism should be established to determine national agreement on the basis of a weighted regional formula to control the power of the federal Parliament to create new programmes of general import in provincial jurisdictions.

*I don't think this is, in fact, correct. The matter was discussed, but the federal and provincial positions were miles apart. I don't think one could say there was "agreement" on anything - except a design.*

c) In June, 1971, the Constitutional Conference agreed that no province should suffer a fiscal penalty in refusing to participate in a federal-provincial programme, although some provinces maintained that fiscal equivalence should be provided directly to the non-participating governments, while the federal government maintained that the money should be given to the tax-payers who would not benefit from the specific programme.

*(On reading the ... of a guarantee of fiscal equivalence for non-participating governments in the constitution would be a truly significant breakthrough for Quebec. If Mr. Ryan has been advising Mr. Bourassa, this might well be indicative of the approach Mr. Bourassa may adopt towards patriation. I would be really ... I recall more ... but "agreement" was still a long way off.)*

Mr. Ryan gives the distinct impression that inclusion of a guarantee of fiscal equivalence for non-participating governments in the constitution would be a truly significant breakthrough for Quebec. If Mr. Ryan has been advising Mr. Bourassa, this might well be indicative of the approach Mr. Bourassa may adopt towards patriation.

*James Ross Hurley*

J.R. Hurley

*I don't think there is any chance at all of the federal government agreeing to (c) as an isolated concession. It would amount to a major obligation - or contribution on the part of the federal government - with nothing in return. It is too big a bargaining counter.*

*Q of (a), define it broadly so what might be "indicated" do you have any suggestions?*

*[Handwritten signature]*  
1971/75?

## Pour que le rendez-vous réussisse

Avant de consentir à la formule de rapatriement de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, qui demeure la pièce majeure de la charte de Victoria, le Québec — nous avons tenté samedi d'expliquer pourquoi — sera justifié d'exiger qu'on lui fournisse au moins des signes concrets de l'esprit dans lequel sera abordée, à un stade ultérieur de la négociation constitutionnelle, la question capitale du partage des pouvoirs.

Ne serait-ce que par le rôle important que sera attribué le gouvernement fédéral dans toute démarche constitutionnelle ultérieure, la formule d'amendement revêt une importance politique et juridique qui dépasse largement son contenu littéral. Le Québec aura raison de n'y souscrire qu'en retour de certaines garanties quant aux questions qui ont toujours été premières dans son esprit.

Le gouvernement Bourassa a, par contre, été reporté au pouvoir en 1973 sur la foi d'un programme d'inspiration nettement fédéraliste. Non seulement aurait-il mauvaise grâce de se livrer à un jeu de surenchère "séparatiste" avec le PQ, mais il doit honnêtement assumer sa juste part de responsabilité dans une recherche qui vise à asseoir sur des fondements plus solides la personnalité propre du Canada. Sans oublier les aspirations fondamentales du Québec, il doit chercher à les formuler à l'intérieur de limites vraisemblables qui leur confèrent un minimum de conformité à l'esprit de partage et de collaboration propre à tout régime fédéral digne de ce nom.

Il faut exclure tout de suite, dans cette perspective, les positions absolutistes suivant lesquelles des domaines aussi complexes que les communications, la politique sociale ou l'immigration devraient relever en exclusivité du Québec.

Dans le domaine des communications, maints aspects intéressent en propre le Québec et, à cause de cela, une large part d'initiative et de contrôle doit aussi revenir au Québec. Il est toutefois impensable, à l'ère de l'électronique et des communications transcontinentales, que l'on tente d'affirmer, comme le faisaient les jeunes libéraux en fin de semaine, "la compétence exclusive du gouvernement provincial sur cette matière". Que le Québec s'emploie à obtenir une fois pour toutes le droit d'avoir ses propres initiatives dans le champ de la radio-télévision; qu'il s'applique à faire confirmer la responsabilité incontestable qui lui revient dans la câblodistribution: cela se comprend très bien. Mais aller jusqu'à soutenir que tout le domaine des communications doit relever en exclusivité du Québec, c'est soit du séparatisme pur et simple, soit de la démagogie de mauvais goût.

Dans le domaine de la politique sociale, le Québec avait soumis à la conférence de Victoria en 1971 une nouvelle version de l'article 94-A de l'AANB, qui fut rejetée par le gouvernement fédéral. Dans sa version originelle, ce projet n'aurait pas davantage de chance d'être accepté cette fois-ci. La difficulté provient

principalement de ce qu'il n'est pas facile de s'entendre sur une définition précise de la politique sociale. L'amendement présenté par le Québec incluait sous ce vocable un large éventail de mesures qui s'inscrivent toutes, à n'en pas douter, dans le champ de la politique sociale, mais dont plusieurs, en particulier celles qui visent directement à une redistribution du revenu, ont une importance financière telle qu'elles font tout aussi bien partie de la politique économique et ne sauraient échapper totalement, à ce titre, au champ d'intervention du gouvernement fédéral. Suivant l'exemple fourni par l'arrangement sur les allocations familiales, on pourrait peut-être retenir un droit incontestable du pouvoir central à intervenir dans le secteur des "demo-grants" ou des allocations de type universel qui sont d'abord des mesures de redistribution du revenu. Etant sauve cette distinction, la primauté législative que revendiquait le Québec deviendrait plus vraisemblable.

On pourrait raisonner de la même manière à propos d'autres domaines qui intéressent au plus haut point le Québec, notamment l'immigration et les affaires culturelles. En matière d'immigration, le Québec aspire légitimement à un rôle plus direct et plus efficace: s'il voulait pousser cette revendication jusqu'à exiger d'être le maître-d'oeuvre ultime dans ce domaine, il ferait aussi bien d'opter tout de suite pour la séparation franche d'avec le reste du pays. En matière de culture, comment ne pas reconnaître la nécessaire priorité du Québec? Outre que cette priorité est déjà établie dans les faits pour peu que l'on donne son sens le plus large à la notion de culture, on ne peut pas, par contre, raisonnablement exiger que le Québec exerce un pouvoir de veto à l'encontre de toute initiative à incidence culturelle que voudrait prendre le pouvoir central.

Tout ceci pour conclure que, s'il est facile pour un séparatiste de tenir la dragée le plus haut possible, il n'en va pas de même de celui qui accepte sérieusement l'option fédérale. Le Québec doit re-travailler soigneusement les positions qu'il sera appelé à défendre lors d'un prochain rendez-vous constitutionnel. Rien ne le desservirait davantage qu'une démarche qui se contenterait de rouvrir paresseusement les dossiers déjà empoussiérés de Victoria.

Parmi les avenues que le Québec aurait intérêt à explorer, il en est une qui fut ouverte naguère par le gouvernement fédéral lui-même et qui a malheureusement été reléguée aux oubliettes depuis cinq ans. Il s'agit d'ouvertures qu'avait faites le gouvernement Trudeau à une réunion de la Conférence constitutionnelle tenue en décembre 1969.

L'usage du pouvoir fédéral de dépenser a été l'une des principales sources du mouvement de centralisation qui a considérablement accru le champ d'intervention du gouvernement central depuis la fin du deuxième conflit mondial. Or, à la réunion de décembre 1969 de la conférence constitutionnelle, M. Trudeau

s'était montré plus ouvert que d'habitude sur ce sujet. Suite à des propositions mises de l'avant par Ottawa, l'on en était même venu à inclure dans le communiqué final de la réunion le passage suivant: "La plupart des premiers ministres conviennent qu'il faut prévoir dans la constitution une façon de déterminer l'accord national, sur une base régionale, avant que le Parlement du Canada puisse établir de nouveaux programmes à frais partagés de portée générale dans des domaines ressortissant aux provinces. Aux termes des principales propositions, on devrait exiger que les Assemblées législatives de trois des quatre régions, ou de trois des cinq régions du Canada avec une majorité de la population, conviennent de toute proposition du Parlement concernant un nouveau programme fédéral-provincial, avant que ce dernier entre en vigueur."

La Conférence constitutionnelle était également convenue quelques mois plus tôt (juin 1971) "que l'on ne ferait subir aucune pénalité fiscale à la population des provinces dont les Assemblées législatives décideraient de ne pas participer à un programme fédéral-provincial donné". En décembre de la même année, les discussions achoppèrent sur la manière dont il conviendrait d'éviter les pénalités fiscales dans les provinces non participantes. Certaines provinces, dont le Québec, soutenaient que les sommes perçues par Ottawa au titre de tels programmes devraient être remboursées au gouvernement d'une province non-participante. Ottawa soutenait, au contraire, qu'il faudrait plutôt remettre cet argent aux contribuables qui se verraient privés d'un programme précis.

Cette divergence fit perdre de vue l'essentiel en 1971, si bien que, quatre ans plus tard, on n'est pas plus avancé. Avec le recul du temps, il devrait être possible de reprendre la question et de s'entendre sur une formule. Si le Québec, en particulier, pouvait obtenir l'insertion dans la constitution d'une garantie selon laquelle il ne serait jamais plus pénalisé pour avoir osé ne pas participer à un programme conjoint, ce serait un gain plus important que bien d'autres auxquels on a consacré jusqu'à maintenant des quantités incalculables de salive.

Si l'on exclut l'amendement précis qui fut mis de l'avant autour de l'article 94-A de l'AANB (politique sociale) en 1971, les revendications du Québec en matière constitutionnelle sont toujours demeurées étonnamment vagues. Même avec la meilleure volonté du monde, il eût très souvent été impossible de les incorporer dans un document constitutionnel sous la forme où elles étaient présentées. En prévision du prochain rendez-vous constitutionnel, le Québec aura profit à embrasser moins large et à préciser ses exigences avec le maximum de clarté fonctionnelle. Il n'y a pas que les autres qui aient des leçons à tirer des échecs antérieurs...

Claude RYAN