R A P P O R T

DU COMITE DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES
DE LA COMMISSION POLITIQUE DE LA
FEDERATION LIBERALE DU QUEBEC.

(PAUL GÉRIN-LAJOIE)
(Président du
Comité des Affaires Constitutionnelles)

CONGRES ANNUEL DE LA
FEDERATION LIBERALE DU QUEBEC
Octobre 1967.

BIBLIOTHÈQUE ASSEMBLÉE NATIONALE

COMITE DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

R E S O L U T I O N

LE PARTI LIBERAL DU QUEBEC, s'appuyant sur le rapport du Comité des Affaires Constitutionnelles soumis au Congrès de la Fédération Libérale du Québec, le 14 octobre 1967, affirme que:

1. - libre de toute attache extérieure, il entend consacrer toute son activité au bien-être des Québécois et à la promotion de leurs intérêts politiques, économiques, culturels et sociaux;

2. - fier de la prise de conscience collective de la nation canadienne-française, certain d'y avoir contribué, il entend faire du Québec un Etat dynamique et prospère, véritable point d'appui du Canada français.

3. - il reconnaît que d'importants aspects de la vie nationale échappent encore à la collectivité canadienne-française et que la constitution canadienne a été, en pratique, la source de nombreuses injustices;

4. - il croit toutefois qu'une nouvelle constitution canadienne, comportant un statut particulier et des pouvoirs accrus pour le Québec, selon un nouveau partage entre le Parlement fédéral et celui du Québec, peut le mieux servir les intérêts politiques, économiques, culturels et sociaux des canadiens-français;

5. - il rejette donc le séparatisme sous toutes ses formes, car il irait à l'encontre des intérêts supérieurs du Québec et de la nation canadienne-française, il se ferait aux dépens des jeunes, des ouvriers et des cultivateurs et pourrait porter atteinte à la politique de "Maitres chez-nous";

6. - il réclame avec insistance une nouvelle constitution canadienne basée sur la reconnaissance formelle de la présence au Canada de deux nations et sur la volonté clairement manifestée de faire des Canadiens français des membres à part entière d'une nouvelle confédération canadienne;

.... 2

Résolutions .... suite

7. - la nouvelle constitution du Canada doit prévoir entre autres la création d'un véritable tribunal constitutionnel et une déclaration des droits collectifs des minorités et des majorités au Canada;

8. - le Québec doit élaborer et adopter une constitution interne qui soit sa loi fondamentale et qui prévoie notamment une déclaration des droits de l'homme, y compris les droits économiques et sociaux;

9. le Comité parlementaire de la constitution doit être immédiatement convoqué pour entreprendre sans délai:

   a) l'élaboration de la constitution interne du Québec;

   b) la préparation de propositions précises du Québec sur la nouvelle constitution du Canada.

LE PARTI LIBERAL DU QUEBEC prend sollennellement les options de principe contenues dans cette résolution et il les propose d'ores et déjà au peuple québécois. Il est résolu à poursuivre l'étude des modalités selon lesquelles ces options peuvent être réalisées et il fera part à la population de ses conclusions au cours des prochains mois. Finalement, il s'engage, dès qu'il aura reçu la responsabilité du gouvernement, à consigner le tout dans les formes juridiques appropriées, et à le soumettre à l'approbation du peuple du Québec.

Montréal, le 9 octobre 1967.

Sommaire

INTRODUCTION

Le Québec, une société distincte

I Les pouvoirs du Québec

a) Pouvoirs actuels du Québec

b) Nouveaux pouvoirs nécessaires au Québec

II Une nouvelle constitution canadienne

a) Un régime particulier pour le Québec

b) Transformation des institutions fédérales

c) Déclaration des droits collectifs

III La constitution interne du Québec

a) La constitution actuelle

b) Une nouvelle constitution

CONCLUSION

Deux nouvelles constitutions, deux échéances

* * * * * * * * * * *

INTRODUCTION

LE QUEBEC, UNE SOCIETE DISTINCTE

1- Depuis 1760, les Canadiens français ont dû affronter des problèmes aigus pour assurer la survie de leur collectivité.

2- Concentrés sur un territoire donné, différents de toutes les autres collectivités d'Amérique du Nord, dotés pour la première fois en 1867 d'un gouvernement propre, ils ont maintenu ce qu'ils avaient réussi à conserver sous tous les régimes politiques qu'ils avaient connus auparavant, une identité distincte.

3- Dans le Québec d'aujourd'hui, les Canadiens français forment la grande majorité et ils y ont développé une société à très forte prédominance de langue et de culture françaises. Leur volonté d'assurer le progrès de cette société selon des caractéristiques propres est aujourd'hui plus tenace que jamais.

4- Jusqu'à récemment, la survie et l'épanouissement des Canadiens français au Canada et au Québec étaient dûs en grande partie à un fort taux de natalité et à un repliement sur eux-mêmes dans une société rurale étanche aux influences extérieures.

5- Ces dernières années, cependant, ils se sont rendus compte que le passé n'était plus garant de l'avenir. Ils ont compris que seul leur Etat, leur gouvernement, était en mesure d'entreprendre l'immense effort d'affirmation et de progrès qui leur permettrait de satisfaire les exigences du monde moderne. Ils ont compris que les forces qui, chaque jour, les amènent à se rapprocher et à se lier de mille façons avec le reste du continent nord-américain, exigent qu'ils s'identifient davantage au seul Etat qui puisse organiser et soutenir leur développement, celui du Québec.

6- Témoins d'un mouvement mondial d'émancipation des peuples, mieux pourvus et mieux organisés eux-mêmes, conscients des défis extraordinaires que posent à toute société la révolution technologique et l'immense puissance économique américaine, ils sont devenus plus exigeants et plus déterminés à se forger un destin dont eux-mêmes et leurs enfants pourront être fiers. Ils ont maintenant la conviction que leur existence et leur développement sont liés à l'existence d'un Etat du Québec doté de tous les pouvoirs essentiels à cette fin.

7- Depuis quelques années, notamment depuis 1960, la société canadienne-française a entrepris cet effort d'affirmation et de progrès, notamment par une action dynamique de l'Etat du Québec dans trois secteurs-clés: la modernisation de son système d'éducation, l'établissement de son propre régime de sécurité sociale en fonction de ses conditions et de ses objectifs particuliers, l'orientation du développement économique (soit par la prise en main de certains leviers de commande, soit par l'établissement de certaines conditions d'ordre financier, fiscal, organisation de services ou autres dispositions initiatives).

8- C'est dans la poursuite de cet effort que le Québec a pris conscience des résistances profondes qu'opposait la constitution à la mise en oeuvre d'un tel programme, soit sous forme de double emploi entre les gouvernements fédéral et provincial, soit sous forme de conflit direct de compétences et de politiques, soit à cause du manque de pouvoirs de la province.

9- Voilà le fond du problème constitutionnel qui se pose aujourd'hui comme jamais auparavant. S'il veut demeurer une société distincte, le Québec ne peut plus accepter le cadre constitutionnel de 1867. Il doit rechercher et se donner des institutions à la mesure de sa situation nouvelle.

1. LES POUVOIRS DU QUEBEC

a) Les pouvoirs actuels de l'Etat du Québec

10. L'Etat du Québec constitué par la loi britannique de 1867 partage, on s'en souvient, avec l'Etat central canadien la multitude des pouvoirs législatifs et administratifs qui appartiennent en général à l'Etat - chacun, en principe, exerçant en exclusivité et dans leur plénitude ses pouvoirs propres.

11. Le Québec peut donc exercer la fonction gouvernementale en toute souveraineté dans un très grand nombre de domaines. Qu'on pense, par exemple, à des sphères d'activités aussi diverses que les richesses naturelles (l'eau, le sol et le sous-sol), l'éducation, le droit civil, les hôpitaux et la santé publique, l'organisation municipale, etc...

12- La loi de 1867 accordait également à l'Etat du Québec, dans de nombreux autres domaines, des pouvoirs qu'il a négligé d'exercer, particulièrement dans des sphères d'activités où on aurait pu souhaiter et on souhaiterait un leadership ou une action directe de l'Etat. Il faut insister sur les vastes pouvoirs et par conséquent sur les leviers de commande que détient le Québec en vertu de la constitution de 1867 et qu'il pourrait utiliser sans aucune modification constitutionnelle. Il ne faudrait pas que le problème constitutionnel soit trop facilement exploité pour camoufler l'incompétence et le refus d'agir de ceux qui ont entre leurs mains la pleine souveraineté constitutionnelle dans une vaste série de domaines où l'intérêt de la population exige une action courageuse et énergique des pouvoirs publics.

13 - Il n'en demeure pas moins que la constitution de 1867 pose une multitude d'entraves à l'action législative du Québec dans les domaines qui sont pourtant fondamentaux pour assurer la permanence et le développement de la personnalité du Québec. Le texte même de la constitution réserve expressément au Parlement fédéral, en exclusivité, l'exercice de certains pouvoirs. C'est, néanmoins, à la faveur d'interprétations du texte de 1867 par les tribunaux - le Conseil Privé d'Angleterre et la Cour Suprême du Canada - que le pouvoir central a pu s'insérer davantage dans des sphères d'activités que le Québec devrait posséder.

14 - Il faudrait surtout mentionner les diverses failles de la constitution par lesquelles le gouvernement central a pénétré de biais dans des domaines réservés par ailleurs en exclusivité aux provinces. Même s'il faut pour cela entrer dans la technique de la constitution, on doit mentionner ici la portée de la clause de "la paix , l'ordre et le bon gouvernement", la compétence "résiduelle", la compétence "accessoire" (ou "incidente"), le pouvoir "déclaratoire" et, surtout, le pouvoir de dépenser à n'importe quelles fins les sommes perçues en vertu d'un pouvoir illimité de taxation. Sous le couvert de ce jargon juridique se cachent non seulement les obstacles directs, mais aussi les entraves les plus insidieuses à la mise en oeuvre de politiques québécoises.

15 - Les domaines dans lesquels le pouvoir fédéral s'est introduit de la sorte sont aussi divers que la radio-télévision et les subventions aux universités, l'assistance sociale et la formation professionnelles, le contrôle du domaine des assurances et la construction des routes. Et que penser alors de la trop subtile distinction entre éducation et culture?

16 - En faut-il davantage pour conclure que la constitution, dans sa forme actuelle, est une source constante de

frustrations et de pertes d'énergies, de double emploi et de conflits? La marche efficace de l'Etat moderne nécessaire aux Québécois exige une transformation profonde de cette situation. Cette transformation veut dire nécessairement un nouveau partage des pouvoirs.

b) Les nouveaux pouvoirs nécessaires à l'Etat du Québec

17 - Dans cette perspective, il faut se demander quels sont les nouveaux pouvoirs législatifs et administratifs nécessaires au Québec pour organiser la vie collective des Québécois selon leurs besoins et leurs aspirations propres.

18 - On pourrait affirmer que, d'une façon, tous les gestes et par conséquent tous les pouvoirs d'un Etat ont une influence directe ou indirecte sur le développement de la personnalité collective d'un peuple. Mais à une époque où l'interdépendance des nations est inscrite dans la réalité quotidienne au point d'inciter tous les Etats à chercher des formules de rapprochement et de coordination, on doit tenter de définir quel est le minimum des pouvoirs qui ne peuvent être laissés à une autorité extérieure sans mettre en danger sa personnalité collective.

19 - Parler de notre personnalité collective, c'est immédiatement évoquer tout ce qui touche directement à la langue et à la culture: la culture individuelle par les institutions d'enseignement et les arts; la culture des masses par le cinéma, la radio et la télévision. Ce sont là des domaines où le Québec doit assumer des responsabilités de tout premier plan, et doit posséder la compétence constitutionnelle nécessaire à cette fin.

20 - Le développement de cette personnalité collective exige tout autant que l'Etat du Québec se donne une politique d'immigration qui tienne compte de ses objectifs culturels et

économiques. A cette fin, le Québec doit obtenir une compétence plus complète que celle qu'il possède à l'heure actuelle dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les critères de sélection et la sélection elle-même des immigrants.

21 - La sécurité et l'assistance sociales, y compris la santé, sont trop directement liées à la structure et aux valeurs d'une société pour que l'Etat du Québec n'en ait pas la responsabilité exclusive. Des raisons d'efficacité politique et administrative exigent, en outre, que ce secteur soit la responsabilité d'un seul gouvernement.

22 - Le secteur de la main-d'oeuvre, déjà relié à deux des compétences majeures du Québec, l'éducation et le travail, et soulevant des problèmes particuliers au Québec en raison de la langue et de la culture des travailleurs québécois, ne peut certainement pas échapper à l'Etat du Québec, pas plus que le domaine de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle.

23 - Les responsabilités qu'assume et qu'assumera l'Etat du Québec exigent qu'il ait des pouvoirs plus étendus pour ce qui a trait à l'orientation de son développement économique. Celui-ci influence tellement l'activité étatique et le développement complet d'une collectivité et, d'autre part, est conditionné à un tel point par l'éducation, la main-d'oeuvre, le travail, la sécurité sociale, la politique fiscale, les investissements publics, qu'il est impensable que l'Etat du Québec n'ait aucun rôle dans des matières comme la monnaie, le crédit ou la politique tarifaire. Cela n'implique pas que le Québec ait sa propre monnaie ou établisse ses propres douanes, mais il doit, de toute nécessité, participer directement à l'élaboration de la politique monétaire et tarifaire. Il s'agit là d'un instrument trop important dans l'organisation du développement collectif pour qu'il en soit écarté.

24 - Les compétences en matière de mariage et de divorce, si étroitement reliées au droit civil, devraient relever de l'Etat du Québec. Il en va de même des compétences dans les domaines des assurances, des sociétés commerciales et financières, qui sont d'une très grande importance pour notre développement économique.

25 - Dans le monde moderne, si l'Etat du Québec veut exercer efficacement ses pouvoirs pour assurer un développement maximum de la collectivité et des individus du Québec, il doit posséder la plénitude de la souveraineté dans les domaines qui lui sont attribués en exclusivité et se voir reconnaître en conséquence une personnalité internationale lui permettant de négocier des ententes et de participer aux organismes internationaux dont l'activité s'étend aux secteurs de sa souveraineté propre.

26 - Finalement, il est évident que la souveraineté du Québec perdrait grandement sa signification si l'Etat du Québec n'avait pas la capacité de modifier sa propre constitution sans aucune restriction. Cette compétence doit donc être clairement établie.

27 - Nous avons donné cette énumération - pour laquelle nous nous sommes inspirés des diverses études préparées au cours des dernières années, soit dans le cadre des travaux du comité parlementaire de la Constitution, soit dans les divers milieux universitaires et politiques - de façon à illustrer les pouvoirs dont nous voulons voir le Québec doté, en plus de ceux qu'il possède déjà. Il s'agit d'une liste qui est ni complète ni définitive, loin de là. Nous pourrions ajouter, par exemple, les droits sous-marins, les pêcheries maritimes, certaines catégories de transport, etc... Au cours des prochains mois, des études vont se poursuivre dans divers milieux qui nous permettront de la compléter, soit en y incluant de nouveaux pouvoirs, soit en éclaircissant certaines zones grises.

Cet ensemble de pouvoirs, l'Etat du Québec devra les exercer en toute souveraineté, sans entraves comme celles qui existent maintenant et que nous avons déjà mises en lumière.

28 - Par-dessus tout, il faut être bien conscient que l'Etat du Québec ne saurait exercer cet ensemble de pouvoirs sans une augmentation considérable de ses ressources financières. Dans l'hypothèse d'un partage de compétences législatives entre l'Etat du Québec et un Etat central canadien, il faudrait donc prévoir un partage fiscal différent de celui qui existe aujourd'hui, pour correspondre au réaménagement des responsabilités, réaménagement résultant à la fois d'une nouvelle constitution et de la transformation de la nature et de l'importance relative des responsabilités gouvernementales dans notre monde moderne.

29 - La souveraineté du Québec dans cet éventail de domaines fondamentaux constitue la mesure d'autodétermination qui paraît désormais nécessaire pour assurer le développement de la personnalité collective du Québec.

II - UNE NOUVELLE CONSTITUTION CANADIENNE

a) Un régime particulier pour le Québec.

30. Lorsqu'on a signalé le besoin de souveraineté d'un peuple pour lui assurer la sécurité de sa personnalité collective, on n'a dévoilé qu'un aspect d'une réalité infiniment complexe. Il fut un temps où des collectivités pouvaient peut-être prétendre jouir d'une souveraineté absolue dans les faits, dans la mesure où elles vivaient entièrement repliées sur elles-mêmes. Mais dans le monde d'aujourd'hui, où les communications et les échanges ont atteint l'étendue, la rapidité et la complexité que l'on sait, l'interdépendance vient équilibrer la souveraineté.

31. Pour le Québec et pour les autres collectivités constituant le Canada, l'interdépendance mutuelle a une réalité aujourd'hui inscrite dans les faits, indépendamment des structures constitutionnelles qui nous unissent. Voilà en effet un siècle et demi environ que ces collectivités ont progressivement développé entre elles des relations qui constituent maintenant un tissu serré. La question qui se pose pour le Québec n'est pas de savoir si l'on peut ignorer ou combattre cette interdépendance, mais plutôt quel parti nous pouvons en tirer et dans quels cadres politiques nous désirons l'inscrire par rapport à la liberté à laquelle nous aspirons.

32. Les formes d'association qui s'offrent aux Québécois pour fournir un cadre à leurs relations d'interdépendance avec le reste du Canada sont très nombreuses. Toutes, néanmoins, peuvent en définitive se ramener à deux options fondamentales.

33. Une première option - celle de la souveraineté juridique intégrale - laisserait au Québec l'entière liberté ou indépendance ou souveraineté constitutionnelle. Pour certains, elle comporterait toutefois la coopération ou l'"union" avec le Canada anglais pour les mises en commun qui répondraient le mieux à notre intérêt économique commun: union monétaire, communauté tarifaire, union postale, gestion de la dette, coordination des politiques fiscales... La suggestion a été faite d'ajouter à cette liste la question des minorités, une politique de défense et une politique étrangère. Mais alors ces mises en commun seraient l'objet d'une négociation continuelle, d'égal à égal, entre deux partenaires, qui pourraient au besoin établir des organismes paritaires de gestion. La caractéristique fondamentale à retenir de cette option et de sa variante "confédérale", c'est qu'elle exclut l'existence d'un parlement central élu par la population et qu'elle prévoit, au sommet, un conseil ou des organismes de gestion, probablement sans pouvoir de décision, composés de délégués de deux Etats souverains (le Québec et le Canada anglais) sur une base paritaire.

34. La deuxième option - celle d'un nouveau fédéralisme - prévoit, au contraire, l'existence d'un gouvernement et d'un parlement central, élu directement par la population, ayant une existence distincte des provinces ou Etats-membres et possédant des pouvoirs déterminés par une constitution. D'un caractère original et propre au Canada, ce nouveau fédéralisme prévoirait que l'un de ses Etats-membres jouit d'un régime distinct et différent des autres. Ce régime distinct

attribuerait au Québec les pleins pouvoirs législatifs et administratifs dans un grand nombre de domaines que les autres provinces ou Etats pourraient laisser à la compétence de l'autorité fédérale.

35 - D'un point de vue théorique, il n'est pas facile de dire à l'heure actuelle avec précision et certitude quels avantages et quels désavantages chacune des deux options comporterait pour le Québec et pour le reste du Canada, pour les Canadiens français et pour les Canadiens de langue anglaise. Certains éléments, certains faits s'imposent toutefois dès maintenant à notre attention.

36 - Ainsi l'on retrouve au coeur du régime économique dans lequel le Québec est actuellement intégré, un système monétaire: l'existence d'une monnaie canadienne, unique, stable et inspirant la confiance. Or il appert d'ores et déjà que l'option de la souveraineté absolue aurait sur le plan de la monnaie des conséquences susceptibles de bouleverser l'économie québécoise, tout au moins pour une période de transition de plusieurs années (dix, quinze ou vingt ans).

37 - Tout d'abord, il est inconcevable qu'une monnaie canadienne puisse être maintenue sous l'autorité ultime d'un organisme politique composé, sur une base paritaire, de délégués de Pouvoirs politiques (gouvernements et parlements) qui pourraient s'en dissocier en tout temps ou même à des périodes déterminées.

38 - D'autre part, dans l'avenir prévisible la création d'une monnaie strictement québécoise se heurterait à de très graves obstacles: par exemple, pressions sur les réser-

ves, dévaluation, détérioration possible du climat financier avec toutes les conséquences que cela peut comporter en exode de capitaux et en baisse des investissements, difficultés accrues d'emprunt des corps publics, répercussions sur les régimes de retraite, ... et surtout dégradation du revenu réel des travailleurs ainsi que l'exode de notre capital humain.

39. L'option de la souveraineté absolue soulève de surcroit les questions les plus sérieuses à l'égard de domaines à la fois divers et reliés les uns aux autres comme la banque centrale, le commerce interprovincial et international, la politique tarifaire, la défense, la politique étrangère, etc ... Ces questions demeurent pour l'instant sans réponse: au mieux peut-on envisager des accords de politique commune dont la réalisation suppose une unanimité qui pourrait bien ne demeurer qu'un voeu pieux: au pis aller personne ne peut dire quelle serait la situation. De toute façon, le Québec serait engagé dans les négociations perpétuelles dont le succès est loin d'être assuré au départ et dont il sera toujours le partenaire le plus faible.

40. Plusieurs personnes voudront envisager d'une autre façon le choix à faire entre les deux options. Au lieu de se placer dans l'hypothèse théorique où un peuple sans aucune structure politique propre doit de toute nécessité faire un choix entre diverses options qui lui sont offertes, la sagesse et la prudence politique les inciteront à voir si nos institutions actuelles, dont nous connaissons en détail les éléments, ne peuvent pas à la lumière de l'expérience acquise servir de base à un nouveau départ qui permette au Québec de

réaliser ses objectifs sans risquer de mettre gravement en danger sa vie économique et d'autres valeurs qui ont leur importance dans sa vie collective.

41.- C'est dans une double perspective - d'une part les risques sérieux pour ne pas dire les conséquences funestes sur le plan économique et l'option de la souveraineté absolue et, d'autre part, la base de travail que nous offrent nos institutions actuelles - que l'option d'un nouveau fédéralisme a été d'abord ébauchée et approfondie et qu'elle nous paraît aujourd'hui devoir être retenue comme le choix du Québec.

42 - Nous sommes conscients des liens, des activités complémentaires, des innombrables intimités économiques dans lesquelles les Canadiens de tout le Canada ont appris à vivre et qui constituent la toile de fond de l'entremise canadienne. Comme certaines personnes l'ont souligné à juste titre, rien ne nous oblige à jeter par terre cette entreprise commune; tout nous commande au contraire, aux uns et aux autres, d'en maintenir l'armature. Interdépendants comme nous le sommes, nous ne le détruirons que pour avoir tôt ou tard, et alors tant bien que mal, à la rebâtir.

43.- Les protagonistes de l'option de la souveraineté absolue voudraient assurer le maintien de cette armature par un simple accord de volonté continu, sans une structure juridique permanente. Quant à nous, nous croyons qu'une structure juridique s'impose pour s'assurer d'une meilleure efficacité de fonctionnement, à condition, bien entendu, que cette structure n'entrave pas le développement de notre collectivité québécoise selon ses caractéristiques

et ses aspirations fondamentales. Il nous apparaît qu'une telle structure, avec des pouvoirs prévus dans une constitution et s'exerçant avec une participation suffisante des collectivités fédérées, est de nature à favoriser la coopération entre ces collectivités, à mieux assurer la conciliation de certains intérêts divergents et à rendre plus facile la poursuite d'objectifs communs.

44.- La formule fédérative nous paraît une base d'association d'autant plus souhaitable comme fondement d'une nouvelle association canadienne qu'elle se prête aux combinaisons et aux modalités les plus diverses. Rappelons ici à ce sujet les observations fort à propos du professeur Georges Burdeau:

> "Le fédéralisme dépasse beaucoup le cadre de l'Etat fédéral; sa raison d'être et sa valeur résident dans la variété des combinaisons juridiques qu'il rend possible; il serait vain, par conséquent, de le confondre avec des institutions et des procédures. Sa force et son avenir sont dans le consentement qu'il suppose entre les parties qu'il rassemble, dans l'accord des volontés qui se lient sans être diminuées. Peu importe donc la forme que prennent les institutions où s'inscrit cet accord. Là où cette solidarité s'organise juridiquement il y a fédéralisme."
>
> (Traité de Science Politique, t.II: L'Etat (Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1949), p. 502.)

45.- C'est dans cet esprit que nous croyons possible d'associer un Québec muni de tous les pouvoirs nécessaires à son développement dans une forme fédérale avec le reste du Canada. Un tel système politique pourrait nous permettre de réaliser ainsi notre double objectif: assurer au Québec une pleine souveraineté dans les domaines nécessaires au développement de sa personnalité collective, tout en lui permettant de retirer de l'interpendance tous les avantages qu'elle est susceptible d'offrir.

46.- Par ailleurs, les autres collectivités qui composent le Canada n'ont pas les mêmes raisons pour réclamer le degré de souveraineté auquel le Québec aspire. On peut même prendre pour acquis qu'elles désirent conserver un gouvernement central beaucoup plus fort que le Québec n'est prêt à accepter.

47.- C'est dans cette perspective, pour répondre aux objectifs profonds à la fois du Québec et du reste du Canada, que nous proposons un type de fédération bien à nous, inventé par les Canadiens pour répondre à une situation qui leur est propre. Cette fédération de type particulier au Canada accorderait au Québec une autorité souveraine dans les domaines qui lui paraissent essentiels au développement de sa personnalité collective tout en concentrant dans les mains du gouvernement fédéral une large proportion de cette souveraineté à l'égard des autres provinces.

48.- Une telle forme de fédération pourra paraître difficilement réalisable à mainte observateurs; mais en dépit des problèmes qu'elle pose incontestablement, elle nous paraît être pour le Québec la formule la plus souhaitable à adopter pour réconcilier l'objectif de souveraineté avec les exigences de l'interdépendance dans un milieu comme le nôtre. Elle paraît être aussi, pour l'ensemble du Canada et particulièrement pour le Canada anglais, la formule également la plus souhaitable pour remédier aux tensions internes qui divisent tous les jours plus profondément le Canada et pour maintenir une forme de Canada qui ait encore un sens dans le monde international tout autant que pour l'ensemble des Canadiens.

49.- Une telle forme d'association sera-t-elle acceptable au reste du Canada? On n'a certes pas le droit de présumer d'un refus mais bien au contraire, on doit se placer dans l'hypothèse où le Canada anglais et le Québec abordent avec la même ouverture d'esprit et la même détermination de réussite le problème de maintenir l'existence d'un Canada aussi vaste qu'aujourd'hui, tout en répondant aux aspirations profondes de chacun des deux groupes.

b) Transformation des institutions fédérales

50.- Bien qu'elle touche au coeur du problème constitutionnel actuel, la définition d'un nouveau fédéralisme canadien ne concerne qu'une partie des institutions politiques canadiennes. Il reste en effet à nous demander si les organes du gouvernement central correspondent aux aspirations et aux besoins de notre époque.

51.- Sur ce point, on ne doit pas hésiter à affirmer que le Sénat doit être entièrement réformé dans sa composition, dans la façon de nommer ses membres et dans les fonctions qui lui sont attribuées; le tribunal constitutionnel appelé à trancher les conflits d'interprétation de la constitution entre les autorités fédérales et les Etats-membres doit relever quant à sa constitution et quant à la nomination de ses membres de toutes les parties en cause plutôt que de la seule autorité centrale; il conviendrait que le reste du Canada se demande si notre régime monarchique ne devrait pas être remplacé par une institution émanant exclusivement du peuple canadien, ce qui conduirait à l'instauration d'une république fédérale canadienne. Des transformations aussi

BIBLIOTHÈQUE ASSEMBLÉE NATIONALE

importantes que celles-là entraîneraient évidemment diverses autres modifications dans les rouages des institutions politiques fédérales.

c) Déclaration des droits collectifs

52.- Une nouvelle constitution fédérale serait l'occasion tout indiquée pour adopter une déclaration des droits collectifs des majorités et des minorités qui constituent le Canada. L'un des avantages du maintien d'un lien fédéral serait de faciliter la sauvegarde et le développement des garanties fondamentales touchant la langue française comme langue d'enseignement à l'école et comme langue de communication dans les services publics à travers le Canada. Cette question demeure incontestablement l'une des pierres d'angle du nouveau Canada que les Québécois désirent édifier en collaboration avec les Canadiens des autres provinces.

III - LA CONSTITUTION INTERNE DU QUEBEC

a) La Constitution actuelle

53 - Toute étude du problème constitutionnel canadien implique celle de la constitution interne du Québec. En 1867, la collectivité québécoise existait depuis longtemps; c'est toutefois l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui a donné naissance à l'Etat du Québec et l'a doté des éléments essentiels à l'existence d'un Etat: un territoire défini, un parlement à lui, un gouvernement exécutif propre ainsi qu'un système judiciaire, quoiqu'on doive souligner que l'organisation judiciaire n'est pas entièrement dissociée du pouvoir fédéral. Bien sûr cet Etat possède une souveraineté restreinte à certaines catégories de domaines législatifs et administratifs; il n'en reste pas moins que cette souveraineté dans les domaines de compétence provinciale a été reconnue par les plus hautes autorités judiciaires.

54 - Les institutions politiques du Québec ainsi déterminées en 1867 n'ont toutefois pas évolué de façon à correspondre au développement des habitudes politiques et aux exigences nouvelles d'un Etat moderne. Elles réflètent encore moins les aspirations de la collectivité québécoise d'aujourd'hui.

55 - Où trouve-t-on les textes qui déterminent nos institutions politiques si ce n'est dans les lois et dans divers documents parlementaires d'Ottawa et de Londres tout autant que de Québec? Comment justifier des textes constitutionnels qui reconnaissent au gouvernement d'Ottawa le pouvoir de désavouer, c'est-à-dire d'annuler des lois adoptées par le parlement du Québec? A quoi correspond dans le Québec d'aujourd'hui un chef d'Etat désigné sous le nom de lieutenant-gouverneur,

nommé par le gouvernement fédéral, et particulièrement responsable à celui-ci (droit de réserve) ? Qu'avons-nous à faire d'un protocole parlementaire hérité des siècles passés et qui est devenu tout à fait désuet? Quel symbole tout cela offre-t-il à la fierté, à l'esprit de solidarité et aux aspirations collectives de la communauté québécoise?

56 - Au point de vue strictement fonctionnel, les institutions politiques du Québec sont en outre dépourvues de toute adaptation à la réalité moderne: émiettement, éparpillement et impuissance des autorités démocratiques locales face à une centralisation absolue de l'autorité administrative provinciale; assemblée parlementaire qui ne permet pas aux députés de donner leur pleine valeur et d'assumer leur double rôle de contrôle et de stimulant du pouvoir exécutif; Conseil législatif qui est très souvent une Chambre de récompense politique et d'entrave à la mise en oeuvre des volontés populaires démocratiquement exprimées.

57 - Il faut aussi mettre en doute le rôle que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique attribue au gouvernement central dans le système judiciaire du Québec: nous pensons particulièrement à la nomination des juges des tribunaux supérieurs et à la constitution du tribunal de dernière instance pour les causes de toute nature, y compris celles qui relèvent exclusivement du droit civil québécois.

b) <u>Une nouvelle constitution interne du Québec</u>

On peut difficilement mettre en doute la nécessité de réunir dans un document strictement québécois les règles fondamentales devant régir l'organisation et le fonctionnement de l'Etat du Québec. Nous avons besoin d'un document ordonné et clair; un document suffisamment dépouillé qui formule les

règles fondamentales, laissent à divers textes législatifs le soin de régir les modalités d'application; un texte rédigé dans un langage courant et élégant, possédant le souffle nécessaire à un document qui doit constituer une inspiration pour un peuple et en particulier pour sa jeunesse.

59 - La nouvelle constitution du Québec devra contenir une déclaration des droits de l'homme, garantissant aux individus leurs droits politiques, leurs droits civils, leurs libertés publiques et leurs libertés personnelles, leurs droits collectifs, leurs droits économiques et sociaux.

60 - La nouvelle constitution du Québec devra remplacer nos institutions monarchiques désuètes par des institutions proprement québécoises émanant de la volonté du peuple québécois. La fonction de lieutenant-gouverneur devra donc être transformée en conséquence.

61 - La nouvelle constitution de l'Etat du Québec devra prévoir un organe législatif où la population de tout le Québec sera équitablement représentée. Ce parlement devra comporter les structures pour permettre aux députés, sans pour autant détruire le système de partis, de jouer un rôle actif et d'apporter une contribution individuelle particulièrement en instaurant un régime de comités ou de commissions parlementaires qui aient une activité suffisamment autonome des ministres.

62 - La nouvelle constitution devra-t-elle prévoir l'établissement d'un conseil économique et social consultatif? d'une forme de conseil constitutionnel? d'un genre de conseil d'Etat agissant comme tribunal administratif? Ce sont autant de questions qui devront être explorées pour que les nouvelles structures de l'Etat fournissent à l'exécutif et au Pouvoir

législatif une liaison constante avec les divers secteurs de la société et offrent au citoyen des mécanismes pratiques et suffisamment expéditifs de protection de ses droits face à l'Etat.

63 - L'établissement d'un système judiciaire complet relevant exclusivement de l'Etat du Québec devra évidemment être prévu par la nouvelle constitution. Cela implique l'adjudication finale des conflits de droit québécois par un tribunal et des juges relevant exclusivement de la constitution et de l'autorité du Québec.

64 - N'est-ce pas dans la constitution du Québec qu'il y aurait lieu d'inscrire les fondements d'une régionalisation municipale, administrative, économique et culturelle qui permette à l'économie du Québec de s'axer sur des pôles de développement qui soient des véritables centres de dynamisme et de vie collective régionale? On ne saurait trop mettre en lumière que le développement d'un Québec fondamentalement de culture française dépend dans une très grande mesure de notre capacité collective à assurer l'existence et l'activité de tels pôles de développement à travers tout le Québec, en dehors de la région métropolitaine de Montréal.

65 - Montréal, pour sa part, est destinée à demeurer une grande ville cosmopolite de l'Amérique du Nord. Cela n'exclut pas qu'elle soit un foyer actif de rayonnement de la culture française. Mais ce foyer sera toujours d'un caractère plus universel pour ne pas dire plus polyvalent que ce que nous devons viser à créer dans le reste du Québec. Au surplus, ce n'est ni le texte d'une constitution, ni une politique de régionalisation qui assurera à la culture proprement française la place qui lui revient dans la métropole. L'action de l'Etat

à ce sujet doit être différente de celle qui s'impose dans le reste du Québec, mais elle n'en représente pas moins un défi que les pouvoirs publics ont le devoir de relever avec autant de courage que de sagesse si l'on veut que Montréal, loin d'être le foyer d'américanisation culturelle du Québec tout entier, soit plutôt une source d'enrichissement tout autant culturel qu'économique pour le reste du territoire québécois.

CONCLUSION

DEUX NOUVELLES CONSTITUTIONS, DEUX ECHEANCES

66 - Il résulte clairement de ce qui précède que le Québec exige une nouvelle constitution du Canada et une nouvelle constitution du Québec. Il fut une époque où un certain rapiéçage, voire quelques amendements particuliers, auraient pu répondre aux besoins. Mais les exigences du temps présent, aussi bien du point de vue du symbole national que du point de vue d'un fonctionnement efficace du gouvernement, requièrent des documents entièrement nouveaux - documents conçus chez nous, élaborés chez nous, adoptés chez nous, avec la sanction du peuple souverain.

67 - L'urgence d'une nouvelle constitution du Canada ne peut plus être mise en doute. Voilà plusieurs années déjà que la chose se discute sur la place publique tout autant que dans les milieux universitaires et gouvernementaux. On peut même affirmer que dans son état actuel, le débat constitutionnel est une source de malaises et d'insécurité. A moins d'une action immédiate, on risque de connaître un pourrissement rapide de la situation portant en soi le germe d'un éclatement.

68 - La question intéresse assurément toutes les parties du Canada, de sorte que les gouvernements des dix provinces et le gouvernement fédéral ont également la responsabilité d'analyser la situation, de formuler des propositions, de se mettre à table de conférence et d'en arriver à une solution.

69 - Le Québec pour sa part a pris l'initiative il y a déjà quatre ans de former un comité parlementaire spécialement

chargé d'entreprendre et de poursuivre le travail dans ce domaine. Bien engagé dans cette tâche, le comité a toutefois été totalement inactif depuis le changement de gouvernement en juin 1966. Le comité doit être convoqué sans délai et formuler un projet que le Québec pourrait soumettre au reste du Canada au plus tard dans le cours de 1968. Il appartient en effet au Québec de déterminer lui-même les pouvoirs qu'il estime essentiels à la réalisation de ses aspirations.

70 - D'autre part, la tâche d'élaborer une nouvelle constitution interne du Québec appartient exclusivement au Québec. Même si cette nouvelle constitution doit exiger des modifications à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, son élaboration et son adoption ne peuvent être que la responsabilité immédiate du Parlement et du peuple du Québec.

71 - Le comité parlementaire de la Constitution ne s'est pas attaqué jusqu'à maintenant à cette question de notre propre constitution du Québec. Il doit donc assumer cette tâche sans délai, en même temps qu'il poursuit son travail sur la préparation d'une nouvelle constitution canadienne. Comme dans ce cas la décision ne doit relever que de seule volonté, il faut présumer que l'objectif final pourra être réalisée plus rapidement. On peut penser que l'adoption très prochaine d'une nouvelle constitution du Québec aurait pour effet de faire prendre conscience non seulement à la population du Québec mais à celle du Canada tout entier que nous n'entendons pas tergiverser au sujet de l'adoption d'une nouvelle constitution canadienne.

72 - Le Québec peut et doit manifester dans cette double tâche un véritable leadership. Il a démontré depuis

quelques années qu'il pouvait réaliser certaines grandes tâches propres à un Etat moderne dynamique. Il doit maintenant s'attaquer de façon concrète à la transformation des grandes institutions qui doivent présider à la marche d'ensemble d'un peuple conscient de ses destinées.