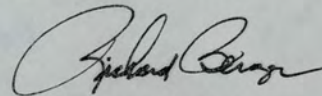


le 26 août 1980

NOTE A DAVID CAMERON

Objet: Travaux de la Commission parlementaire
sur la Constitution - Québec

Vous trouverez ci-joint, à titre d'information,
une analyse politique des discussions et des prises de
position des partis politiques qu'a préparé notre bureau
à la suite des réunions de la Commission parlementaire
sur la Constitution des 14 et 15 août dernier.



Richard Berger

MF/dr

cc: Eddy Goldenberg
Claude Lemelin

FAITS SAILLANTS DE LA COMMISSION PERMANENTE DE LA PRESIDENCE DU CONSEIL ET
DE LA CONSTITUTION TENUE A QUEBEC LES 14 ET 15 AOÛT 1980.

Les travaux de la Commission auront duré tel que prévu une douzaine d'heures. Elle a permis à chaque formation politique de fixer la perspective dans laquelle elle souhaitait voir évoluer les discussions sur la réforme constitutionnelle. Des douze éléments qui théoriquement pouvaient y être discutés, cinq points en particulier ont fait l'objet d'échanges élaborés soit: la déclaration de principes, la charte des droits, la formule d'amendement et de rapatriement, les pouvoirs sur l'économie et ceux relatifs aux richesses naturelles.

Documentation

Quelques jours avant le début des travaux de la Commission, le Ministère des Affaires intergouvernementales avait fait parvenir aux membres de la Commission de même qu'aux journalistes un dossier volumineux sur les discussions constitutionnelles en cours, dossier qui comprenait pour chaque point en discussion une note synthèse, la position du Québec, celle d'Ottawa et les positions rendues publiques par certaines provinces. Ce document semble avoir donné satisfaction au parti libéral du Québec qui y a trouvé une source précieuse d'information. Quant à l'Union nationale, elle eût souhaité que le Gouvernement soumette aux membres de la Commission un projet de déclaration de principes susceptible de faire l'unanimité des partis. Le Gouvernement a plutôt tenté d'avoir un échange sur les points en discussion en commençant par ceux qui étaient jugés prioritaire par le Gouvernement fédéral.

Attitude générale des partis

De façon générale, le climat des discussions fut étonnamment serein, voire même constructif. Bien qu'il ne se soit pas dégagé de volonté certaine d'en arriver à un consensus. Seule l'Union nationale a pris soin de lancer quelques invitations dans ce sens.

En filigrane toutefois il était aisé de saisir chez le parti ministériel une volonté d'éviter les frictions dans toute la mesure possible.

Au total, on peut affirmer que le parti libéral du Québec a eu le meilleur dans les échanges. Il a su à maintes reprises exploiter la situation ambiguë dans laquelle se retrouvait le parti souverainiste dans ses négociations. A plusieurs occasions, il a réussi à mettre en relief les carences de la position gouvernementale par rapport aux précisions contenues dans le livre beige, illustrant ainsi l'absence ou le manque de position précise du Gouvernement. A certaines occasions, il a cautionné habilement les positions gouvernementales conformes au livre beige, réussissant même à mettre en garde le Gouvernement contre le danger de certaines propositions fédérales et à démontrer la nécessité de procéder à des recherches plus approfondies dans d'autres secteurs.

Cette attitude a placé le Gouvernement péquiste sur la défensive. Tout au long des discussions, il a essayé de maintenir la responsabilité de l'initiative sur les épaules du Gouvernement fédéral, prétextant que c'était lui qui avait laissé entendre qu'il était prêt à des modifications constitutionnelles qui iraient dans le sens des aspirations des Québécois. Il a à maintes reprises mis en cause la rigidité des positions du Gouvernement fédéral de même que ses tendances à une centralisation accrue des pouvoirs. C'est sans doute la raison pour laquelle il a tenu à discuter prioritairement de la liste dite pour le peuple que le Fédéral selon lui souhaiterait voir adopter avant toute autre. A plusieurs reprises, il mit en cause la bonne foi du fédéral en lui imputant l'intention de procéder unilatéralement aux réformes qui lui tenaient à coeur par le biais d'un référendum canadien.

Il a plus ou moins bien réussi à esquiver les attaques du parti libéral quant à la cohérence, la précision et la logique de ses positions. Il a plutôt cherché à s'appuyer sur le livre beige ou lorsque cela lui était impossible à différer sa position en prétextant que certains dossiers méritaient d'être plus fouillés et qu'à ce titre la précipitation des discussions ne laissait que peu de chance de réussite.

Du côté des tiers partis, les interventions de l'Union nationale sont de façon générale collées davantage aux propositions gouvernementales mais leurs interventions n'ont pas été de nature à les consolider ni en terme de fond, ni en terme de consensus contre le parti libéral. M. Samson, qui doit incessamment joindre les rangs du parti libéral, a, quant à lui, servi de caisse de résonance au livre beige.

Consensus

Les consensus auxquels ont pu en arriver les partis provinciaux furent plus ou moins clairs et mitigés. Aucun des points en discussion n'a donc fait l'objet d'un consensus formel et absolu. Si de façon générale on s'entendait pour rejeter les propositions fédérales quant à la déclaration de principes au contrôle de l'économie et au rapatriement immédiat de la constitution, on n'est pas arrivé à une formulation précise pour traduire le dualisme de la société canadienne et à s'entendre sur la pertinence d'y inclure le droit à l'autodétermination. Si le rapatriement n'était pas jugé prioritaire, on ne parvenait pas cependant à s'entendre sur le moment où il devrait s'imposer. Quant à la charte des droits, on convenait qu'il seyait à la Constitution canadienne de protéger certains droits expérimentés des individus sans qu'on puisse s'entendre sur les droits linguistiques. Dans le domaine des richesses naturelles, on convenait de protéger l'autonomie provinciale sans que le pouvoir de taxation et d'intervention du niveau fédéral puissent vraiment faire l'objet d'une entente.

Les partis ont par ailleurs unanimement reproché au Gouvernement fédéral sa publicité en marge de la réforme constitutionnelle mais la nécessité d'y apporter une réplique de la part du Gouvernement québécois a été contestée par le parti libéral. Enfin, les partis ont convenu de l'opportunité de se rencontrer à nouveau avant la conférence constitutionnelle du 8 septembre, mais il n'a pas été possible d'en fixer dès à présent la date.

De tout cet exercice il ressort que le Gouvernement péquiste serait relativement vulnérable et hypothéqué si la prochaine élection générale devait se dérouler sous le thème de la réforme constitutionnelle.

Il lui semble difficile de pouvoir se replier constamment derrière les positions des autres provinces ou des partis d'opposition à Québec, sans qu'apparaisse tôt ou tard comme une carence majeure son absence de projet de pays viable où se concilient harmonieusement les aspirations des québécois et les impératifs du développement de la fédération canadienne. Le déroulement des débats fut à ce chapitre très révélateur.

Luc Bastien

22 août 1980

Centre d'information sur l'unité canadienne
section Québec

Déclaration de principes

Le Gouvernement du Québec n'a pas déposé de proposition écrite en rapport avec la déclaration de principes. Le Ministre des Affaires intergouvernementales a cependant dit qu'un mandat avait été confié à un groupe de fonctionnaires afin que soit établie la liste des questions qui se posaient à propos d'un préambule avant que des décisions politiques soient prises au niveau des ministres. Dans les discussions sur ce sujet, il dit avoir insisté jusqu'à présent sur l'insertion dans cette déclaration de considérations reliées au caractère distinctif de la société québécoise, au rôle spécifique du Québec et à la libre adhésion de celui-ci à la Fédération canadienne.

Pour M. Ryan, ce n'est pas une bonne chose de s'engager tout de suite dans la rédaction d'un préambule de la constitution. Selon lui, les gouvernements devraient d'abord songer à expliciter les principes directeurs dont s'inspirera leur démarche de sorte que l'on puisse, lorsque celle-ci aura progressé vérifier s'il y a possibilité de s'entendre sur une sorte de préambule. M. Ryan a rappelé que cet exercice avait été fait dans l'introduction du livre beige.

Quant au préambule lui-même M. Ryan estime n'avoir aucune difficulté spéciale à souscrire aux six énoncés contenus à ce sujet dans le rapport Pépin Robarts.

A propos de la dualité, le parti de M. Ryan estime que la nouvelle constitution devra affirmer l'égalité fondamentale des deux peuples fondateurs. Cette dualité devrait être reconnue d'abord par la proclamation, dans la constitution, de certains droits linguistiques fondamentaux; deuxièmement, par l'affirmation du caractère bilingue des institutions fédérales et finalement par l'octroi au Québec de garanties propres à faciliter la protection et l'affirmation de sa personnalité distincte. Cette reconnaissance devrait cependant aller de pair avec celle des droits des populations autochtones et aussi du rôle historique qu'ont joué les nombreuses communautés ethniques du pays.

Quant au droit à l'autodétermination, M. Ryan a rappelé que son parti reconnaissait le droit du peuple québécois à décider librement de son sort mais a exprimé des réserves sérieuses quant à l'opportunité d'inscrire ce droit de manière explicite dans la future constitution du pays car selon lui il s'agit davantage d'un droit politique plutôt que juridique, lequel droit pourrait s'exercer, le cas échéant sans que soit nécessaire qu'il soit consacré dans les textes.

M. Ryan a rappelé que le droit à l'autodétermination a été complété dans plusieurs documents internationaux par la proclamation du droit de chaque pays à la préservation de son intégrité territoriale. Or, d'argumenter M. Ryan de telles inscriptions n'ont pas été de véritables remparts pour préserver dans le cas de conflit l'intégrité territoriale des pays en cause. Au surplus, estime-t-il l'état canadien dans son ensemble a eu par le passé un comportement tout-à-fait compatible avec le principe du droit à l'autodétermination et il ne paraît pas nécessaire d'exiger de lui des garanties écrites pour l'avenir surtout à un moment où on est à préparer une nouvelle entente qui reposera explicitement sur le désir des parties contractantes de vivre ensemble.

Au maximum, de dire M. Ryan, on pourrait envisager dans une éventuelle déclaration d'intention que soit réaffirmé que c'est librement et en accord avec leur population respective que les gouvernements concernés ont engagé cette procédure de révision constitutionnelle et entendent doter les populations du Canada et des citoyens de ce pays d'un document constitutionnel répondant vraiment à leur besoin. Il faut noter qu'en aucun moment dans les débats le chef du parti libéral n'a souscrit formellement à la thèse des deux nations.

M. Samson a eu une remarque très opportune lorsqu'il fit remarquer qu'il trouvait étrange que le parti québécois insiste pour inclure dans la constitution le droit du Québec à l'autodétermination alors qu'il était si hésitant à y inscrire les droits fondamentaux des individus. Car si cette insertion de ce droit collectif constitue de quelque façon une protection des droits des québécois pourquoi alors refuser le même mécanisme pour leurs droits individuels. Le parti ministériel n'a pas relevé cette apparente contradiction.

Le ministre de l'éducation est plutôt venu mettre en doute la qualité de la distinction que l'on faisait quant à savoir si le droit à l'autodétermination était de nature politique ou juridique. Selon lui, un caractère n'empêche pas l'autre et l'inclusion dans la constitution de ce droit évitera que l'on interprète éventuellement une absence comme si ce droit n'existait pas en soi. Il a par la suite retourné l'argument de la confiance de M. Ryan en faisant état de la méfiance historique entre les deux peuples fondateurs que l'inclusion du droit à l'autodétermination permettrait d'atténuer puisque les québécois sauraient en tout état de cause que leur droit de libre disposition ne serait pas remis en question dans l'avenir. Enfin, le ministre a rappelé que le Canada était signataire de la déclaration d'Helsinki en 1975 ce qui normalement devrait l'engager à rendre effectif ce droit. Selon lui, il est permis de soupçonner le gouvernement canadien de vouloir se garder une plus grande marge de manoeuvre qui pourrait éventuellement permettre aux tribunaux de nier ce droit.

Par ailleurs, le ministre ne s'est pas dit prêt à considérer la libre adhésion à une nouvelle constitution comme suffisante pour refléter le droit à la libre disposition, prétextant qu'un tel engagement peut être tel, qu'il soit interprété comme une renonciation à son exercice dans l'avenir.

M. Ryan est ensuite revenu pour faire état de toutes les difficultés pouvant surgir de l'affirmation explicite de ce principe dans un texte constitutionnel. Dans un tel contexte selon lui n'importe quel premier ministre pourrait avoir recours à cet argument dès qu'un problème sérieux se poserait pour sa province. Le député de Verchères, contestant cet argument expliqua que les autres provinces n'ont jamais voulu revendiquer un tel droit pour la raison bien simple que le Québec est la seule province pouvant prétendre être le foyer national d'un peuple, d'une nation au Canada. Selon lui, la présence des francophones hors Québec ne va pas à l'encontre de la nécessité d'affirmer ce principe puisque le peuple canadien français est concentré à 90%, si on exclut les Acadiens, au Québec.

Un peu plus tard, le député de Rosemont se servira d'un résonnement analogue pour démontrer que l'affirmation de l'adhésion libre des provinces

ne serait pas suffisante pour signifier la reconnaissance du droit du Québec à l'autodétermination puisque seul le Québec peut vraiment prétendre être le foyer principal d'une nation.

En définitive, le ministre des Affaires intergouvernementales a dû admettre que s'il y avait accord quant à la reconnaissance du caractère dualiste de la société canadienne ou du droit du Québec à l'autodétermination le mot pour traduire ce consensus dans une déclaration de principes n'était pas encore trouvé.

Il est en reconnaissance la qualité de la loi québécoise. M. Ryan a été en mesure de percevoir l'existence de cette loi procédant en raison du fait qu'elle était une loi positive et non pas constitutionnelle. Le caractère d'une telle situation n'est que les dispositions de la charte des droits peuvent être incorporées à des intentions politiques qui concernent souvent le mouvement à l'adoption de certains projets de loi qu'il voudrait faire adopter par la législature. Dans cette veine, il reprenait certaines tentatives de rapprochement entre les deux systèmes des droits linguistiques.

Un dernier argument consistait à faire état d'un certain flou de "déterminabilité" de la Charte et des droits linguistiques à l'Assemblée nationale. L'existence de la charte universelle ainsi que les droits québécois de faire passer la charte au fonction de système de valeurs de la société québécoise plutôt que de la soumettre à un système d'inspiration globale ou autre d'une société étrangère et s'intégrer de valeurs provinciales. Enfin, cette inclusion pourrait servir de prétexte à l'adoption de législation fédérale qui ne la laisserait entendre l'inclusion du droit de majorité en regard de l'existence des pouvoirs économiques exercés par le fédéral.

M. Ryan fait en fait, reconnaître que l'existence d'une telle charte risque de limiter les prérogatives des législatures ou des parlements provinciaux. Il en veut pour preuve que ce sont les libertés provinciales qui ont été le plus souvent et non pas la volonté des législatures.

Charte des droits

Le gouvernement péquiste a développé une argumentation serrée pour justifier ses hésitations à inclure la charte des droits dans la constitution. Cette argumentation était basée d'une part sur la volonté du gouvernement du Québec de ne sacrifier en rien ses pouvoirs et d'autre part sur le respect de la spécificité culturelle québécoise.

Le premier argument consistait à dire que le Québec par la charte des droits dont il s'est doté il y a quelques années, reconnaît effectivement les droits des personnes et les protège d'une manière qui est étonnamment efficace voire même de façon plus complète que l'actuelle charte fédérale.

Tout en reconnaissant la qualité de la loi québécoise, M. Ryan a mis en cause la portée limitée de cette loi précisément en raison du fait qu'elle était une loi positive et non pas constitutionnelle. Le désavantage d'une telle situation c'est que les dispositions de la charte des droits peuvent être subordonnées à des intentions politiques que pourraient nourrir le Gouvernement à l'occasion de certains projets de loi qu'il voudrait faire adopter par la législature. Dans cette veine, il rappela certaines tentatives du Gouvernement entre autre au chapitre des droits linguistiques.

Un deuxième argument consistait à faire état d'un certain risque de "déresponsabiliser" le Québec et ses représentants légitimes à l'Assemblée nationale. L'inclusion de la charte priverait ainsi les élus québécois de faire évoluer la charte en fonction du système de valeurs de la société québécoise plutôt que de la soumettre à un système d'inspiration pénale ou autre d'une société anglophone et s'inspirant de valeurs protestantes. Enfin, cette inclusion pourrait servir de prétexte à l'extension de juridiction fédérale tel que le laisserait entendre l'inclusion du droit de mobilité en regard de l'extension des pouvoirs économiques recherchés par le fédéral.

M. Ryan pour sa part, reconnaît que l'inclusion d'une telle charte risque de limiter les prérogatives des législatures ou des parlements souverains. Il en veut pour cause que se sont les libertés personnelles des citoyens qui font la démocratie et non pas la volonté des législatures.

Il est évident, d'ajouter M. Ryan, que nous ne consentirions pas à l'inscription d'une charte des droits dans la future constitution du Canada si nous n'étions pas assurés que le tribunal chargé de présider à la solution des litiges juridiques en dernière analyse sera constitué et muni d'attributions compatibles avec la conception que nous nous faisons des institutions fédérales au pays.

De son côté, le député libéral D'Arcy McGee soumet que la thèse de son parti aura comme conséquence de protéger le partage des compétences en faveur des provinces et de la spécificité du Québec en mettant les provinces et le fédéral sur un pied d'égalité. Il donne comme exemple la compétence du gouvernement fédéral en droit criminel dont l'extension peut venir contrer les effets de charte strictement provinciale.

Citant le préambule du chapitre 3 du livre beige, donnant à entendre que l'enchâssement de la charte pourrait prévenir des événements du type de ceux de la crise d'octobre, le ministre des Affaires intergouvernementales a rappelé que la proposition fédérale dans les situations d'urgence grave menaçant la survivance du Canada ne prémunissait en rien les citoyens contre les immixtions injustifiées, arbitraires dans la vie privée, quant à l'emprisonnement, la détention, l'habéas corpus et même la mise au rancart de la règle fondamentale de la non-rétroactivité des lois.

M. Ryan souscrit par la suite à cette inquiétude en disant que dans la mesure même où les droits fondamentaux seraient limités à des droits clairement identifiables dont le contenu a pu être vérifié de manière suffisante par l'expérience et la jurisprudence, il ne faudrait pas qu'il y ait de clause de dérogation.

M. Forçet verra, quant à lui, dans cette appréhension du gouvernement péquiste la preuve de l'opportunité d'une telle insertion, bien qu'on ne doive pas trop s'en inquiéter. Selon lui, les cas d'état d'urgence ou d'atteinte à la sécurité nationale ne font remettre toute la situation juridique et la protection des droits des citoyens là où elle serait de toute façon s'il n'y avait pas de charte enchâssée, c'est-à-dire entre les mains des législateurs

et des gouvernements. Pourquoi alors faudrait-il s'indigner quand ces gouvernements invoquent l'urgence tout en refusant d'épouser le principe de l'enchâssement. Dès lors si l'exception est terrible cela ne démontre-t-il pas que la règle générale est souhaitable.

Dans le domaine des droits linguistiques, les objections du gouvernement furent plus catégoriques. On reproche à la proposition fédérale de ne préciser à aucun moment qui fait partie de la minorité visée et qu'il n'y ait aucun critère objectif ou subjectif. Cela signifierait qu'on reviendrait à la loi 63 qu'on serait contraint d'offrir à tous les anglophones tel que cela existe déjà des services d'éducation en anglais alors que chacune des autres provinces pourrait adopter des mesures relatives de façon à déterminer si le nombre d'enfants qui font partie de la minorité justifie que soient créées des écoles à leurs intentions. Ainsi, les intentions des fédéraux seraient moins de garantir les droits scolaires des minorités que d'imposer au Québec le retour au libre choix.

On explique que c'est précisément pour mieux traduire l'évolution de la situation des droits linguistiques que le Québec avait proposé un système fondé sur la réciprocité dans la reconnaissance de ces droits. Selon le ministre des Affaires intergouvernementales la déclaration des premiers ministres de Montréal quant aux droits minoritaires illustre la bonne volonté des autres provinces à ce chapitre. M. Morin invoque également le fait que la Commission Pépin Robarts, sans doute inspirée par cet exemple, avait conclu que la meilleure façon d'oeuvrer en faveur des droits était d'écarter les garanties constitutionnelles et d'inviter les provinces à mieux protéger les droits des minorités anglophones ou francophones. Un peu plus loin, le ministre signala que le gouvernement québécois avait adhéré à la proposition que le rapport Pépin Robarts avait faite quant aux droits linguistiques. Enfin, comme dernier élément de son raisonnement, le ministre dit avoir rencontré les représentants de la fédération des francophones hors Québec qui d'une part reconnaissent que dans leur province, jamais ils n'auront, à cause en particulier de la situation démographique, des droits et des avantages comparables à ceux du groupe anglophone. Le ministre constate aussi qu'ils sont conscients que le Québec abrite une société distincte et différente et croient que cela transparaîtra dans leur position à venir.

En réplique, M. Ryan, après avoir rappelé les différents droits linguistiques que son parti souhaiterait voir inclus dans cette charte des droits, a conclu qu'il estimait que certains droits linguistiques étaient assez fondamentaux et avaient fait l'objet d'assez de luttes politiques, intellectuelles ou culturelles dans ce pays pour mériter d'être inclus dans un chapitre éventuel de la future constitution canadienne. D'après lui, il serait bien plus facile de continuer chacun à sa manière en tenant compte des caprices changeants des jeux électoraux. Cependant, l'enchâssement de ces droits, loin de nuire à l'objectif de la dualité, en fixerait l'affirmation concrète et efficace.

Le député libéral de Saint-Laurent, quant à lui, trouve à justifier les appréhensions du ministre de l'Éducation quant à la signification qu'il faudrait attacher à une garantie d'accès à l'école minoritaire, lorsque cette garantie est assortie de la clause du nombre suffisant, clause laissée à l'interprétation exclusive de chacune des provinces. Il y voit en effet la possibilité que ce droit soit retiré en quelque sorte ou interprété de façon telle qu'elle ne signifie plus rien. C'est dans cette veine qu'il explique que le parti libéral a prévu un droit absolu et individuel à l'éducation dans la langue minoritaire ce qui ne laisse aucune place à l'interprétation. Au plan pratique, de préciser le député, cela ne veut pas dire que des écoles dans toutes les villes et villages apparaîtraient là où il y a des populations minoritaires, mais cela veut quand même dire la prise en charge, de façon totale, par l'état provincial dans chacun des cas, de cette responsabilité de l'éducation dans la langue minoritaire, y compris tous les frais afférents même de logement ou de déplacement que ceci peut impliquer lorsqu'une famille y tient suffisamment. Les coûts étant entièrement supportés par les provinces, celles-ci risquent de trouver effectivement avantageux d'ouvrir une classe ou une école dès qu'il y a la moindre concentration.

Il estime que cette position du parti libéral contient comme dans la partie des droits linguistiques au Québec un critère de base (la langue maternelle) et un critère administratif (la possession d'un diplôme d'une école du Québec). Il ne serait pas juste selon lui de considérer l'adoption de ces propositions comme impliquant une révision déchirante des critères et des méthodes d'application qui ont été retenus pour la loi 101. Il y voit au

contraire, une parfaite comptabilité.

Le ministre de l'Education développa par la suite une autre facette d'argumentation du gouvernement quant au droit à la libre circulation des personnes. Selon lui, il ne s'agit pas du droit de circuler sans passeport qui ne pose pas de difficultés particulières mais du droit d'établissement. Il considère que les positions fédérales sont couchées en termes tellement généraux et vagues qu'elles peuvent permettre des interprétations extrêmement extensives et extensibles par les tribunaux. Une telle disposition remettrait en cause tout le droit des professions au Québec. Ainsi, la clause de mobilité interdirait que soit mentionnée la province de résidence ou d'exercice ou de formation comme condition d'exercice d'une profession. La proposition fédérale conduirait selon le ministre, à une uniformisation des conditions d'admission aux professions et à une uniformisation des conditions d'exercice.

Sur ce plan, la réplique est venue particulièrement du député de Saint-Laurent, qui trouve outrancière l'interprétation donnée à ce droit à la libre circulation des personnes. Il ne voit pas comment un simple paragraphe prévoyant la mobilité des citoyens puisse effectivement supprimer dans le fond le fédéralisme et créer un état unitaire. Le député considère que si l'on devait abandonner le code des professions à cause de cela, ce serait vrai de toutes les législations provinciales. Ce qu'on pourrait plutôt imaginer, selon lui, c'est qu'il puisse continuer d'être essentiel de résider au Québec pour pratiquer une profession parce que le code des professions prévoit l'exercice par les corporations professionnelles d'une surveillance ce qui constitue en soi une condition raisonnable pour l'exercice de cette juridiction. Ce qui pourrait être interdit par ailleurs ce serait que l'on refuse qu'une personne puisse avoir accès à une profession sous prétexte que son diplôme est d'une autre province et qu'il lui faille alors recommencer ses études à zéro.

M. Forget s'est par la suite attaqué au fait que le gouvernement donne à entendre que le refus du gouvernement d'enchâsser les droits dans la constitution puisse être une position traditionnelle du Québec. En effet, il lui semble que le principe même de l'enchâssement de 1968 à 1971 n'a

pas fait l'objet d'une opposition systématique de la part du Québec. Le ministre des Affaires intergouvernementales précisa que si à l'époque il n'y avait pas eu d'objection ou de refus de protéger les droits des citoyens, le gouvernement considérerait tout de même qu'il fallait d'abord voir qu'elle était la répartition des pouvoirs à laquelle on allait éventuellement aboutir, deuxièmement quelle serait la formule d'amendement constitutionnel qui serait élaborée et enfin, comment l'insertion des droits pourrait avoir des effets sur la souveraineté des parlements des provinces?

Enfin, il est intéressant de noter que le ministre des Affaires intergouvernementales s'est dit ouvert à l'inscription des droits fondamentaux qui n'aillent pas à l'encontre des droits fondamentaux du Québec. M. Ryan estime que l'énumération des droits faite par le parti libéral n'est peut-être pas différente que celle que l'on retrouve à la page 5 dans le texte qui concerne les libertés des droits les plus fondamentaux dont le sens et la portée sont connus et éprouvés devant les tribunaux. Il en est ainsi des libertés mentionnées de religion, d'expression, de pensée, de la Presse et des principes fondamentaux de la démocratie auxquels se greffent les droits fondamentaux de la procédure criminelle, présomption d'innocence, droit à un juste procès, droit à un avocat. Selon lui, il y a là une question de dosage à envisager.

Plus tard, le ministre de la Justice revenant sur les propos de M. Ryan dira qu'il faut effectivement faire une distinction entre les droits fondamentaux, les droits démocratiques et les droits linguistiques ne sont pas des droits éprouvés. Le ministre citera comme exemple de droit éprouvé celui de la présomption à l'innocence, du droit à l'avocat, du droit de vote. Ce faisant, il ouvrit la porte à une série de questions par lesquelles le parti libéral voulu faire préciser la position du parti ministériel.

C'est ainsi qu'à la question: Est-ce que vous accepteriez que la Constitution reconnaisse les langues anglaises et françaises comme langues officielles des institutions politiques fédérales et des organismes relevant de leur compétence, le ministre des Affaires intergouvernementales a répondu qu'il n'y avait là aucun problème.

M. Ryan lui a ensuite demandé s'il avait objection à l'inclusion du droit fondamental de toute personne de langue anglaise ou française et de tout autochtone à être servi dans sa langue par les services des institutions fédérales partout où le nombre le justifie et M. Morin a répondu par la négative. Il a ensuite interrogé sur les autres types de droit et M. Morin lui a répondu en quelque sorte qu'il était ouvert dans la mesure où ça ne pourrait réduire de quelque manière que ce soit les pouvoirs de l'Assemblée nationale du Québec. Finalement, M. Morin n'a pas davantage voulu se compromettre quant à l'opportunité d'étendre l'application de l'article 133 aux provinces du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario.

Par ailleurs, le ministre a rejeté l'argument selon lequel le rapatriement de la présente constitution canadienne pouvait constituer un geste destiné à rompre le lien colonial puisque l'on prend soin de conserver le titre de Grande-Bretagne comme chef d'état du Canada.

Le chef libéral, quant à lui, a résumé sa position disant qu'il serait peu désirable et même regrettable et inacceptable que le gouvernement fédéral veuille modifier le rapatriement de la constitution de manière unilatérale. Il a dit qu'il est tout à fait impossible dans son optique de rapatrier la constitution sans assurer l'opération d'un acte d'assentiment de la constitution. Sur le plan technique, le rapatriement et la formule d'assentiment pourraient intervenir au moment où survient les modalités jugées convenables par les divers gouvernements concernés et des accords pourraient sur un nombre suffisant de sujets.

Une fois obtenu le principe de la formule d'assentiment et de rapatriement qu'il préconisait, le ministre des Affaires intergouvernementales a expliqué que jusqu'à présent l'attitude de son gouvernement était d'explorer les formules proposées par les différents gouvernements en tenant compte des exigences de l'un ou l'autre formule pour la préservation des droits du Québec. Il a ajouté que si le Québec présentait des propositions et alléguait la crainte, il serait difficile de prétendre, par la suite, qu'il y a une formule

RAPATRIEMENT ET FORMULE D'AMENDEMENT

Le ministre des Affaires intergouvernementales a résumé la position de son gouvernement en disant qu'il considérerait logique de procéder au rapatriement et à l'élaboration d'une formule d'amendement uniquement après que les négociations en cours aient permis une entente substantielle sur des questions majeures touchant le partage fédéral provincial des pouvoirs. S'il devait en être autrement, cela voudrait dire, selon lui, que tout le contentieux constitutionnel Québec-Ottawa ne se résoudra pas maintenant dans une sorte de "package deal" mais qu'il sera pour l'avenir, soumis à la pièce à cette formule d'amendement ou dans le meilleur des cas, le Québec aurait certes comme plusieurs provinces un droit de veto sur des changements qu'il ne désirerait pas, mais aussi son avenir politique à l'intérieur du fédéralisme dépendrait du bon vouloir, non seulement des autres provinces, mais aussi d'Ottawa.

Par ailleurs, le ministre a rejeté l'argument voulant que le rapatriement de la présente constitution canadienne pouvait constituer un geste destiné à couper le lien colonial puisque l'on prend soin à même temps de conserver la reine de Grande-Bretagne comme chef d'état du Canada.

Le chef libéral, quant à lui, à résumer sa position disant qu'il serait peu désirable et même regrettable et inacceptable que le gouvernement fédéral veuille procéder au rapatriement de la constitution de manière unilatérale. Il considère ensuite qu'il est tout-à-fait impossible dans son optique de rapatrier la constitution sans assortir l'opération d'un mode d'amendement de la constitution. Sur le plan chronologique, le rapatriement et la formule d'amendement pourraient intervenir au moment et suivant les modalités jugées convenables par les divers gouvernements concernés si des accords surviennent sur un nombre suffisant de sujets.

Mis en demeure de préciser le type précis de formule d'amendement et de rapatriement qu'il préconisait, le ministre des Affaires intergouvernementales a expliqué que jusqu'à présent l'attitude de son gouvernement était d'explorer les formules proposées par 4 différents gouvernements en tenant compte des avantages de l'une ou l'autre formule pour la préservation des droits du Québec. Il a spécifié que si le Québec présentait des propositions et alimentait le débat, il serait difficile de prétendre, que la décision quant à une formule

d'amendement et quant au rapatriement, doit venir plus tard.

Par ailleurs, le ministre a dit qu'il avait été surtout question de la formule d'amendement de l'Alberta qui lui était apparue comme une base de discussion intéressante quant à ses conséquences et à sa flexibilité.

M. Ryan a pour sa part rappelé le détail de la formule adoptée par son parti pour l'amendement de la constitution et a mis en garde le gouvernement contre les dangers que pouvaient représenter la formule albertaine. D'abord une province qui ne voudrait pas que l'amendement s'applique chez-elle n'aurait aucune garantie de compensation financière si les autres provinces en décidaient autrement. M. Ryan y voit également le danger que cela conduise à une multiplicité de statut particulier et éventuellement à un fouillis administratif et législatif qui pourrait devenir une véritable source de confusion et d'embarras pour le bon fonctionnement du pays. Enfin, il comprend que cette formule peut être tentante pour le gouvernement actuel, dont la tendance serait de replier vers le Québec le plus de responsabilités possible en laissant l'autre "nation" se développer à son rythme. Il préfère que le Québec garde son veto dans les grandes décisions susceptibles d'affecter la forme du pays dans son entier au cours des prochaines années.

M. Morin essaya à quelques reprises de savoir du chef du parti libéral ce qu'il entendait par nombre d'accords suffisants préalable au rapatriement mais a dû se contenter. Dans son esprit, le rapatriement ne peut que faire suite à une entente sur le partage des pouvoirs qui conviennent à ce qui a été exprimé comme position de base, c'est-à-dire que lorsque le Québec disposera, pour lui, d'instruments d'ordre économique, social, politique et linguistique définis dans les positions traditionnelles, leur adaptation récente et les nouvelles positions émises depuis le mois de juillet. Il n'a pas voulu confirmer si à ses yeux un règlement des 12 points en discussion pouvait constituer un nombre suffisant de sujets. Il s'est replié sur une formule plus vague à l'effet que le rapatriement devrait intervenir quand déjà la nouvelle constitution aura suffisamment pris forme pour qu'on ait à peu près une idée de ce dont elle aura l'air quand elle sera entièrement terminée. Le ministre considère qu'il s'agit là d'un assouplissement par rapport au position antérieure du Québec puisqu'auparavant on parlait que ça devait intervenir à la toute fin alors que maintenant

on distingue entre les sujets d'importance majeure et d'autres d'importance mineure.

Quant à M. Ryan, il précisa finalement sa pensée en disant que s'il y avait accord sur les 12 points inscrits à l'ordre du jour actuellement, il croyait que le gouvernement devrait envisager très sérieusement la possibilité d'un rapatriement parce qu'à ce moment, il y aurait eu un dégel majeur et qu'un tel dégel suivi d'un rapatriement pourrait entraîner une deuxième phase plus rapide.

Pouvoirs sur l'économie

La proposition fédérale relative aux pouvoirs sur l'économie fut présentée aux membres de la Commission comme une grande offensive centralisatrice du gouvernement central mettant en cause tout le rôle économique des provinces sous le couvert de la recherche d'un solide marché commun canadien libre de tout obstacle. M. Ryan rappellera cependant au parti ministériel que dans son programme référendaire lorsqu'il était question d'association économique, on parlait pourtant de libre circulation des personnes, des biens et des services avec une abondance verbale qui contraste singulièrement avec les réserves actuelles lorsqu'on parle du même sujet sous un régime fédéral.

C'est au ministre des Finances qu'il est revenu de commenter la position du gouvernement fédéral. Selon son diagnostic, les gouvernements ont été amenés depuis nombres d'années à se neutraliser les uns les autres ou à s'engager dans des voies absolument discordantes à cause de zones grises dans la constitution, à cause d'habitudes qui se sont prises et d'interprétations qui ont été données à certains pouvoirs. Il en donne comme exemple la querelle des satellites, il y a quelques années. Il estime qu'il convient effectivement de voir comment sous cet aspect peut être améliorée la performance de l'économie canadienne. Le ministre trouve ridicule que le document fédéral ait par une sorte de contraste avec d'autres fédérations tenté de définir la fédération canadienne comme marquée par tout espèce de fragmentation, de discrimination ou de balkanisation. Quand on regarde, selon lui, le droit de pratique des professions aux États-Unis ou la politique d'achats que pratiquent certains états, on constate que le Canada n'a pas le monopole des pratiques discriminatoires.

M. Parizeau considère que l'idée fondamentale du document fédéral est basée sur les "Principles of Economics" de Ricardo voulant que plus le marché est grand, plus le surplus est élevé ce qui permet à tout le monde de mieux vivre. A partir du moment où on accepte un schéma aussi simple il faut conclure, d'après lui, que tout ce qui freine la libre circulation des produits, des personnes et des capitaux dans le marché qu'on a défini, doit être aboli au complet.

Les amendements aux articles 121 et 91 visent à donner au gouvernement fédéral les pouvoirs nécessaires pour éliminer toutes formes de discrimination ce qui implique que toute intervention de nature économique par un gouvernement de province deviendrait condamnable. M. Parizeau illustre la chose en se référant au document fédéral qui dans ses notes explicatives est incapable de trouver un rôle quelconque aux provinces dans le développement régional. Pour lui, il est clair dans le document fédéral qu'il y a de la mauvaise discrimination et de la bonne discrimination; la mauvaise serait celle des provinces et la bonne celle du fédéral. Vu sous cet angle la mise en exploitation d'une mine de sel aux Îles-de-la-Madeleine ou l'intervention du gouvernement pour garder le contrôle du crédit foncier au Québec deviennent des actions interdites.

Face à cela, M. Ryan mit en garde le ministre des finances contre des raccourcis trop partiels. Particulièrement dans sa comparaison des attributions du gouvernement fédéral et des gouvernements étatiques aux Etats-Unis et au Canada. Il rappela au ministre des Finances que le barreau canadien dans son rapport sur la réforme de la constitution écrivait: "En fin de compte, on constate que la protection constitutionnelle dont jouit expressément le marché commun canadien est plutôt mince. Elle ne va pas à la cheville de celle dont bénéficient d'autres fédérations tel que les Etats-Unis, l'Australie et l'Inde". Il rappelle également comme une vérité bien connue que la clause: "Interstate Commerce" aux Etats-Unis a connu une extension énorme qui permet au gouvernement fédéral de faire des interventions beaucoup plus abondantes et pénétrantes dans tout ce qui regarde le commerce aux Etats-Unis et que ce n'est pas le cas au Canada.

Un peu plus tard, M. Parizeau dira qu'il est d'accord avec le chef de l'opposition pour dire que le pouvoir du gouvernement central américain sur l'économie est beaucoup plus grand qu'au Canada mais pour des raisons qui ne tiennent pas fondamentalement à la constitution mais plutôt au fait qu'on est en face d'un grand nombre d'états dont aucun n'a la taille relative, par exemple du Québec ou de l'Ontario. D'autre part, d'ajouter M. Parizeau, le gouvernement américain a utilisé une technique de financement des états complètement différente de celle qui a été utilisée au Canada. Ainsi, il n'y a pas de péréquation aux Etats-Unis et les ajustements pour aider les régions se font par le biais de programmes conditionnels. Le résultat en

est un qu'une partie croissante des finances propres des états servent simplement à faire le "matching" des subventions fédérales. Il en découle que le pouvoir de l'état central américain s'établit davantage par ce canal que par celui de la constitution.

Revenant sur la question du partage de pouvoirs, le député de Notre-Dame-de-Grâces, M. Scowen, trouve inacceptable dans les documents fédéraux la reconnaissance du principe que le gouvernement fédéral doit avoir le droit de faire des discriminations économiques entre les provinces et que les provinces puissent garder ce droit à l'intérieur de leur territoire. Pour lui, il va de soi que si les provinces ont des droits souverains pour quelque aspect de l'économie, il faut même à même temps qu'elles aient celui de créer des lois et des pratiques des autres provinces. Par ailleurs, si l'on accepte que toute discrimination à l'intérieur doit se faire par les provinces, ce qui se rapproche de la position du parti ministériel, cela implique à tout fin utile que tout développement régional doit procéder uniquement à travers la péréquation ou par des versements inconditionnels.

Un autre argument développé par M. Parizeau, le gouvernement fédéral par ses mesures protégerait d'abord et avant tout l'Ontario et il ne faudrait pas se surprendre que celle-ci y acquiesce. On sait, d'expliquer M. Parizeau, que l'Ontario a développé avec les années une sorte de prépondérance industrielle majeure qui crée une espèce d'attraction inévitable pour les investissements. Cela explique pourquoi l'Ontario ne s'oppose pas à ce que cette force d'attraction puisse continuer de jouer en sa faveur.

Pour illustrer ce fait, le ministre des Finances traça un portrait succinct de l'évolution des politiques d'achats au Canada pour conclure que c'est avant tout autre que l'Ontario qui a parti le bal dans ce domaine. Il y a plus de 20 ans et que, contrairement à ce qu'on pense, le Québec a été l'une des dernières provinces à entrer dans ce système. Si aujourd'hui l'Ontario lui emboîtait le pas, elle devrait nécessairement en pâtir davantage. Sur cet aspect de l'argumentation péquiste, les partis d'opposition n'ont offert aucune critique.

Autre motif pour contester la position fédérale, c'est, selon le ministre des Finances, de considérer qu'à l'égard de l'économie, le gouvernement fédéral a des pouvoirs très étendus dans la constitution actuelle. Si vraiment le gouvernement trouvait abusives des formes de discrimination à l'égard des capitaux de la circulation des produits, des services ou des personnes; il avait tout un arsenal pour intervenir tel le pouvoir de désaveu, le pouvoir déclaratoire et la clause de paix, ordre et bon gouvernement. S'il ne l'a pas fait en réalité, c'est que certaines provinces qui se sont servies de techniques qu'on appelle aujourd'hui discriminatoires ont fait du bon travail. M. Parizeau cite le cas de la Saskatchewan avec l'avènement d'une aciérie au lendemain des années trente et celui de la Nouvelle-Ecosse avec la création de son parc industriel.

M. Ryan lui rappellera, sur ce dernier point, que la nomenclature de ces pouvoirs ne peut être invoquée comme étant suffisante pour faire face aux difficultés économiques actuelles puisque la plupart d'entre eux sont tombés en désuétude.

Le fédéral, selon M. Parizeau, n'a raison sur rien. Mais, dit-il, cela ne veut pas dire qu'il faille considérer qu'il n'y a rien à modifier. Ainsi, lorsque les clauses qui assurent une bonne circulation des produits au Canada ont été rédigées dans la constitution, les services n'étaient pas commencés ce qui fait qu'il ne lui apparaît pas déraisonnable que le fédéral demande une extension des clauses de 1867 qui s'applique aux produits pour les étendre aux services.

Là dessus, M. Ryan rétorquera qu'introduire toute la notion de commerce de biens, de services et de capitaux demanderait à être étudié d'une manière soigneuse pour éviter qu'on ouvre la porte à des élargissements dangereux de compétence.

M. Parizeau fit également une ouverture du côté du contrôle de la concurrence. Il ne lui apparaît pas déraisonnable que le fédéral ait les instruments pour mieux assurer l'application des lois anti-trust et en particulier pour qu'elles s'étendent aux services. Encore là, M. Ryan trouve que la formulation proposée par le fédéral est beaucoup trop générale et il faut surtout éviter que la compétence en matière de commerce local et provincial

soit transposée du côté fédéral par le biais d'un amendement qui ouvre des portes aussi larges. Dans le cas de la normalisation des produits dans l'ensemble du Canada, M. Ryan n'y fera pas objection à condition que l'on veuille se limiter à la normalisation technique des produits.

Comme troisième élément de compromis, M. Parizeau ne s'oppose pas à ce que l'on procède à un désarmement sur le plan des politiques d'achats. Cette question ne peut cependant être tranchée par une sorte de geste constitutionnel qui déclare délictuelle toute intervention de ce genre. Il faudrait, selon lui, que ce désarmement soit négocié de façon à ne pas affecter la capacité de l'économie d'être prospère. Il faut rappeler ici que dans son introduction, M. Ryan avait dit voir d'un oeil très sympathique les passages du rapport Pépin Robarts concernant la compétence en matière de commerce et celle régissant la libre circulation des marchandises.

En somme, conclut M. Parizeau, il va falloir reconnaître rapidement et faire reconnaître le rôle essentiel des provinces dans le développement de leur territoire sans exclure bien sûr des interventions fédérales dans ce domaine, sans dire: Le fédéral n'a pas le droit de s'occuper du développement régional, mais dire: Les provinces ont dans le développement régional un rôle essentiel à jouer. Il estime dans ce sens que ce que l'on retrouve à la page 65 du livre beige c'est assez raisonnable.

Il faut reconnaître, selon lui, que le gouvernement fédéral a des pouvoirs à l'égard de l'économie qui sont largement suffisants pour faire fonctionner le marché, mais qu'il y a probablement un certain nombre d'ajustement à faire pour les rajeunir. Ainsi, l'application des politiques d'achats des pouvoirs publics, la réglementation des organismes professionnels et les pouvoirs relatifs au contrôle des sociétés peuvent certainement être mieux harmonisés entre les provinces qu'ils ne le sont à l'heure actuelle. Ils devraient l'être cependant par le truchement de négociations.

Du côté de M. Ryan, il reproche au gouvernement de ne pas avoir vraiment de programme en matières économiques et son attitude d'un partenaire craintif. Comme pour mieux illustrer la chose, M. Ryan décrira avec force et détails le programme économique du livre beige. Un peu de la même façon, M. Scowan reprochera au gouvernement de ne pas avoir vraiment de conception du Canada.

Le ministre responsable du développement économique fut appelé à faire le rapport sur la question des richesses naturelles. Il a d'abord rappelé que ce secteur important pour l'économie du Québec avait été historiquement à l'abri des ingérences fédérales, bien qu'au cours des 20 dernières années la convoitise fédérale se soit faite plus grande. Ces intrusions dans la gestion de développement et la planification du domaine des richesses naturelles se seraient faites moins par le biais du pouvoir résiduaire ou celui de désaveu et de réserve que par son pouvoir de dépenser, son pouvoir d'urgence, ses pouvoirs sur le commerce et son pouvoir de taxer. C'est ce qui explique, de dire le ministre, que l'on retrouve maintenant le gouvernement fédéral dans les domaines de l'énergie, des mines, de la forêt et de l'environnement.

Il en conclura que ces dédoublements doivent être limités formellement dans la logique du livre beige et du rapport Pépin Robarts. Il ajoutera que toutes les provinces souscrivent de façon générale à ces objectifs dans la même perspective à l'exception de l'Ontario. Il explique l'attitude de cette dernière par le fait que les revenus, par habitant, tirés des richesses naturelles en Ontario sont beaucoup plus bas que ceux qui sont tirés par le Québec et encore beaucoup plus par les citoyens de l'Alberta. Il en déduit qu'il n'est pas surprenant que cette grande province industrialisée, moins bien pourvue que les autres en richesses naturelles, est une position, en général, discordante.

Par la suite, le ministre a voulu savoir si les partis d'opposition partageaient la position du gouvernement en rapport avec les différents aspects de cette question. Quant à la juridiction sur la propriété des ressources, il n'y eût aucune difficulté à réaliser un consensus. Un deuxième aspect relatif à la recherche, à la prospection, à la mise en valeur, à l'exploitation et à la conservation des richesses naturelles ne fit pas davantage de problème.

C'est sur la commercialisation interprovinciale des ressources que furent soulevée les premières objections. Le député de Saint-Laurent rappella que l'avant-projet de février 1979 reconnaissait une compétence prééminente des provinces sur le commerce interprovincial et assortissait ce droit à l'obligation de non-discrimination quant aux prix dans les ventes faites à d'autres

provinces. Or, selon lui, on ne retrouve pas dans le texte québécois une restriction de ce genre. Il ne retrouve pas davantage cette compétence fédérale en cas de nécessité d'envergure nationale dans cette espèce de promesse morale à laquelle souscrit le gouvernement péquiste où les provinces s'engagent à ne pas se maltraiter les unes les autres dans les situations d'urgence ou de crise. Il explique que c'est parce que cet engagement était insatisfaisant que le parti libéral suggère que ce pouvoir d'intervention fédérale soit clairement établi de façon à ce qu'une crise provoquée par exemple par une interruption des approvisionnements puisse être résolue par le rationnement. Selon lui, ce libellé se serait révélé acceptable même par la province de l'Alberta.

Quant à la question de l'exportation, le député de Saint-Laurent soumet que la position gouvernementale est tout-à-fait incompatible avec le maintien d'un régime fédéral, la conduite des relations économiques internationales ne pouvant être le fait de 10 gouvernements qui isolément adoptent leur politique commerciale. Même si le député de Saint-Laurent admet que ce faisant le gouvernement fédéral risque d'exproprier en quelque sorte une partie de la rente économique de la province à qui on reconnaît par ailleurs la propriété des royautés, il explique que ce droit exclusif aux royautés peut difficilement se calculer par référence au prix dans un autre pays mais doit plutôt se calculer par référence au prix domestique.

En deuxième lieu, le député explique que dans ce secteur on assiste à une concurrence de pouvoir de taxation comme c'est le cas pour la taxation directe et qu'il faut aussi procéder par négociation pour trouver un modus vivendi dans l'exercice simultané des pouvoirs. Il conclut en disant qu'on ne peut interpréter la notion de propriété des richesses naturelles, y compris la rente qui en découle, comme devant exclure nécessairement la présence du gouvernement fédéral dans le domaine des droits de douanes, des contingents, d'importation et d'exportation.

Enfin, le député de Saint-Laurent accuse le gouvernement d'être plus exigeant et intraitable que l'Alberta en particulier lorsqu'il refuse même au gouvernement fédéral le pouvoir de lever directement des impôts sur le profit des sociétés.

M. Forget a terminé son intervention en disant que quant à lui dans ce domaine des richesses naturelles, le gouvernement avait cédé à la tentation de sortir du cadre fédéral pour ses discussions et avait adopté une optique de souveraineté-association.