



PRESS-CLIPPINGS

COUPURES DE JOURNAUX

Name of Publication..... **Le Devoir** 5 Nom de la publication
 Date..... **OCT. 28 1974** Date

La charte de Victoria de nouveau à l'ordre du jour

Du panier de crabes au panier

par

ANDRÉ BEAULIEU

de roses

■ Licencié en droit de Laval, l'auteur de cette libre opinion est inscrit à l'École du Barreau, avec spécialité en droit constitutionnel. Il est aussi l'auteur d'un projet de nouvelle constitution pour le Canada.

En 1931, le Canada, par le Statut de Westminster, accédait au rang de puissance souveraine, vis-à-vis la communauté des nations. Il se libérait du même coup de l'étreinte constitutionnelle qui assujettissait sa volonté législative à une stricte conformité avec la loi anglaise sous l'empire du Colonial Laws Validity Act. M. le professeur Bora Laskin, comme il était alors, salvait avec enthousiasme, dans une pièce de littérature juridique célèbre, (1) cette rupture du lien colonial. Et de un!

En 1949, le Canada, libéré des contraintes auxquelles l'astreignait le Colonial Laws Validity Act, acheminait vers son dénouement normal (c'est-à-dire, la rupture), notre dépendance sur le plan judiciaire. Désormais, le tribunal d'Empire allait être tenu à l'écart dans la détermination des questions qui touchent à l'évolution normale du fédéralisme canadien. Par un geste strictement unilatéral, mais néanmoins reconnu conforme à la Constitution par ce même tribunal d'Empire, le Parlement du Canada écartait pour le meilleur comme pour le pire la volonté de magistrats étrangers à nos moeurs et coutumes.

Un concert de voix rétrogrades (généralement québécoises) contesta l'opportunité de cette prise en main de notre destin et la remise à des magistrats formés dans le contexte même du fédéralisme canadien la responsabilité d'en sauvegarder non

pas l'équilibre mais l'authenticité, i.e. préserver le principe de la décentralisation législative. Il appartient aujourd'hui à la Cour Suprême du Canada de jouer ce rôle. Des voix ténébreuses et ignorantes lui prêtent les plus noirs desseins. Ces craintes reposent sur une incompréhension crasse du rôle de la Cour et sur ce bon vieux préjugé, sur cette fable ridicule charriée par les nostalgiques du Comité Judiciaire voulant que le tribunal d'empire ait été de 1867 à 1949 moins centralisateur que la Cour Suprême.

D'une part, il est tout à fait erroné de confondre l'arbitrage du contentieux communautaire (qui doit nécessairement se faire sur le plan politique) avec le "close judicial scrutiny" de la

constitutionnalité des lois, fédérales comme provinciales (qui doit se faire sur le plan judiciaire). La décision récente de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire du règlement anti-manifestations repudie l'argument avancé par la clique des provincialistes; à savoir que le bonheur des Québécois passe par une interprétation "provincialiste" de l'A.A.N.B. 1867 et ses amendements. Cette doctrine-là n'est pas de moi. (2) Voir également l'ahurissante décision de la Cour Suprême du Canada dans ROSS c. Le Registraire des véhicules automobiles et le P.G. de l'Ontario, 5 novembre 1973.

D'autre part, une étude statistique approfondie des performances respectives du Comité Judiciaire et de la Cour

Suprême, une évaluation qualitative de leur impact véritable sur le partage des compétences démontre que ni le Comité, ni la Cour ne sauraient être qualifiés de particulièrement centralisateurs pour la période ci-haut mentionnée. J'oserais avancer que le pouvoir d'urgence est une "extravagance" du Conseil Privé (Fort Frances Pulp), et que la théorie des dimensions nationales est une pure création de ce même tribunal: Lord Sankey dans l'arrêt sur l'aéronautique et la décision sur la tempérance de 1946. Le professeur Laskin accueillait avec beaucoup d'intérêt la nécessaire émancipation des organes judiciaires canadiens de la tutelle impérialiste. Les générations futures béniront ce geste adulte. Une première moisson de talents locaux d'une exceptionnelle qualité confirme tous les espoirs que nourrissaient les abolitionnistes. Je pense à messieurs les juges Duff, Mignault, Rinfret, Rand, Hall, Pigeon et Laskin. Et de deux!

Il subsiste sur le plan de l'Exécutif un stigmate impérialiste: Sa Majesté la Reine du chef du Canada. A notre avis, l'institution qu'elle représente ne correspond à aucune nécessité. Une démocratie parlementaire moderne peut et doit s'affranchir des symboles luxueux qu'elle implique. Il lui manque de la crédibilité, de l'authenticité à cette occasion de mondanités onéreuses, à cette attraction touristique, à

cette importation politique. Entre la poire et le fromage, consommons la rupture. Et de trois!

La charte de Victoria

Enfin, pour reprendre les termes du professeur Laskin: "Even today, one badge of colonialism remains — the formal amendment of the British North America Act by the Parliament of Great Britain." Depuis, les sommets constitutionnels périodiques se sont employés, sans succès, à négocier une formule d'amendement qui nous soit propre et susceptible d'intervenir sans quelque intervention que ce soit, même symbolique, de Westminster. La charte de Victoria impliquait le rapatriement du texte fondamental (bien peu trouvaient à y redire) et suggéraient une formule d'amendement en tout point remarquable, tant elle composait avec le simple bon sens de la réalité politique canadienne.

Toutefois, un marchandage (un chantage!) très discutable ajouta à ce qui devait être la pièce de résistance du compromis de Victoria. Un figolage de fin de séance accoucha d'un document mort-né puisqu'il introduisait d'une façon prématurée et maladroite une disposition casse-cou portant sur le partage des compétences législatives. Un triste sire, intrigant comme il ne s'en fait plus, manœuvra en coulisse l'immixtion de cette malheureuse disposition dont l'inopportunité a été pleinement démontrée depuis que les



PRESS-CLIPPINGS

COUPURES DE JOURNAUX

Name of Publication.....Nom de la publication

Date.....Date

ministres concernés se sont attelés, hors les avenues susceptibles de déboucher sur la question constitutionnelle; se sont attelés, dis-je, à négocier une réforme du régime de sécurité du revenu.

Nous apprenions ces jours-ci que le premier ministre du Canada, las du statu quo, avait entrepris, en dépit de l'obstination mal inspirée des fonctionnaires québécois attachés à la négociation des dossiers constitutionnels (à la pièce!) de relancer la formule d'amendement insérée dans la charte de Victoria. L'initiative est accueillie avec une grande satisfaction dans les milieux accoutumés à réfléchir. Elle suscitera et sus-

cite déjà chez les porte-parole du "C'est tout, ou rien" la méfiance ou l'opposition systématique traditionnelle. Il y va, somme toute, de l'intégrité du statu quo sur lequel on mise, par ailleurs, dans la dénonciation devant l'électorat des contradictions et faiblesses du fédéralisme canadien.

Nous lisions récemment dans Le Devoir du "regretté" constitutionnaliste (aujourd'hui, politicien) J. Y. Morin. Le monsieur affirmait qu'il allait combattre, sans répit, la formule Trudeau-Turner puisqu'elle niait le prétendu droit du Québec à ce que son avenir constitutionnel ne soit décidé que par lui seul. Il dit:

"L'opposition combattra parce qu'elle refuse que l'avenir constitutionnel du Québec soit soumis à la volonté des autres provinces et à l'arbitraire d'Ottawa."

Suit un procès d'intention que je coifferai du bonnet d'âne qu'il mérite.

Sous l'empire de l'A.A.N.B. 1867 et de ses amendements, le Québec ne saurait légalement disposer de son avenir constitutionnel comme l'entend le chef de l'Opposition sans l'accord du Parlement du Canada et celui de toutes les provinces de la fédération. (4) Il existe une contrepartie à cette ennuyeuse proposition, qui ne manquera pas de rassurer pleinement M. Morin et ses collègues: le Parlement du Canada ne saurait chasser unilatéralement le Québec de la fédération. Nous au-

rions le droit... le devoir de nous y opposer avec la première énergie.

En effet, toute proclamation d'indépendance, i.e. toute invasion globale des chefs de compétences déjà assignées à l'autorité législative du Parlement du Canada, serait nulle et non avenue à moins qu'un amendement constitutionnel n'intervienne. Sinon, aucun tribunal ne saurait consentir valablement à la mise en oeuvre de toute cette série de lois "ultra-vires" que la sécession impliquerait. Or, dans l'état actuel des choses, l'unanimité des provinces est exigée. Sous l'empire de la formule Trudeau-Turner, cette unanimité n'est plus requise. Un jeu des majorités dans les provinces peu peuplées, combiné à un pouvoir de veto bien affirmé chez les provinces d'Ontario et de Québec, éliminerait la nécessité de l'impossible unanimité. Cette formule-là sécurise le Québec, en ce qu'elle lui garantit un droit permanent et prioritaire à ce que l'évolution du fédéralisme canadien ne lui échappe point et autorise des remaniements audacieux de la loi Fondamentale auxquels il eût été impossible d'en arriver advenant les caprices d'une province minuscule et politiquement insignifiante.

Encore là, le pouvoir de veto des provinces concernées représente un élément de rigidité que nous éliminerions pour une for-

mule plus audacieuse encore, susceptible de provoquer dans les plus brefs délais les nécessaires réaménagements que la Constitution réclame à grands cris, à savoir une Déclaration des droits opposable aux puissances publiques du Canada et revêtue d'une autorité suprême, une réforme des institutions de façon à introduire des mécanismes de participation des parties constituantes à la législation fédérale, la rationalisation de la distribution des compétences législatives et la protection des droits linguistiques chez les minorités.

Bref, toutes bonnes choses que le "tataouinage" des obscurantistes et autres "pelleteurs de nuages" retarde. Par ailleurs, je ne crois pas que la tactique des fonctionnaires québécois ait été jusqu'ici très fructueuse ou

même qu'elle soit susceptible de rapporter d'ici l'an 2... les dividendes attendus. Le procédé est vicieux et foncièrement INUTILE.

Deuxième étape: un nouveau partage des pouvoirs?

Je ne crois pas tout à fait inopportun, ni même complètement impertinent de rappeler ici, pour la mémoire des uns et pour la meilleure intelligence des autres, les propos inspirés de M. Jean Beetz (aujourd'hui juge puiné à la Cour suprême du Canada). Il avançait dans une étude intitulée: Les attitudes changeantes du Québec à l'endroit de la Constitution de 1867 (4), il avançait, dis-je, que "si la compétence fédérale semble presque indéfiniment expansible (pour les raisons qu'il énumère), celle des provinces semble avoir sa limite." Il ajoute: "Une province ne peut espérer voir sa compétence augmenter sans modification constitutionnelle".

Ainsi, les partisans acharnés d'une expansion de la compétence provinciale ne sauraient logiquement s'obstiner dans leur refus d'une formule d'amendement qui substitue à la règle de l'impossible, de la laborieuse unanimité celle de la ma-

ajorité requise. Toute autre attitude dissimulerait avec difficulté l'anguille sous roche que laissent déjà deviner les propos de M. Morin. Il est acquis d'une façon irrévocable que le Québec ne saurait légalement quitter la fédération, hormis l'hypothèse peu vraisemblable, peu judiciaire d'une belle unanimité fédérale-provinciale sur la question. Bref, on y est, on y reste.

La formule de Victoria ne modifie pas ce postulat de l'intégrité fédérale absolue. Elle autorise, toutefois, l'espoir d'amendements intéressants pour le développement de la compétence législative des provinces ou mieux encore, (dans une perspective qui se situe davantage du côté de l'efficacité fédérale) un réaménagement du partage des compétences qui obéirait d'une façon plus rigoureuse au principe suivant: que les matières reliées à l'expérience quotidienne du développement et à l'affirmation de l'o-

riginalité des Canadiens dans leur province respective relèvent de l'autorité législative des Etats; que les matières neutres, traditionnellement réservées à l'organe suprême d'une Confédération (affaires extérieures, Défense), que les matières qui ne concernent rien d'autre que la prospérité et le bien-être des Canadiens, traditionnellement réservées à l'organe suprême d'un marché commun (commerce extérieur et inter-étatique, transport, politique agricole commune) et que les matières qui sont à la base d'une cohésion nationale élémentaire, traditionnellement occupées par l'Etat souverain dans sa mission de mécène et de "rassembleur de peuples" (communications, uniformité des indices, poids et mesures, fuseaux horaires, capitale nationale, uniformité dans les règles qui gouvernent les comportements des personnes en rapport avec la criminalité, le respect des libertés publiques et des droits fondamentaux assurés à tous également) que toutes ces matières et celles qui sont accessoirement nécessaires à l'exercice

efficace d'icelles soient réservées au Parlement du Canada.

Pour plus de précision, les matières assignées à l'autorité législative exclusive des Etats couvriraient les catégories de sujets suivantes: l'intégration des immigrants, le commerce dans l'Etat, les permis et autres autorisations pour les seuls objets étatiques, l'incorporation de personnes morales pour des objets autres que fédéraux, les biens culturels, arts et traditions populaires, les collectivités locales, les services de santé et les services sociaux, la famille et les rapports de droit civil, le travail et l'éducation.

Ce partage à la bonne franquette présente le double avantage de situer les leviers économiques et financiers entre ces mains que les exigences modernes de la pratique du fédéralisme supposent être celles du fédéral (pour les fins de l'uniformisation des conditions de prospérité) et de situer les instruments de la social-démocratie avec leviers financiers appropriés entre les mains du pouvoir le plus près du



PRESS-CLIPPINGS

COUPURES DE JOURNAUX

Name of Publication.....Nom de la publication

Date.....Date

peuple. Le prélèvement de deniers que l'exercice efficace de ces compétences participeraient d'une disposition prescrivant que le Parlement du Canada ne saurait taxer que pour satisfaire des fins fédérales.

Vues simplistes sur l'indépendance

Enfin, Me J.Y. Morin avance, sans précaution intellectuelle, que l'indépendance (lisez "feuille de papier purement déclaratoire") est un phénomène relié au droit international et non au droit constitutionnel. Il est reconnu qu'à l'intérieur d'une fédération multinationale, l'aménagement des rapports communautaires participe du droit constitutionnel. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes s'accomplit dès lors que le peuple ou la nation concerné jouit du pouvoir (absolu ou limité) de régir par et pour lui-même les rapports de droit civil au sein d'une struc-

ture à caractère étatique. Il suffit qu'un attribut de la souveraineté lui soit conféré sur un point essentiel de son existence nationale pour que le postulat onusien ait été respecté. Par ailleurs, la souveraineté limitée reste compatible avec ce droit reconnu à un peuple de déterminer par et pour lui-même les matières reliées à l'expérience quotidienne de son développement et à l'affirmation de son originalité quand elle rencontre une volonté législative prépondérante à laquelle participent des membres de la collectivité fédérée.

Le très cher M. Morin achève de nous étonner quand il affirme que le droit international prime le droit interne. Les gens peu habitués à réfléchir sur le désordre international souscriront sans réserve à cette proposition faramineuse. Je n'entends pas la discuter davantage.

En guise de conclusion, les Québécois n'ont rien à craindre du rapatriement de la Constitution et de l'adoption d'une formule d'amendement du type de celle qui figure dans la Charte de Victoria. En effet, le rapatriement n'a qu'une portée symbolique et l'adoption d'une formule d'amendement n'aurait qu'une portée strictement utilitaire, peu ou pas susceptible de lier les mains du Québec. Au demeurant, le Québec y gagnerait un moyen fort habile de se réserver l'avenir.

Renvois:

(1) Bora Laskin, *The Supreme Court of Canada: a Final Court of and for Canadians*, (1951) C.B.R. Vol. XXIX, 1038-1039

(2) Henri Brun, *Le "Judicial restraint" et le fédéralisme canadien*, (1974) 15 C. de C. 167

(3) Henri Brun et Guy Tremblay, *Droit Public Fondamental*. Presses de l'Université Laval Québec 1972. 223

(4) Jean Beetz, *Les attitudes changeantes du Québec à l'endroit de la Constitution de 1867. L'Avenir du Fédéralisme Canadien*. Edition de P.A. Crépeau et C.B. Macpherson 133

A.B.