

CONFIDENTIEL

le 5 septembre 1975

NOTE POUR M. R.G. ROBERTSON

cc: M. Carter  
M. Gravelle  
Mme Reed

Patriement de la Constitution:  
Etat des négociations et  
proposition d'une stratégie  
à suivre



A. Chronologie des négociations

1. Avril 1975: les premiers ministres acceptent de rouvrir le dossier constitutionnel à condition de se limiter au patriement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et de ne pas soulever la question d'une nouvelle répartition des compétences entre les deux ordres de gouvernement.
2. M. Robertson commence une série de discussions bilatérales avec tous les premiers ministres provinciaux, sauf M. Barrett qui n'arrive pas à agencer son horaire.
  - a) M. Schreyer: d'accord avec patriement plus formule d'amendement.
  - b) M. Lougheed: d'accord, sujet à l'approbation de son Cabinet, mais:
    - il faudrait laisser tomber la formule de pondération pour les provinces occidentales dans la formule d'amendement, et

- 2 -

-- il faudrait ajouter le Titre IV de Victoria (Cour Suprême).

- c) M. Davis: d'accord avec le patriement, probablement avec le Titre IV de Victoria, mais il n'aimerait pas assister à l'isolement du Québec.
- d) M. Bourassa: d'accord avec le patriement et formule d'amendement sujet à des garanties qui protégeront le Québec des actions des administrations fédérales à l'avenir, avec une attention particulière à l'immigration, aux communications et à la culture; il faudrait faire ratifier la formule par la population québécoise, probablement par l'entremise d'une élection générale et, pour ce faire, il faut au moins l'impression d'un "gain".
- e) M. Moores: d'accord avec le patriement et le Titre IV de Victoria; les provinces occidentales doivent trancher elles-mêmes la question de la pondération dans la formule d'amendement; il sympathise avec le désir du Québec d'avoir des garanties culturelles mais aimerait voir les propositions concrètes.
- f) M. Regan: d'accord avec le patriement plus le Titre IV de Victoria; la demande de M. Lougheed de laisser tomber la pondération pour les provinces occidentales ne devrait pas causer trop de problèmes; il sympathise avec M. Bourassa, mais aimerait voir le texte; la Nouvelle-Ecosse aimerait quelque chose sur les disparités régionales, probablement le Titre VII de Victoria.
- g) M. Campbell: d'accord avec le patriement et le Titre IV de Victoria; aimerait quelque chose de plus fort que le Titre VII de Victoria; sympathise avec le Québec, mais aimerait voir le texte; M. Bourassa lui a indiqué qu'il lui serait difficile de régler la question du patriement avant la fin des jeux olympiques de Montréal.

- 3 -

- h) M. Hatfield: d'accord avec le patriement, mais il a des réserves quant à l'élargissement du "package"; s'oppose au principe de consultation inscrit au Titre IV; s'oppose à une garantie de la langue et de la culture françaises sans une garantie semblable de l'anglais; aimerait voir entériner dans la Constitution l'Acte sur les Langues officielles du Nouveau-Brunswick; enlever la pondération pour les provinces occidentales lui est égal.
- i) M. Blakeney: attache très peu d'importance au patriement comme priorité, n'a rien contre le statu quo qui, d'après lui, est plus flexible; d'accord avec M. Lougheed pour modifier la formule de pondération pour les provinces occidentales; s'objectait au rôle du Sénat dans la formule d'amendement; en faveur du Titre IV, bien qu'il trouve la formule de nomination un peu ambiguë; d'accord avec le Titre VII; d'accord avec une garantie pour M. Bourassa, mais note que dans sa province, la majorité n'est ni de souche anglaise, ni de souche française et qu'une déclaration à l'effet que le Canada est un pays bi-culturel pourrait lui poser certains problèmes; M. Blakeney se demande si une province devrait conserver un droit de véto si jamais sa population tombe en-dessous de 20%, mais M. Robertson lui assure que le véto est essentiel dans le cas du Québec.

Par la suite, M. Fernand Lalonde, au nom de M. Bourassa prononce un discours "fédéraliste" à la première Biennale de la francophonie canadienne à Chicoutimi, axé sur la collaboration entre toutes les instances publiques du Canada, tout en insistant que le Québec doit conserver le pouvoir de décision ultime en matière de culture sur le territoire québécois.

B. La proposition d'une formule de patriement à la suite des consultations

Peu avant sa participation au colloque du Parti libéral du Québec, M. Bourassa a reçu une proposition de Proclamation du Gouverneur général dans laquelle se retrouvaient les éléments suivants:

1. Un préambule

- a) qui signale le danger que pourraient poser des actions du gouvernement et du Parlement fédéraux à la langue française;
- b) qui insiste sur la sauvegarde et l'épanouissement des langues anglaise et française;
- c) qui soutient le principe de l'égalité des chances et des services d'un niveau satisfaisant dans l'ensemble du pays;
- d) qui prévoit le besoin d'arrêter une formule d'amendement qui exige l'approbation des provinces représentatives et des groupes des deux langues officielles et de toutes les régions;
- e) qui prévoit le besoin d'arrêter les modalités de participation des provinces au choix des personnes à nommer à la Cour suprême;
- f) qui prévoit des principes à suivre par le gouvernement et le Parlement du Canada dans l'exercice de leurs pouvoirs.

2. Article 1

Titre IX de Victoria sur la formule d'amendement, sans les articles 53, 54 et 55.  
(M. Blakeney se demande s'il est nécessaire d'inclure le Sénat dans la formule. MM. Lougheed et Blakeney se demandent s'il faut garder la formule pondérée pour les provinces occidentales.)

3. Article 2

Titre IV de Victoria sur la Cour suprême.  
(A la demande de M. Lougheed, approuvé par tous les premiers ministres, sauf MM. Schreyer et Barrett, qui ne l'ont pas commenté, et M. Hatfield qui s'y oppose; M. Blakeney trouve la formule de nomination ambiguë.)

- 5 -

4. Article 3

Principe pour guider le Parlement et le gouvernement du Canada quant aux deux langues officielles.  
(Il semble que M. Bourassa est le seul à l'avoir reçu.)

5. Article 4

Titre VII de Victoria sur les disparités régionales.  
(A la demande de M. Regan, appuyé par MM. Campbell et Blakeney.)

6. Droits linguistiques

Titre II de Victoria, amendé pour faire référence aux droits linguistiques sur le plan fédéral seulement, avec possibilité pour les provinces de s'y joindre, et sans référence aux autres groupes ayant une langue et culture autre que l'anglais ou le français.  
(Ajouté par BRFP en anticipation des objections du Québec sur le plan linguistique.)

C. La situation actuelle

Malgré leur accord de rouvrir le dossier du rapatriement sans passer par des négociations au sujet de la répartition des compétences au mois d'avril, les premiers ministres des provinces semblent vouloir rattacher maintenant la question du rapatriement à un ré-examen des pouvoirs. Le communiqué de la 16e conférence annuelle des premiers ministres provinciaux du 21 et 22 août 1975 en prend note: "There was considerable discussion of the patriation of the Constitution. The Premiers agreed that this was a desirable objective and felt that this issue should be dealt with in the context of a general review of the distribution of powers, control of resources, duplication of programmes, and other related matters. The Chairman of this Conference will be canvassing the Provinces to obtain their detailed views on this matter and will report to the 17th Premiers Conference". M. Bourassa a fait allusion à cet aspect du communiqué lorsqu'il a pris la parole lors du congrès du Parti libéral du Québec à Mont Gabriel, mais il semble que l'essentiel pour lui relève du secteur "culturel":

- 6 -

"Quand nous parlons de souveraineté culturelle du Québec, nous ne cherchons pas de garantie contre les personnes, nous cherchons à protéger pour l'avenir les droits d'un peuple. ... le Gouvernement du Québec, pour des raisons évidentes, se doit d'exiger des garanties constitutionnelles très claires dans des secteurs naturellement liés à la sécurité culturelle parmi lesquels les communications et l'immigration ont une signification particulière. ... je suis convaincu que les Québécois n'accepteront pas le rapatriement de la constitution, objectif désirable en soi, que si cette constitution leur donne des garanties pour l'avenir de la culture française. Il me semble en effet tout à fait normal que le Québec se voit reconnaître le pouvoir et les moyens de décider finalement des questions majeures qui concernent la protection et le développement de sa langue et de sa culture".

Cependant, lors d'une conférence de presse, il n'a pas exclu la possibilité des "arrangements" pour régler cette question. Il n'est pas clair non plus s'il faut croire le pire quant au communiqué des premiers ministres. Les propos de M. Davis au début de sa campagne électorale ont clairement indiqué qu'il rejetait tout amendement formel de la répartition actuelle des compétences, mais qu'il fallait ré-examiner cette répartition dans le but d'éliminer tout gaspillage de ressources et de s'assurer à ce que chaque ordre de gouvernement avait suffisamment de ressources financières pour s'acquitter de ses tâches; il s'agit, peut-être, d'un ré-examen sérieux des relations fiscales. De même, la référence aux ressources se réfère, peut-être, au litige quant aux droits sous-marins; un "arrangement" extra-constitutionnel pourrait régler ce problème. Bref, il se peut que les revendications des premiers ministres soulevées dans le contexte du patriement sont moins graves qu'elles n'ont l'air et qu'ils profitent de la conjoncture pour marchander sur le plan pratique; peut-être pas, mais l'idée n'est pas à écarter.

Ce qui est plus compliqué, c'est que M. Chouinard informe M. Robertson que M. Bourassa a étudié la proposition de la Proclamation avant sa participation au congrès libéral et qu'il ne l'a pas trouvée satisfaisante.

D. Où allons-nous?

1. Visite à Victoria

Une visite de M. Robertson à Victoria s'impose pour compléter la tournée des capitales provinciales.

... 7

- 7 -

La justification: demander à M. Barrett ses réactions à la proposition de M. Lougheed qui vise la disparition de la pondération dans la formule d'amendement pour les provinces occidentales, ainsi que son opinion sur l'ensemble des facteurs qui figurent dans la proposition actuelle. Mais le but plus fondamental devrait viser une vérification du sens qu'il faut attribuer au communiqué des premiers ministres: s'agit-il vraiment d'amender la répartition des compétences, ou est-ce davantage un plaidoyer pour des accommodements sur le plan fiscal et des arrangements pratiques?

2. Le cas du Québec

C'est intéressant de noter que les grands journaux n'ont pas réagi aux thèses sur le rapatriement dans le communiqué de la conférence des premiers ministres provinciaux, mais ils ont bien réagi aux propos de M. Bourassa lors du congrès libéral et tous dans le même sens: aussi longtemps qu'on relie le patriement à un ré-examen des pouvoirs, on renvoie le patriement aux calendes grecques (The Globe and Mail, The Montreal Star, Le Soleil). Est-ce que M. Bourassa insistera sur l'impossible ou y a-t-il une marge de manoeuvre? En analysant le cas du Québec, on pourrait garder les éléments suivants à l'esprit:

a) Editorial de Claude Ryan du 30 juillet 1975

M. Ryan a noté que 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". Le Québec devrait être réaliste et laisser tomber la question de partage de pouvoirs aussi longtemps qu'on lui fournit "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".

b) Discours de M. Fernand Lalonde le 14 août 1975

M. Lalonde a appuyé le rôle joué par le gouvernement fédéral dans le développement de la langue et la culture français au Canada, il

- 8 -

a souligné la responsabilité partagée des instances publiques canadiennes à cet égard, tout en insistant sur le principe de souveraineté culturelle sur le territoire québécois.

c) Déclaration de M. Bourassa au Mont Gabriel

Les journalistes ont interprété les propos de M. Bourassa comme un plaidoyer pour un nouveau partage de pouvoirs en immigration et en communications, mais il était plus ambigu lors de sa conférence de presse. On lui demande ce qu'il faut avoir sur le plan de souveraineté en matière d'immigration, et il répond: "On peut essayer d'examiner des formules qui permettent au gouvernement du Québec d'être -- il faudrait que cela soit très clair -- satisfait sur la possibilité qu'un autre gouvernement d'entraîner un déséquilibre linguistique au sein du Québec." Ceci donne l'impression qu'il s'agit davantage d'un pouvoir d'empêcher que d'un pouvoir à contrôler.

d) Editorial de Gilles Boyer (Le Soleil)  
le 26 août 1975

M. Boyer insiste que le fédéral a un rôle important à jouer dans le domaine de la culture et que ce rôle pourrait être salutaire pour la culture française qui ne devrait pas se replier sur elle-même au Québec. Il dit qu'il n'est pas réaliste de relier le patriement au ré-examen des pouvoirs.

e) Conversation -- M. Chouinard/M. Robertson

M. Chouinard indique à M. Robertson que M. Bourassa a besoin de quelque chose de plus que les dispositions inscrites à la forme de Proclamation actuelle.

f) L'aspect démographique

Le Québec risque de descendre en bas de 25% de la population canadienne d'ici 1981. M. Blakeney a déjà demandé si le droit de veto ne devrait



- 9 -

pas disparaître une fois qu'une province descend en bas de 20%. Donc M. Bourassa devrait agir avant qu'il ne soit trop tard pour demander même le strict minimum. MM. Ryan et Boyer lui demandent d'être réaliste, mais M. Ryan ajoute qu'il faut des signes concrets de l'esprit des négociations éventuelles.

g) Donc: stratégie

Sans proposer des limites constitutionnelles à l'exercice de son pouvoir, on pourrait proposer des formules pour entraver, sur le plan pratique, une action néfaste du fédéral afin de poursuivre les discussions avec le Québec. Si M. Barrett indique que le ré-examen du partage des pouvoirs demandé par les premiers ministres est plutôt fonctionnel et technique que constitutionnel, et si l'on réussit à trouver une formule heureuse qui plaît à M. Bourassa, on pourrait anticiper une deuxième tournée provinciale "blitzkrieg" qui ne laisse suffisamment de temps aux premiers ministres de repenser leurs engagements.

E. Une approche "package deal"

Une approche possible aux pourparlers avec le Québec pourrait comporter trois éléments:

- a) Un article "consultatif" dans la Proclamation qui reconnaît un rôle légitime des provinces (ou du Québec) dans les domaines de communications, de culture et d'immigration;
- b) Une déclaration des premiers ministres en assemblée plénière sur l'esprit de fonctionnement du fédéralisme canadien pour donner le sens exact à apporter à cet article consultatif;
- c) La publication, en même temps que l'approbation de la Proclamation, d'une liste d'ententes conclues entre le fédéral et les provinces (le Québec?)

- 10 -

pour assurer, sur le plan pratique une plus grande harmonisation des politiques, une plus grande collaboration et un plus grand respect des intérêts mutuels, afin de dissiper les doutes des méfiants.

Pour les reprendre:

- a) Un article consultatif devrait viser, sur le plan pratique une entrave temporaire à une action du fédéral sans pour autant bloquer la capacité du fédéral, après consultation, d'agir. Il y a deux possibilités: soit un article de portée générale, soit un article qui accorde un statut particulier au Québec. Une formulation possible:

"Lorsqu'une action du gouvernement ou du Parlement du Canada en matière de politique, d'allocation de crédits ou de législation est jugée, soit par le gouvernement d'une province (du Québec), soit par le gouvernement du Canada, d'avoir un impact majeur sur les communications, l'immigration ou la culture à l'intérieur d'une province (du Québec), le gouvernement du Canada est tenu de consulter le gouvernement de la province en question (du Québec)."

Si l'on opte pour la formule de statut particulier pour le Québec, on pourrait, peut-être, convaincre M. Bourassa que, même si l'article n'est que moral, on reconnaît indirectement que le Québec a un rôle très particulier dans ces domaines et que la Constitution oblige le gouvernement du Canada de ne pas oublier que le gouvernement du Québec est le gardien d'une société particulière à l'intérieur de la fédération.

- b) Même si la Constitution gardera un caractère plutôt centralisateur, une déclaration des premiers ministres en assemblée plénière sur l'esprit de fonctionnement de la fédération devrait rassurer les méfiants. La précondition sine qua non de M. Ryan pour le patriement est "des signes concrets" de l'esprit dans lequel les négociations ultérieures seraient abordées.

- 11 -

- c) On pourrait renforcer l'image de respect des intérêts des provinces (du Québec) en publiant, en même temps qu'approuvant la Proclamation, une liste d'ententes d'importance dans les domaines pertinents, tels d'immigration et de communications, afin de démontrer qu'il ne faut pas confondre la lettre de la Constitution avec son esprit sur le plan pratique.

F. Proposition de M. Gilles Dufault

La proposition de M. Gilles Dufault qu'on devrait définir souveraineté culturelle laisse à désirer: c'est la responsabilité de M. Bourassa qui a soulevé la question. Par contre son idée qu'on pourrait lancer une sorte de contre-attaque mérite d'être examinée: lorsqu'un ministre québécois, tel M. Lalonde, fait une tournée politique au Québec ne peut-il pas rappeler à son auditoire qu'un gouvernement qui a le pouvoir de légiférer sur la langue d'affaires, sur la langue des panneaux publicitaires, etc., est déjà très puissant en matière de langue et de culture et ne devrait pas s'affoler du concept de souveraineté culturelle quand l'essentiel est déjà entre ses mains?



J.R. Hurley