

REUNION DU COMITE PERMANENT
DES MINISTRES SUR LA CONSTITUTION

Les pouvoirs qui touchent l'économie

Note pour une intervention du Québec

Montréal (Québec)
du 8 au 11 juillet 1980

LES POUVOIRS QUI TOUCHENT L'ECONOMIE

Dans sa proposition pour une nouvelle Constitution canadienne rendue publique le 9 juin 1980, le gouvernement fédéral souhaitait "entamer des négociations intensives sur une série de sujets d'une importance marquée". Non le moindre parmi tant d'autres, le gouvernement fédéral souhaite voir entreprendre dès à présent des négociations sur ce qu'il a appelé: les pouvoirs qui touchent l'économie. C'est un sujet vaste et élastique à souhaits, diraient les économistes.

En février 1979, le premier ministre fédéral, M. Pierre Trudeau, avait déposé ce qu'il est convenu d'appeler la deuxième liste des sujets à étudier dans le cadre de la révision constitutionnelle. On retrouve là les questions à caractère économique sur lesquelles le gouvernement fédéral veut intervenir:

- 1- Les pouvoirs économiques pour combattre l'inflation, le chômage et les disparités régionales.
- 2- Les barrières non-tarifaires en matière de commerce et d'investissement à l'échelle internationale et interprovinciale. On fait sans doute allusion ici aux législations provinciales telles que la législation sur l'étiquetage des produits, les règles de protection du consommateur, les politiques d'achat des gouvernements provinciaux, etc...
- 3- La question de la circulation des biens et services à l'échelle interprovinciale et internationale, notamment le droit de passage pour l'électricité et le pétrole, le gaz naturel et les minéraux.
- 4- La question des entraves à la circulation des personnes sur le marché du travail, soit par exemple, le pouvoir provincial sur la réglementation des métiers et des professions.
- 5- La réglementation de la concurrence où le gouvernement fédéral voudrait, semble-t-il, pouvoir intervenir directement.
- 6- La réglementation du marché des valeurs (probablement mobilières) qui est actuellement un domaine de compétence clairement provinciale.
- 7- La question des offices de commercialisation des produits agricoles. C'est toute la question de la mise en marché des produits de la ferme, même à l'intérieur d'une province qui est en cause.
- 8- La compétence en matière de salaire minimum, où l'on souhaiterait, semble-t-il, établir l'uniformisation d'une province à l'autre par le biais d'une autorité centralisée.

A la lecture de cette liste, on peut se demander quels sont les pouvoirs qui demeureraient sous juridiction des provinces si l'ensemble des compétences déjà mentionnées tombait dorénavant sous la juridiction fédérale. Ou encore, comment, dans un tel contexte, une province pourrait planifier et réaliser l'aménagement de son espace économique en conformité avec ses préférences et ses orientations?

La situation québécoise

Du point de vue du Québec, le défi est "de renouveler le fédéralisme canadien de telle sorte qu'à l'intérieur de ce système, le Québec puisse exercer les pouvoirs nécessaires pour remplir son rôle fondamental de foyer et de patrie d'une des deux nations constitutives qui forment le Canada". (Discours de M. René Lévesque à l'Assemblée nationale, le 5 juin 1980). Derrière les préoccupations traditionnelles du Québec quant à la culture et à l'évolution sociale de son peuple, "au-dessous de tout cela, pour que l'ensemble signifie autre chose que des pièces de musée, il faut qu'il y ait des infrastructures économiques solides dans lesquelles le peuple concerné doit détenir suffisamment de leviers de décision pour voir lui-même à ses propres intérêts". (Discours de M. René Lévesque à l'Assemblée nationale le 5 juin 1980). C'est dans ce contexte que le Québec souhaite que les provinces disposent des pouvoirs acquis pour mettre en valeur leur potentiel et leurs caractéristiques économiques, compte tenu que ce sont elles qui représentent le gouvernement le plus proche des citoyens, le gouvernement qui connaît le mieux les besoins et les solutions dans le domaine économique.

Le développement économique du Québec

L'insistance que le Québec a mis au cours des dernières années sur l'économie a permis un remarquable épanouissement de la performance du Québec qui se compare avantageusement à la performance d'ensemble du Canada et de celle de l'Ontario. Mais cela n'a pas suffi et ne suffit pas encore à corriger les inégalités qui se reflètent notamment dans un taux de chômage toujours supérieur à la moyenne canadienne. Le Québec a toujours voulu et désire toujours une union économique, un marché commun canadien qui soit véritable et efficace. Mais il veut qu'il devienne aussi plus équitable. Cette équité n'existe pas encore.

Le Québec veut mettre à profit ses atouts économiques, notamment ses richesses naturelles, en favorisant le développement d'industries reliées à ses ressources. D'autres mesures déjà adoptées visent la mise en commun des efforts des entreprises québécoises, que ce soit dans le domaine du transport, de la recherche et de l'innovation, de la mise en marché et des réseaux de distribution.

Du fait que contrairement à l'Ontario par exemple, l'économie québécoise repose largement sur la P.M.E., le Québec essaie avec les moyens qu'il possède, de favoriser la diversification des sources de financement de ses entreprises, et d'appuyer par des mesures précises leurs efforts afin d'accroître les exportations. Ces entreprises autochtones ne profitent pas des réseaux établis par les maisons mères comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de succursales de multinationales.

Le Québec cherche aussi par tous les moyens, à assurer le développement de certaines industries qui reposent sur des avantages humains, technologiques et culturels propres au Québec. L'industrie des biens d'équipement (matériel électrique lourd, matériel de transport urbain, matériel aérospatial), l'industrie des produits culturels (livre, disque, film, artisanat) et celle du tertiaire supérieur (sociétés d'experts-conseils) font l'objet de diverses mesures de soutien.

Sans oublier que le Québec se doit de ne pas ignorer les industries de base dont les produits et les services sont nécessaires au fonctionnement d'autres industries (e.q. pétrochimie, sidérurgie), il est vital qu'il soutienne aussi les secteurs moins compétitifs et plus traditionnels, tels le vêtement, le textile, la chaussure et le meuble.

Pour remplir la commande, le Québec et les provinces en général doivent donc disposer de pouvoirs économiques réels. Et constatant que le Parlement fédéral détient déjà la majeure partie des compétences législatives à caractère économique, le Québec ne peut certainement se prêter à un accroissement nouveau des pouvoirs fédéraux dans ce domaine sans risquer de perdre le peu d'influence qu'il lui reste sur l'orientation et le développement de son économie.

ANNEXE

Pouvoirs économiques actuellement sous juridiction fédérale

1. Compétences fédérales concernant la libre circulation des biens:

- compétence exclusive sur les échanges et le commerce inter-provincial et international (article 91, par. 2)
- compétence exclusive sur les pêches (article 91, par. 12)
- réglementation de la concurrence - droit criminel (article 91, par. 27)
- compétence exclusive sur les brevets (article 91, par. 22)
- compétence exclusive sur les droits d'auteur (article 91, par. 23)
- utilisation à volonté du pouvoir déclaratoire pour soumettre à l'autorité fédérale des ouvrages et des entreprises provinciaux (article 92, par 10 (c))

2. Compétences fédérales concernant la libre circulation des personnes

- compétence exclusive sur la naturalisation et le statut des étrangers (article 91, par. 25)
- compétence concurrente en matière d'immigration (article 95)

3. Compétences fédérales concernant la libre circulation des services

- compétence législative sur l'aéronautique (article 91, par. introductif)
- compétence législative sur les communications (article 91, par. introductif et article 92, par. 10 a)
- compétence législative sur la navigation et les expéditions par eau (article 91, par. 10)
- compétence législative sur les lignes de chemin de fer interprovinciales, de bateaux, de canaux interprovinciaux ou internationaux (article 92, par 10 a et 10 b)
- utilisation du pouvoir déclaratoire notamment en ce qui concerne les entreprises de téléphonie.

4. Compétences fédérales concernant la libre circulation des capitaux

- compétence exclusive sur la monnaie (article 91, par. 14)
- compétence exclusive sur les banques et l'émission de papier-monnaie (article 91, par. 15)

2/...

- compétence exclusive sur l'intérêt (article 91, par. 19)
- compétence exclusive sur les lettres de change et les billets à ordre (article 91, par. 18)
- compétence exclusive sur les offres légales (article 91, par. 20)
- compétence exclusive sur les caisses d'épargne (article 91, par. 16)
- compétence exclusive sur l'incorporation des compagnies ayant des objets non provinciaux (article 91, par. introductif)

Note pour une intervention du Québec
LA COUR SUPREME DU CANADA

La constitution de 1867 ne comporte aucune disposition relative à la Cour suprême. Toutefois, l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit que le Parlement du Canada peut pourvoir à l'institution d'une cour générale d'appel pour le Canada. Effectivement, en 1875, le Parlement fédéral créait la Cour suprême du Canada ayant une compétence générale d'appel en matières civiles, pénales et constitutionnelles. Ce n'est toutefois qu'en 1949 qu'une loi fédérale abolissait les appels au Conseil privé et consacrait la juridiction de dernier ressort de la Cour suprême.

Cette situation entraîne diverses conséquences. En effet, d'une part, le statut et le rôle de la Cour sont déterminés par une loi modifiable en tout temps par le Parlement d'Ottawa, ce qui n'offre aucune garantie de pérennité à celle-ci. D'autre part, les membres de la Cour sont nommés de la même façon que les juges des cours supérieures, de district et de comté des provinces, c'est-à-dire par le gouvernement fédéral.

En somme, les principales critiques que l'on formule à l'encontre de la Cour suprême du Canada viennent surtout de ce que ni son existence, ni l'indépendance de ses membres ne sont garanties par la constitution. De plus sa juridiction, notamment en matière constitutionnelle, et le processus de nomination des juges qui la composent relèvent du seul Parlement fédéral, donc de l'une des parties éventuelles à un litige constitutionnel.

Ces diverses lacunes sont particulièrement importantes dans un système fédéral comme le nôtre où le pouvoir judiciaire est chargé d'interpréter le partage des compétences législatives entre le Parlement d'Ottawa et les Législatures provinciales. A cet égard, notons qu'en l'absence de mentions expresses aux articles 91 et 92 de l'A.A.N.B. 1867, ce sont les tribunaux qui ont reconnu au Parlement fédéral la compétence législative sur l'aéronautique, sur les radiocommunications, les relations de travail dans les activités et entreprises fédérales, etc...

Que ce soit à juste titre ou non, la crédibilité de la Cour s'est trouvée affectée par ces lacunes que l'on a cherché à combler par la révision du processus de nomination de ses membres.

C'est pourquoi le Québec, conformément aux positions qu'il a traditionnellement défendues, tout en s'attaquant au problème du partage des pouvoirs, suggère de mettre fin à cette anomalie et de reconnaître for-

mellement dans la constitution l'existence, la composition du plus haut tribunal du pays, ainsi que le mode de nomination de ses membres.

A cet égard, les nouvelles dispositions constitutionnelles que nous proposons, outre d'institutionnaliser la Cour suprême, confirmeraient la composition actuelle de la cour de neuf (9) membres ainsi que la pratique établie au cours des années d'y faire siéger au moins trois juges en provenance du Québec. En outre, si pour des raisons pratiques la nomination des membres de la Cour devrait continuer à être faite par le gouvernement fédéral, la constitution prévoierait toutefois que le ministre de la Justice fédéral devrait obtenir l'assentiment du ministre de la Justice du Québec avant de procéder à la nomination des juges en provenance du Québec ou du ministre de la Justice de la Province concernée dans les autres cas.

De plus, les dispositions que le Québec suggère d'introduire dans la constitution préciseraient que la Cour suprême est le tribunal de dernier ressort au Canada tant en matière civile que criminelle. Toutefois, lorsque la Cour aurait à se prononcer sur une question de droit civil du Québec, un banc civil serait créé à même celle-ci où une majorité de juges du Québec siégerait. Par ailleurs, la procédure de demande d'avis directement auprès de la Cour suprême, maintenant réservée au gouvernement fédéral, serait dorénavant ouverte aux Provinces.

Le Québec préconise en plus de consacrer officiellement dans la constitution la règle de l'alternance de la présidence de la Cour suprême qui devra être assumée tantôt par un juge provenant du Québec, tantôt par un juge originant d'une autre province canadienne.

En outre, afin de répondre aux critiques qui se sont faites à l'occasion eu égard notamment au rôle d'interprète de la constitution de la Cour en vue et d'affermir la reconnaissance du principe de la dualité canadienne, le Québec propose la création d'un banc constitutionnel au sein de la Cour composé pour moitié de juges en provenance du Québec et pour moitié de juges venant des autres provinces canadiennes. Ce banc, serait présidé par le juge en chef de la Cour suprême. Si pour diverses raisons, il devait manquer de juges québécois pour décider d'une affaire constitutionnelle, le juge en chef pourrait désigner un ou plusieurs juges de la Cour d'appel du Québec ou d'une Cour supérieure de la province comme substitut, avec l'accord des ministres de la Justice du Québec et du gouvernement fédéral. Le banc pourrait être constitué à la demande de l'une des parties, du Procureur général d'une ou plusieurs Provinces ou du Procureur général du Canada.

Enfin, ainsi que le signalait en 1979 la Commission Pêpin-Robarts dans son rapport, la nomination des juges des cours supérieures des Provinces par le gouvernement d'Ottawa constitue un vestige anachronique de la centralisation fédérale. En outre, il faut bien reconnaître que le droit que ces cours sont chargées d'appliquer est pour une bonne part un droit provincial. C'est pourquoi le Québec propose une modification constitutionnelle à l'art. 96 de l'A.A.N.B., 1867, qui aurait pour effet de conférer aux Provinces le pouvoir de nomination des juges des Cours supérieures de district et de comté.

Proposition du Québec

La Cour suprême du Canada

Texte constitutionnel proposé par le Québec

1. Modifier l'article 101 de l'A.A.N.B., 1867, en supprimant à la deuxième ligne après les mots "pouvoir à" les mots "la constitution, au maintien et à l'organisation d'une cour générale d'appel pour le Canada ainsi qu'à". A la cinquième ligne du même article, remplacer le mot "d'autres" par le mot "de".
2. Ajouter après l'article 101 de l'A.A.N.B., 1867, les articles suivants:
 - 101A. Est établie une cour générale d'appel pour le Canada qui a le nom de Cour suprême du Canada.
 - 101B. La Cour suprême du Canada est composée d'un président qui a le titre de Juge en chef de la Cour suprême et de huit juges puînés. Le juge en chef de la Cour suprême est choisi alternativement parmi les juristes provenant de la Province de Québec et parmi ceux des autres Provinces canadiennes.
 - 101C. Les membres de la Cour suprême sont nommés par le gouverneur général. A cette fin, le ministre de la Justice fédéral doit obtenir l'accord du ministre de la Justice de la Province de Québec avant de procéder à la nomination s'il s'agit d'un juge en provenance du Québec, ou du ministre de la Justice de la province concernée dans les autres cas.
 - 101D. (1) Les juges de la Cour suprême du Canada sont nommés parmi les personnes qui, pendant au moins dix années, consécutives ou non, après être devenues membres du barreau d'une province, ont été juges d'une cour au Canada ou membres du barreau d'une province.
 - (2) Au moins trois juges de la Cour suprême sont nommés parmi les personnes qui, pendant au moins dix années, consécutives ou non, après être devenues mem-

bres du barreau du Québec, ont été soit juges d'une cour de cette province ou d'une cour établie par le Parlement soit membres du barreau de cette province.

- 101E. Les juges de la Cour suprême sont nommés à titre inamovible et ils cessent d'occuper leur poste à l'âge de soixante-dix ans; le gouverneur général peut cependant les destituer sur une adresse conjointe des deux Chambres du Parlement fédéral.
- 101F. Le Parlement fédéral fixe le traitement, les indemnités et la pension des juges de la Cour suprême et vote les crédits nécessaires à leur paiement.
- 101G. La Cour suprême est le tribunal d'appel de dernier ressort en matière civile et criminelle au Canada et pour le Canada.
- 101H. Le gouverneur général en conseil du Canada ou le lieutenant-gouverneur en conseil d'une Province peut demander à la Cour suprême un avis sur toute question qu'il juge opportune.
- 101I. Le Parlement fédéral peut par ses lois, prévoir le fonctionnement administratif de la Cour suprême du Canada.
- 101J. (1) Lorsque l'interprétation des A.A.N.B., 1867 et autres, et leurs modifications, ou la procédure de modification de la constitution, fait l'objet d'un litige ou d'une demande d'avis de la part du gouverneur général en conseil ou du lieutenant-gouverneur en conseil d'une Province, le Procureur général du Canada, celui de l'une ou plusieurs Provinces, ou l'une des parties, peut demander la constitution d'un banc de cinq juges composé de deux juges en provenance du Québec, de deux juges en provenance des autres Provinces et du juge en chef agissant en tant que président.

- (2) En cas de vacance de la part de l'un ou plusieurs juges en provenance du Québec, ou d'incapacité à agir, de l'un de ceux-ci, le juge en chef de la Cour suprême désigne un ou plusieurs juges de la Cour d'appel ou de la Cour supérieure de cette Province comme substitut, après avoir obtenu l'assentiment du ministre de la Justice fédéral et du ministre de la Justice du Québec.

101K. Les affaires portant sur une question de droit découlant uniquement de l'application du droit civil du Québec sont de la compétence d'une cour de cinq juges, dont au moins trois ont les qualités prévues par l'article 101D ou, avec le consentement des parties, d'une cour de quatre juges, dont au moins deux ont ces qualités.

3. Abroger l'article 96 de l'A.A.N.B., 1867, et le remplacer par le suivant:

"96. Le lieutenant-gouverneur de chaque Province nomme les juges des Cours supérieures, de district et de comté, y compris ceux des cours de vérification en Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick.

4. Ajouter après l'article 96 de l'A.A.N.B., 1867, tel que remplacé, les articles 96A et 96B suivants:

"96A. Nulle loi d'une Province ne peut porter atteinte à l'existence des cours supérieures, de district et comté, ainsi que des cours de vérification

"96B. Les assemblées législatives des Provinces peuvent, par leurs lois, prévoir le fonctionnement administratif des cours supérieures de district, et de comté, y compris des cours de vérification.