

CANADIAN THESES ON MICROFICHE

I.S.B.N.

THESES CANADIENNES SUR MICROFICHE



National Library of Canada
Collections Development Branch

Canadian Theses on
Microfiche Service

Ottawa, Canada
K1A 0N4

Bibliothèque nationale du Canada
Direction du développement des collections

Service des thèses canadiennes
sur microfiche

NOTICE

The quality of this microfiche is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us a poor photocopy.

Previously copyrighted materials (journal articles, published tests, etc.) are not filmed.

Reproduction in full or in part of this film is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30. Please read the authorization forms which accompany this thesis.

THIS DISSERTATION
HAS BEEN MICROFILMED
EXACTLY AS RECEIVED

AVIS

La qualité de cette microfiche dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de mauvaise qualité.

Les documents qui font déjà l'objet d'un droit d'auteur (articles de revue, examens publiés, etc.) ne sont pas microfilmés.

La reproduction, même partielle, de ce microfilm est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30. Veuillez prendre connaissance des formules d'autorisation qui accompagnent cette thèse.

LA THÈSE A ÉTÉ
MICROFILMÉE TELLE QUE
NOUS L'AVONS REÇUE.

La domiciliation de la Constitution canadienne:

l'affrontement de deux conceptions

du fédéralisme

Thèse présentée à l'Ecole des Etudes supérieures
de l'Université d'Ottawa en vue de l'obtention
de la maîtrise ès arts

(Science politique)

par

Carole Theauvette

Ottawa, Canada

Janvier 1983



Carole Theauvette, OTTAWA, Canada, 1983.

Je dédie cette thèse à mes enfants
Brigitte et Patrick pour la
compréhension précoce dont ils ont
fait preuve durant la réalisation
de ce travail.

Remerciements

Une telle étude repose sur le concours de plusieurs personnes. Qu'il me soit permis de rendre hommages à certaines d'entre elles.

Je désire adresser mes plus sincères remerciements à François-Pierre Gingras, directeur de cette thèse, qui m'a toujours encouragée et beaucoup aidée de ses conseils.

Je veux également manifester ma gratitude envers le programme de stage parlementaire qui m'a permis de réaliser cette recherche, en me donnant l'occasion de travailler à la Chambre des communes.

Je tiens en outre à exprimer ma reconnaissance à mes informateurs dont la généreuse collaboration m'a été fort précieuse.

Enfin, je souhaite vivement remercier Denise Sirois pour l'aide constante et discrète qu'elle m'a apportée.

Table des matières

Remerciements	ii
Table des matières	iii
Liste des Tableaux	v
Liste des Annexes	vi
Avant-propos	vii
Introduction	1
Chapitre Premier:	
Les forces en présence	21
1.1 Un bref rappel historique	22
1.2 Du référendum québécois à la Conférence fédérale-provinciale de septembre 1980	28
1.3 Les partisans des deux conceptions du fédéralisme	42
Chapitre 2:	
Le projet de résolution constitutionnel (octobre 1980)	50
2.1 La présentation du projet	51
2.2 La thèse fédérale	56
2.3 La thèse provinciale	67
Chapitre 3:	
En quête de légitimité	86
3.1 Les étapes au Parlement	87
3.2 Le rôle du Comité mixte spécial sur la Constitution	94
3.3 Les amendements	110

Chapitre 4:

De l'unanimité à l'exclusion du Québec	133
4.1 La décision de la Cour suprême du Canada (septembre 1980)	134
4.2 Le "Canadian Way"	138
4.3 Les lendemains de la domiciliation de la Constitution canadienne	147

Chapitre 5:

Un nouvel équilibre des forces fédéralistes	151
--	-----

Annexes	154
---------------	-----

Bibliographie	200
---------------------	-----

Liste des Tableaux

I	Sens des évaluations générales portées par les intervenants sur l'ensemble du projet de résolution étudié par le Comité mixte spécial sur la Constitution -- du 6 novembre 1980 au 2 février 1981	98
IIa	Sens des évaluations particulières portées par les groupes intervenant sur les divers aspects du projet de résolution étudié par le Comité mixte spécial sur la Constitution - du 6 novembre 1980 au 2 février 1981	99
IIb	Sens des évaluations particulières portées par les individus intervenant sur les divers aspects du projet de résolution étudié par le Comité mixte spécial sur la Constitution - du 6 novembre 1980 au 2 février 1981	100
IIIa	Sens des évaluations particulières portées par les groupes intervenant sur divers autres éléments reliés à la réforme constitutionnelle	101
IIb	Sens des évaluations particulières portées par les individus intervenant sur divers autres éléments reliés à la réforme constitutionnelle	102
IV	L'origine géographique des intervenants à titre individuel auprès du Comité mixte spécial sur la Constitution - du 6 novembre 1980 au 2 février 1981	105
V	Les sphères d'intérêt des groupes ayant demandé à comparaître devant le Comité mixte spécial	106

Liste des Annexes

6.1	Aide-mémoire lors des entrevues	154
6.2	Les personnes interviewées	157
6.3	Les résolutions des parlements provinciaux condamnant la démarche unilatérale du gouvernement central	160
6.4	Les intérêts représentés par les groupes	171
6.5	Les principales questions posées à la Cour suprême et les références de celles-ci en résumé (septembre 1980)	193
6.6	Questions constitutionnelles du Québec devant la Cour d'appel du Québec et la Cour Suprême du Canada	198

Avant-propos

It should be borne in mind that there is nothing more difficult to arrange, more doubtful of success, and more dangerous to carry through, than initiating changes in a state's constitution.

(Machiavel, cité dans "Report to Cabinet," 1980:60)

Cette thèse porte sur le rapport entre le fédéralisme et la domiciliation¹ de la Constitution canadienne, un sujet dont on n'a plus à démontrer la pertinence tant il règne au cœur de toute discussion en politique canadienne. C'est à partir de deux conceptions du fédéralisme, l'un privilégiant les forces centripètes et l'autre les forces centrifuges (Stevenson, 1979:50-78) que nous analyserons les divers mécanismes ayant mené au rapatriement.

Dans notre perspective, l'élément déclencheur de la domiciliation c'est le référendum québécois qui permet au gouvernement central de prendre l'initiative sans égard aux revendications provinciales, comme cela se vérifie avec la Conférence fédérale-provinciale de septembre 1980.

¹Le terme "rapatriement" nous offre quelques difficultés. En effet, pour le petit Robert, rapatrier c'est: "assurer le retour d'une personne sur le territoire du pays auquel elle appartient par sa nationalité...." "Rapatrier" une constitution, au sens strict, serait donc rétablir les fondements juridiques exclusifs dans l'Etat concerné, par exemple, suite à un intermède colonial ou une période d'occupation. Par ailleurs, "domicilier" une constitution serait en établir les fondements juridiques exclusifs dans l'Etat concerné, retirant ainsi à tout autre Etat tout pouvoir législatif. Nous emploierons donc domicilier que nous trouvons plus exact à l'instar du sénateur Tremblay. Cependant, nous constatons que la Cour suprême, qui est gardienne de notre Constitution, employait dans sa version française le terme "rapatriement." Elle lui a ainsi consacré ses lettres de noblesse.... (entrevue de Gérard Beaudoin). Nous utiliserons donc indifféremment les deux termes quoique notre préférence aille nettement au premier.

Puis l'action unilatérale entreprise par le gouvernement central se transporte au Parlement canadien où un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes étudie le projet de résolution constitutionnelle. Nous présenterons une analyse détaillée du rôle joué par ce Comité.

Puis, nous verrons brièvement l'impact du jugement de la Cour suprême sur la démarche de rapatriement.

En tout dernier lieu, nous analyserons l'accord du 5 novembre 1981, en nous interrogeant sur les conséquences de cet accord qui s'est fait sans l'appui du Québec.

La méthode de recherche employée pour mener à bien ce travail s'inscrit à l'enseigne de la participation-observation. En effet, nous avons fait un stage au Parlement canadien de septembre 1980 à juin 1981: qui nous a permis d'être en plein coeur de l'action. On nous a assigné à l'examen des travaux du Comité mixte spécial et nous avons assisté à la plupart de ses délibérations. En outre, nous avons eu accès à la documentation du parti ministériel et des partis d'opposition, les débats à la Chambre des communes et au Sénat, et au Service de recherches de la bibliothèque parlementaire.

Pendant ce stage, nous avons aussi tenu une revue de presse quotidienne sur le projet de rapatriement en dépouillant, entre autres: Le Devoir, La Presse, Le Droit, The Citizen, et le Globe and Mail.

Enfin, notre participation au Comité nous a ouvert la porte de plusieurs informateurs privilégiés avec qui nous nous sommes entretenus sur les thèmes qui nous intéressaient; parmi ces informateurs on retrouve des hommes politiques, des fonctionnaires, des journalistes, et des experts. Ils nous ont aidée à faire la lumière sur les rapports entre fédéralisme et domiciliation de la Constitution.

Introduction

L'ensemble des parties
n'égale jamais le tout.

(cité par Rémillard, 1980:25)

Une fédération est une forme d'organisation politique qui cherche à satisfaire les désirs et les besoins d'unité et de diversité dans une société... par l'établissement d'un système politique unique à l'intérieur duquel des gouvernements central et provinciaux exercent une autorité constitutionnelle autonome, de sorte qu'aucun des deux ordres de gouvernement n'est juridiquement ou politiquement subordonné à l'autre.

Dans cette perspective, l'exercice de la souveraineté se trouve donc partagé entre deux paliers gouvernementaux: l'un central, l'autre où se retrouvent les gouvernements régionaux.

Selon ce type de système politique, des Etats s'unissent pour développer et maintenir certains liens et réaliser des objectifs communs tout en conservant une certaine autonomie enracinée dans leur spécificité économique, sociale, culturelle, géographique ou historique.

Des auteurs abondamment cités comme Riker (1964) et Wheare (1947) s'entendent pour affirmer qu'une fédération repose essentiellement sur un compromis, un équilibre entre deux forces: l'une qui tend vers un Etat central fort pour une plus grande homogénéité et l'autre vers des Etats fédérés forts pour une plus grande hétérogénéité.

¹Pour un exposé plus détaillé du système fédéral du Canada, voir Définir pour Choisir de La Commission de l'unité canadienne, pp. 49-68.

A ce défi de concilier unité et diversité se greffe au Canada, celui du dualisme. Mis à part la question autochtone, ce concept évoque chez nous l'existence de deux nations distinctes, l'une francophone, l'autre anglophone. A cet égard, nous souscrivons à la thèse qui veut que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 soit plus qu'une loi britannique résultant d'impératifs économiques (Bourque, 1979; Monière, 1977; Ryerson, 1978), mais aussi un pacte, un "contrat social" entre deux nations.²

²Tout le nationalisme québécois ou canadien-français s'inspire de cette thèse. Celle-ci a été en grande partie élaborée par les historiens de l'école nationaliste, --soi-disant "l'école de Montréal" dont le chef de file est Lionel Groulx. Le Rapport Tremblay (1956) sur les problèmes constitutionnels souscrit à cette thèse. Cette thèse s'appuie sur l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui-même comme le résume Lionel Groulx (1960, II:287):

Les articles 93 et 133, dans la lettre et dans l'esprit des textes, n'en impriment pas moins à la constitution canadienne, le caractère d'une entente contractuelle entre deux croyances et deux nationalités.

Cette prémisse est aussi partagée par quelques auteurs anglophones contemporains dont le juriste McWhinney (1981:83-84):

Many English-speaking Canadians have by now come to accept, as having the element of original historical truth and also as corresponding, in considerable measure, to temporary political facts of life, that a fundamental premise or starting-point of Canadian federalism must be the notion of two founding nations, French and English....

Sans revenir à la célèbre question d'Ernest Renan: "Qu'est-ce qu'une nation?" et d'en faire une dissertation, il s'avère néanmoins utile d'esquisser quelques lignes directrices qui permettront à notre analyse de mieux situer les forces en présence. La politologie moderne nous offre à cet effet plusieurs pistes remarquables (Arzin, 1966; Deutsch, 1966; Hayes, 1966; Kedourie, 1966; Kohn, 1961; Lefebvre, 1937; Schafer, 1955). Nous dégageons deux visions principales du concept de nation. La première se cristallise dans l'Allemagne romantique du XIXe siècle, donnant naissance, en réaction, à la seconde, de souche française.

Dans la vision des Fichte, Herder, Novalis, Schleirmacher et Treitschke, la nation constitue une sorte d'extension organique de la famille. Les critères objectifs tels l'histoire, le territoire, la langue, la "race," la culture, la religion et les coutumes en sont les fondements. La vision allemande de la nation est donc inscrite dans l'être historique par la culture et l'ethnie et exige l'homogénéité de la population. Dans son discours à la nation allemande, Fichte résume bien cette approche qui éleva la langue au rang de principe fondamental de la nation:

Those who speak the same language are joined to each other by a multitude of invisible bonds by nature herself, long before any human art begins; they understand each other and have the power of continuing to make themselves understood more and more clearly; they belong together and are by nature one and an inseparable whole.... From this internal boundary, which is drawn by the spiritual nature of man himself, the marking of external boundary by dwelling-place results as a consequence, and in the natural view of things it is not because men dwell together between certain mountains and rivers that they are a people, but, on the contrary, men dwell together--and, if their luck has so arranged it, are protected by rivers and mountains --because they were a people already by a law of nature which is much higher.³

A la notion allemande s'oppose historiquement la vision française marquée par le caractère électif de l'appartenance nationale. Il ne s'agit plus d'une solidarité imposée automatiquement par un groupe ethnique mais plutôt d'un vouloir-vivre collectif, d'un sentiment d'appartenance, d'une conscience d'intérêts communs consentis par les groupes différents. Cette approche remonte à Renan qui écrivait en 1882:

Ce qui constitue une nation ce n'est pas de parler une même langue ou d'appartenir au même groupe ethnographique, c'est d'avoir fait ensemble de grandes choses dans le passé et de vouloir en faire encore dans l'avenir.⁴

³Fichte, Addresses to the German Nation (1808) cité par François-Pierre Gingras et Neil Nevitte dans un texte inédit intitulé "Nations and Nationalism," 1981, p. 6.

⁴On pourra lire ce texte célèbre dans les oeuvres complètes de Renan, tome 1, pp. 887-906.

Cette conception de la nation peut donc englober des groupes culturels divers qui s'unissent à la dimension des défis économiques, politiques, culturels et militaires de l'Etat moderne.

Puisque les concepts d'Etat et de nation peuvent porter à confusion (notamment à cause de l'extension abusive du mot nation dans des expressions comme les Nations-Unies), précisons ici que nous attribuons à l'Etat le pouvoir, c'est-à-dire "tout l'appareil institutionnel, politique, juridique et administratif" (Gaboury, 1970:8). Quant à la nation, elle possède la dimension humaine et sociale de la collectivité qui habite sur un territoire. Etat et nation sont donc deux entités distinctes, l'une juridique, l'autre sociologique. Ultiment, tant dans la vision allemande que dans la vision française, nation et Etat peuvent se fusionner pour former la Staatsnation, l'Etat-nation. Les tenants des approches objective et subjective peuvent donc, malgré des prémisses divergentes, retrouver dans l'Etat l'expression achevée de la nation.

Ces concepts, bien que rarement explicités, marquent en filigrane plusieurs arguments évoqués dans les discussions constitutionnelles, en particulier celles des dernières années, visant à la domiciliation de la Constitution. Chacun de ces concepts s'inscrit dans un des modèles du fédéralisme

canadien que nous proposons plus loin. Il est aussi pertinent de souligner que les partisans contemporains les plus acharnés de l'une et l'autre visions se trouvent au coeur du débat. Suite à l'élection québécoise de novembre 1976, l'éditorialiste du Devoir Claude Ryan, analysant "Ce qui sépare MM. Lévesque et Trudeau," écrivait avec justesse "que leur divergence fondamentale gravite essentiellement autour du concept de nation" (29 novembre 1976).

Pour plusieurs commentateurs de la scène politique, le premier (René Lévesque) s'inspirerait de la conception objective de souche allemande où la langue, l'histoire et le "terreau national" jouent un rôle déterminant.

Nous sommes des Québécois.

Ce que cela veut dire d'abord et avant tout, et au besoin exclusivement, c'est que nous sommes attachés à ce seul coin du monde où nous puissions être pleinement nous-mêmes, ce Québec qui, nous le sentons bien, est le seul endroit où il nous soit possible d'être vraiment chez nous.

Etre nous-mêmes, c'est essentiellement de maintenir et de développer une personnalité qui dure depuis trois siècles et demi.

Au coeur de cette personnalité se trouve le fait que nous parlons français. Tout le reste est accroché à cet élément essentiel, en découle ou nous y ramène infailliblement.

(Lévesque, 1968:19)

Le second (Pierre Trudeau) s'inspirerait de la conception subjective d'origine française, où la diversité des

origines et des traditions cèdent le pas au vouloir-vivre collectif d'une nation.

Un seul grand ensemble politique, un seul électorat, un seul peuple canadien composé de plusieurs nations sociologiques. Tel est bien le Canada. Et il n'y a rien de contradictoire là dedans, sauf si l'on s'obstine à interpréter les mots en voulant imposer à tout prix le concept d'Etat-nation, ou la théorie selon laquelle à chaque nation sociologique doit correspondre un Etat souverain.

(Trudeau, 1980:6)

On perçoit aisément que chacune des deux visions divergentes de la nation exige le recours à des leviers institutionnels concurrentiels ou complémentaires puisque, dans un cas, on tend à fusionner la nation (québécoise) objective à un Etat (québécois) qui affirmerait sa souveraineté et, dans l'autre, on vise à établir un consensus pour chapeauter une nation (canadienne) disparate et un Etat (canadien) en devenir par un gouvernement central fort qui serait à l'abri des tensions décentralisatrices.

Au cours des discussions constitutionnelles, s'affrontent donc une tendance fédéraliste décentralisatrice et une tendance fédéraliste centralisatrice. (Malgré son option souverainiste, le gouvernement québécois était, depuis le référendum, obligé de se rallier à l'option fédéraliste décentralisatrice.)⁶ Dans un camp comme dans l'autre, le

⁶ C'est ce que Claude Morin, ex-ministre québécois aux affaires intergouvernementales, affirmait à Harvard en février 1981 lors d'un séminaire sur le Québec et le rapatriement de la Constitution.

fédéralisme constitue le cadre institutionnel-fonctionnel susceptible d'établir l'équilibre nécessaire au maintien du système politique canadien. L'enjeu étant le type d'équilibre (priviliégiant l'homogénéité ou l'hétérogénéité), le conflit ne peut se polariser autour du type de fédéralisme et de la vision que les auteurs se font du pays.⁷ Les discussions ne peuvent donc qu'achopper sur le point de réconciliation de ces deux tendances, de ces deux forces à la fois concordantes par leur besoin d'entente constitutionnelle et discordantes par les intérêts et les visions qu'elles défendent. Comme le constate le politologue Gérard Bergeron (1982:252):

En un pareil système (Etat fédéré) qui glisse aisément de la complémentarité à la concurrence ou même la rivalité, la distinction fonctionnelle est très nette, par suite de la pré-détermination constitutionnelle des sphères de compétence, entre la gouverne de l'Etat central et celle de l'Etat fédéré.

C'est dans le document constitutionnel qu'on retrouvera l'expression du compromis entre les forces centripètes qui tendent à fusionner les collectivités et les forces centrifuges qui les poussent vers une plus grande autonomie. La Constitution explicite la relation inhérente entre les deux paliers gouvernementaux: La domiciliation vue dans

⁷A ce sujet nous souscrivons au concept de "Province-building" de E.R. Black et A.C. Cairns (1966). Voir une analyse de ce concept dans Marc Grenier (1981:1-25);

cette perspective nous offre donc une occasion excellente d'étudier le dynamisme et les composantes des forces centrifuges et centripètes par rapport au fédéralisme canadien.

C'est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 qui nous sert de principal point de repère constitutionnel. Or, l'évolution socio-politique du Canada ne pouvait être prévue par les artisans du document de 1867 et les deux paliers de gouvernement ont à plus d'une reprise estimé opportun de réexaminer le partage des pouvoirs législatifs, d'en évaluer les conséquences face aux intérêts en cause, de s'efforcer de trouver des solutions politiques ou juridiques aux problèmes du moment.⁸

Les conférences fédérales-provinciales revêtent alors une importance particulièrement grande puisque c'est le mécanisme par excellence qui puisse permettre l'articulation d'un équilibre entre les deux forces.

⁸ Depuis 1927 (première réunion où fut examinée la question du pouvoir du Canada de modifier sa propre constitution), se sont succédées pas moins de vingt-trois conférences fédérales-provinciales qui traitèrent de questions constitutionnelles. Il est intéressant de noter que Pierre Trudeau en a présidé dix. Un résumé à cet effet a été préparé par le service des recherches à la Bibliothèque du Parlement (1980e).

Comme le note le professeur Simeon (1981:240):

This federal-provincial machinery has become the vehicle not only for policy harmonization across the broad spectrum of policy but also the primary vehicle for a more profound working out of competing visions of the country.

De nombreux auteurs se sont attachés à décrire et à analyser le dynamisme des relations fédérales-provinciales au Canada, tantôt avec les yeux d'observateurs avertis, tantôt avec ceux de personnes engagées dans l'action. Les plus perspicaces et les plus pertinents sont à notre avis Black et Cairns (1968), Cairns (1977), Simeon (1977), Smiley (1980) et Trudeau (1967).

De tous les propos sur la question, deux conceptions du fédéralisme canadien peuvent se dégager: celle d'un fédéralisme centralisé et celle d'un fédéralisme décentralisé. D'ailleurs, historiquement la fédération canadienne a été selon l'époque soit de type centralisé, soit de type décentralisé. Quoique le texte de l'A.A.N.B. (1867) semble consacrer le modèle centralisateur, plusieurs auteurs soutiennent que depuis un certain temps le pendule se maintient du côté de la décentralisation.⁹ Tel était d'ailleurs l'avis de Pierre Elliott Trudeau au moment de s'engager activement en politique fédérale (1967:47,48):

⁹Les témoignages de Maxwell Cohen et Allan Blakeney devant le Comité spécial sur la Constitution corroborent cet énoncé (voir fascicules 30 et 34).

Dans le cadre constitutionnel actuel les forces telluriques tendent présentement à renforcer considérablement l'autonomie provinciale.... Les forces démographiques, sociales et économiques sont en train de transférer aux gouvernements provinciaux un énorme surcroît de puissance, sans qu'il soit besoin de changer une seule virgule de la constitution.¹⁰

La conception centralisatrice repose sur le postulat suivant: Qu'importe la diversité économique, sociale ou ethnique du citoyen, son allégeance fondamentale doit se situer à l'Etat-nation fédéral perçu comme un tout cohérent qui transcende les régions et s'étend *a mari usque ad mare*. D'où l'importance que prennent les symboles "nationaux" (hymne, drapeau, constitution), les objectifs "nationaux" (la politique nationale sur l'énergie, l'agence d'examen de l'investissement étranger) et l'unité dite "nationale."

Selon ce modèle les autorités centrales sont les seules interlocutrices valables pour le Canada à tout point de vue, car elles se considèrent dans une position privilégiée pour définir le "bien commun" et mettre en oeuvre les différentes politiques qui en découlent.

Au volet économique, les tenants de ce modèle prônent un marché commun et dénoncent la balkanization découlant du développement de certaines régions. Dans cette perspective,

¹⁰ Il est à noter que la citation est tirée d'un texte écrit à l'hiver 1965.

le pouvoir central doit consolider ses pouvoir sur l'économie¹¹ et assurer la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux ainsi qu'un partage équitable des richesses.

Au plan social on préconise des programmes en vue de maintenir des normes pan-canadiennes. Des ententes à frais partagés (avec les provinces ou certains agents sociaux) doivent donc permettre à tous les citoyens d'avoir accès à des programmes "universels" tels l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, l'assurance-chômage et les pensions de vieillesse.

Au point de vue culturel, les appareils idéologiques de l'Etat doivent promouvoir la fierté de l'Etat-nation fédéral (les réseaux radiophoniques et télévisuels de la Société Radio-Canada, l'Office national du film, le Centre d'information sur l'unité canadienne, etc.).

Cette vision réduit le dualisme national à son expression linguistique et institutionnelle comme en témoigne la loi sur les langues officielles de 1969. Aussi, elle ne reconnaît pas à la collectivité canadienne-française (que les

¹¹ Comme en témoigne la création récente de la Commission royale d'enquête sur l'union économique dont le mandat n'est ni plus ou moins que de "définir les objectifs économiques" et d'élaborer "les politiques de développement économiques."

partisans du second modèle appellent parfois une nation) un foyer géographique spécifique. Elle veut assurer la liberté de circulation et d'établissement. Enfin elle cherche à donner à tous les Canadiens et Canadiennes le droit de faire appel aux agences et services gouvernementaux fédéraux dans la langue officielle (anglais ou français) de leur choix et le droit à l'enseignement public dans la langue de la minorité "là où le nombre le justifie," "là où la demande est importante" et "dans la mesure où il est possible et de le faire."

Mais ce sont les implications politiques qui nous préoccupent davantage. Ce modèle donne la primauté aux institutions centrales et plus particulièrement à la Chambre des communes qui accueille des représentants élus des quatre coins du pays, comme en témoigne cette déclaration du premier ministre Trudeau.

We here in parliament are the only group of men and women in this country who can speak for every Canadian. We are the only group, the only assembly which can speak for the whole nation, which can express the national will and the national interest.

(cité par Simeon, 1981:248)

Il va de soi que l'on tient le fédéral pour le principal porte-parole voire le seul des intérêts pan-canadiens. En effet, l'allégeance à l'Etat-nation ne peut que faire passer "l'intérêt national" bien au-devant des intérêts

spécifiquement régionaux, ce qui entraîne inévitablement un statut supérieur pour les institutions centrales seules habiles à transcender la mesquinerie des querelles de clocher. La Constitution canadienne se doit donc de conférer à ses institutions centrales une primauté *de jure*.

Au modèle centralisateur s'oppose une autre perspective qui donne préséance aux forces centrifuges et vise une plus grande autonomie des Etats-membres. A la limite, cette option pourrait mener à une véritable confédération, dont la souveraineté-association que prône le Parti québécois constitue un exemple. Toutefois, dans son expression la plus courante, ce modèle préconise l'égalité des deux paliers gouvernementaux chacun exprimant et articulant une facette de la volonté populaire.

The governments of the provinces represent the interests of these communities far more effectively than does Ottawa. The national interest has no moral claim superior to the provincial interest. The Federal and Provincial governments are political and judicial equals.

(Simeon, 1980:26)

Dans cet ordre d'idées, la communauté régionale est tout aussi importante que la collectivité pan-canadienne puisque le pays n'est que la somme de ses parties et le gouvernement central qu'une création des Etats-membres qui y délèguent certaines compétences. Ainsi les provinces sont plus près du citoyen, elles sont directement à l'écoute de

ses besoins et savent y répondre beaucoup plus facilement. Les institutions centrales ne peuvent être les seules interlocutrices pour le Canada puisque les onze premiers ministres sont égaux et incarnent autant d'aspects fonctionnels de la gouverne. On comprend alors l'importance que prennent les Conférences fédérales-provinciales des premiers ministres et tout l'appareil intergouvernemental qui s'y rattache puisque celles-ci sont perçue par les tenants d'un fédéralisme décentralisé comme le forum par excellence pour articuler et harmoniser les intérêts tant "nationaux" que "régionaux."¹² A la question que posait le premier ministre canadien à la Conférence fédérale-provinciale de 1978 "Who will speak for Canada?" celui de l'Alberta répondait "We all do...."

Il s'ensuit que les provinces doivent renforcer leur main-mise sur les compétences qui relèvent de leur juridiction (telles les ressources naturelles) et exercer un plein contrôle sur leur développement non seulement linguistique,

¹²A cet égard, Smiley (1976:60) décrit "the First Ministers' Conference...as one of the crucial institutions of Canadian federalism...."; Gibbins (1982:92) écrit:

In a development foreseen by Professor Corry in the late 1950's, the First Ministers' Conferences and federal-provincial conferences in general have come to play a role in the federal system analogous to that played by the U.S. Supreme Court in adjusting the American Constitution to social change. As Corry suggested, in the Canadian context the conference may provide a vehicle superior to the courts for constitutional change....

culturel et social mais aussi économique. Ceci implique moins d'intrusion de la part du gouvernement central dans les domaines relevant de juridiction provinciale et une plus grande concertation entre les deux paliers dans l'élaboration des politiques pan-canadiennes et régionales. Cependant, la complexité croissante du monde dans lequel nous vivons a produit au Canada un enchevêtrement des compétences gouvernementales et une très grande interdépendance des actions concrètes. Comme le note le professeur Simeon (1981:246):

Most issues on the public agenda--from energy, to manpower training, to acid rain--cut across jurisdictional lines. In virtually all areas, both levels of government are active, often pursuing competing objectives as they respond to economic and political forces in their own settings. Instead of the classical federal model of watertight compartments, with each government assigned a clear set of distinct responsibilities, we now find in Canada as in other federal countries, an inextricable intermingling of the two levels. And that brings with it the danger of mutual frustration, and the necessity of cooperation and collaboration across the policy spectrum.

Mais, quel que soit le degré de collaboration nécessaire, le modèle du fédéralisme décentralisé préconise avant tout le respect des spécificités régionales et donc des gouvernements provinciaux forts, dotés d'institutions puissantes, ne laissant aux institutions centrales qu'un rôle de coordination. Une telle perspective ne repose pas, en soi, sur une conception bien définie de la nation. Chaque région

ou, mieux, chaque province, se caractérise bien par la contre-partie culturelle de son identité politique, mais on ne saurait nécessairement en faire une nation.

C'est à ce modèle de décentralisation enrichi du concept des deux nations que nous associons la démarche traditionnelle du Québec dans les discussions constitutionnelles. Depuis la Révolution tranquille, de nombreux Québécois perçoivent leur gouvernement comme le principal levier qui puisse élaborer un projet collectif respectueux de leurs aspirations profondes. Cette perception entraîne donc pour le gouvernement provincial une plus grande liberté de décisions et en corollaire, une plus grande marge de manoeuvre au niveau fiscal pour le développement de politiques non seulement linguistiques, culturelles et sociales, mais aussi économiques.

Depuis 1960, se sont donc succédés au Québec des slogans qui témoignent de cette démarche:

Le "Maîtres chez-nous" des libéraux de Jean Lesage en 1962 qui préconisait la nationalisation des réseaux privés d'électricité au profit de la nation;

L'"Egalité ou Indépendance" de Daniel Johnson et de l'Union nationale, qui proposait lors de la Conférence du Canada de demain en 1968 une redéfinition de la place du Québec dans la fédération canadienne;

La "souveraineté culturelle" de Robert Bourassa, qui, au moment de la Conférence fédérale-provinciale de Victoria en 1971, réclamait au nom de la spécificité québécoise en matière culturelle un réaménagement du partage des pouvoirs;

Le "Québec au Québécois" du mouvement indépendantiste qui culmina avec l'élection du Parti Québécois en 1976 et la revendication pour le Québec du droit à l'autodétermination.

Depuis 1867, l'histoire constitutionnelle du Canada n'est qu'un tiraillement continu entre deux perspectives du fédéralisme: la centripète et la centrifuge, cette dernière se doublant d'une vision binationale du Canada, du moins en ce qui concerne le Québec. Au cours des dernières années, le débat s'est polarisé et intensifié rendant l'équilibre constitutionnel plus fragile. C'est dans ce contexte que s'inscrit la démarche de domiciliation de la Constitution.

Puisqu'on convenait implicitement que tout changement constitutionnel devait faire l'unanimité des onze gouvernements en place,¹³ chaque acteur détenant un droit de

¹³ K.C. Weare (1946) a fort bien démontré dans son traité classique sur le fédéralisme qu'il est essentiel que la Constitution (du moins dans ces aspects fédératifs, c'est-à-dire le partage des compétences) d'un Etat fédéral ne dépende exclusivement ni de l'Etat central, ni des Etats-membres. En effet, dans un tel Etat le mécanisme

veto, les tensions ont fini par s'exacerber. "Each model was too strong to be defeated, but each was too weak to prevail...." (Simeon, 1981:251).

Dans les pages qui suivent, nous regarderons les mécanismes utilisés pour domicilier la Constitution en les rattachant à l'un ou l'autre des modèles du fédéralisme que nous avons décrits.

de modification de la Constitution doit reposer sur la collaboration et de l'Etat central et des Etats-membres. On comprend alors que les défenseurs d'un fédéralisme décentralisé tiennent avec acharnement à leur voix ou à leur prérogative en matière constitutionnelle.

CHAPITRE PREMIER: Les forces en présence

1.1 Un bref rappel historique

Avec le hockey, le téléphone, la bière, les grosses tempêtes d'hiver, l'automobile, le 'malaise constitutionnel' est devenu l'élément consubstantiel de notre canadianité.

(Bergeron, 1977:162)

De toutes les constitutions fédératives, celle du Canada est, avant 1982, la seule à ne pas prévoir une formule de modification.¹ Or, légalement, parce que l'A.A.N.B. est une loi britannique, seule une autre loi britannique peut la modifier. Le Canada se trouve donc, en 1981, dans une situation remarquable et anachronique, d'autant plus qu'en 1931 par l'article 7 du Statut de Westminster, le Parlement de Londres a conservé, à la demande du Canada, les pouvoirs de modifier la Constitution canadienne. C'est pour remédier à cette anomalie historique et juridique qu'une pléthore de conférences fédérales-provinciales se sont succédées de 1927 à 1980:

Cependant, chacune se solde par un échec puisque les premiers ministres ne parviennent jamais à faire l'unanimité sur le principe ou la substance de la domiciliation. Ces échecs n'empêchent pas le cadre fédératif de faire preuve d'une certaine flexibilité, puisqu'on y apporte plusieurs modifications importantes. Que l'on pense à l'entrée dans la fédération du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de la

¹C'est ce que soutenait Gil Rémillard dans son Mémoire présenté au Comité mixte spécial sur la Constitution, le 9 janvier 1981, p. 6. (Voir fascicule 35).

Saskatchewan, de l'Alberta et de Terre-Neuve; à la confirmation des accords relatifs aux ressources naturelles; à la législation en matière d'assurance-hospitalisation, d'assurance-maladie, de chômage et de pensions de vieillesse; au rajustement de la représentation à la Chambre des communes; au changement apporté à la durée des mandats des juges des cours supérieures; à la domiciliation des compétences exclusivement fédérales (article 91(1) en 1949) etc.

C'est pendant les années soixante que l'on commence à remettre en question avec acuité les fondements mêmes du fédéralisme canadien. Cette prise de conscience est propulsée par le Québec qui tente alors de redéfinir sa place au sein de la fédération. Une Commission royale d'enquête (Laurendeau-Dunton) conclut même que le pays traverse sa pire crise depuis 1867. C'est alors que l'on tente vainement de répondre au sempiternel: "What does Quebec want?" Pour plusieurs, la montée du "French power" en 1968 (les Trudeau, Marchand, Pelletier *et al*) est la panacée; pour d'autres, ce n'est qu'un cataplasme; quand ce n'est pas pour certains, une menace.

Après l'élection du Parti québécois en 1976 on assista à une relance du dialogue constitutionnel. Aux revendications traditionnelles du Québec s'ajoutent désormais celles des provinces de l'Ouest qui, toujours méfiantes de

l'Etat central et fort mal représentées à Ottawa au sein du gouvernement libéral² revendiquent la maîtrise de leurs ressources naturelles.³

On s'entend pour constater l'urgence d'agir comme en témoigne cette abondante documentation issue de tous les horizons (des gouvernements fédéral, provinciaux, des partis politiques, des divers organismes et individus) de 1976 à 1980.

Le temps d'agir et Le projet de loi sur la réforme constitutionnelle C-60 du gouvernement fédéral libéral,

D'égal à égal du gouvernement québécois péquiste,

Towards a Revised Constitution for Canada du gouvernement de la Colombie-Britannique,

L'harmonie dans la diversité: un nouveau fédéralisme pour le Canada du gouvernement de l'Alberta,

La Constitution et l'Unité nationale du Parti progressiste-conservateur,

Choisir le Québec et le Canada du Parti libéral du Québec,

L'Union nationale et le Canada de demain de l'Union nationale du Québec,

²La très mauvaise représentativité du parti ministériel à l'égard des provinces de l'Ouest ressort avec évidence depuis les dernières élections, celles de 1980, puisqu'il ne sut faire élire que deux députés, L. Axworthy et R. Bockstael (tous deux du Manitoba) à l'ouest de l'Ontario.

³Lors de leur réunion annuelle, les premiers ministres des quatre provinces de l'Ouest déclaraient en 1980, quelques jours avant le référendum québécois: "If the federal government moved against western energy resources, it would be like an invasion and we would resist it fully...." Voir Alberta Report, le 2 mai 1980, pp. 2-7.

Rapport du comité consultatif de la Confédération
du gouvernement de l'Ontario,

Se retrouver, Définir pour choisir, Un temps pour
parler de la Commission sur l'Unité canadienne.

Vers un Canada nouveau du Comité sur la Constitution
de l'Association du barreau canadien,

Pour ne plus être...sans pays de la Fédération des
francophones hors-Québec,

L'indépendance: Oui, Mais... de Gérard Bergeron,

La troisième voie d'Emile Colas,

Un nouveau Canada à notre mesure de René Matte

Le Canada sans le Québec de John D. Harbron,

L'option de Jean-Pierre Charbonneau et Gilbert Paquette,

Le choix d'un pays; le débat constitutionnel Québec-
Canada: 1960-1976 de Jean-Louis Roy,

Quebec and the Constitution 1960-1978 de Edward
McWhinney,

Must Canada Fail? de Richard Simeon,

etc.

et les nombreux articles parus dans Le Devoir sous les plumes
de Robert Décary, Léon Dion, Gérard Beaudoin et al....⁴

Bien qu'elles procèdent de prémisses parfois diver-
gentes, toutes les analyses convergent, implicitement ou

⁴On pourra lire avec intérêt une synthèse de plusieurs de ces
projets de réforme constitutionnelle dans un texte inédit de
Clinton Archibald et de Richard Chevrier, au département de
Science politique, Université d'Ottawa, 1980.

explicitement, au moins sur un point: mettre fin à cette anomalie historique d'avoir recours à une loi britannique pour modifier la Constitution canadienne. Or, ce procédé anachronique privilégie inévitablement l'Etat central puisqu'il revient à ce dernier ~~sinon de~~ prendre l'initiative des changements constitutionnels, du moins de formuler une adresse commune à la Reine avec ou sans le consentement des provinces. Cela équivaut presque à laisser au gouvernement et au Parlement de l'Etat central le pouvoir de modifier unilatéralement la Constitution. Une des personnes que nous avons interviewées et qui a pris une part très active dans les débats menant à la domiciliation notait d'ailleurs:

On ne peut qualifier cette démarche de "légitime" puisqu'elle est très peu respectueuse d'un des partenaires fédératifs c'est-à-dire les provinces.

Ce point de vue est d'ailleurs partagé par la Commission de l'Unité canadienne qui précisant les éléments dont la présence caractérise un système politique fédéral (1979:24) mentionne:

Une constitution écrite définissant le partage de la compétence et des sources de revenu entre ces ordres de gouvernements et qui ne peut, du moins dans ses dispositions essentielles, être modifiée unilatéralement par un seul ordre de gouvernement.

Comme nous le verrons, la Cour suprême allait porter une décision "historique" à cet égard corroborant cet énoncé de principe en septembre 1981.

1.2 Du référendum québécois
à la Conférence fédérale-
provinciale de septembre
1980

Nous mettons notre tête en jeu,
nous, députés québécois, parce
que nous le disons au Québécois
de voter non, et nous vous disons
à vous des autres provinces que
nous n'accepterons pas ensuite
que ce non soit interprété par
vous comme une indication que
tout va bien puisque tout peut
rester comme c'était auparavant.
Nous voulons du changement, nous
mettons nos sièges en jeu pour
avoir du changement.

(Pierre Elliott Trudeau, mai 1980)

Le Québec, par 59,5% des suffrages exprimés contre 40,5%, a choisi le 20 mai 1980 de ne pas donner au gouvernement québécois le mandat de négocier la souveraineté-association telle que décrite dans le livre blanc du Parti québécois.

Pour plusieurs hommes politiques tant fédéraux que provinciaux, ce "non" au projet du gouvernement québécois signifiait un "oui" à un fédéralisme canadien renouvelé. Le sénateur Tremblay notait avec justesse le 28 mai 1980 au Sénat:

Jamais auparavant on n'avait assisté à une telle prolifération des refus du statu quo et des intentions de renouvellement de la Fédération.

(Sénat, 1980:333)

Comment peut-on interpréter ce "non" de la population québécoise? Indubitablement, ce "non" confiait la réforme constitutionnelle au gouvernement central. Le vent dans les voiles, Ottawa avait manifestement la maîtrise de l'ordre du jour constitutionnel. D'ailleurs, le discours du trône avait déjà explicité l'intention du gouvernement:

Pour renforcer l'esprit d'unité et favoriser l'éclosion du nouveau, mon gouvernement s'engage à interpréter un "non" à la souveraineté-association comme un "oui" au renouvellement de la fédération canadienne et à mobiliser en conséquence toutes les ressources dont il dispose pour négocier ce renouvellement dans le respect et la justice.

(Chambre des communes, 1980:15)

Face à ce renouvellement de la fédération, ce "non" réduisait aussi la marge de manoeuvre des provinces dans leurs revendications puisque nombreuses étaient celles qui désiraient négocier un nouvel équilibre entre les deux forces en présence. La position de la Saskatchewan en constitue un bon exemple:

The purpose of renewal should not be to weaken either the federal government or the provinces. It should not be to establish the dominance of either over the other. It should be, rather, to strike a new balance more useful to contemporary Canadian society, a balance more able to preserve and build the unity of this country.

(Comité mixte spécial sur la Constitution, 1980, fascicule 30:2)

Les provinces de l'Ouest semblent avoir été particulièrement conscientes de cette dimension du référendum québécois. Comme le notait James Laxer (1981:172):

Even though the debate about the referendum had little apparent economic content, its wider implications for the Canadian economic union were fundamental. What was at stake, in this sense, was the capacity of the federal government to continue to act as a cohesive force in economic policy, as a counterweight to the country's powerful regionalisms. In an economic sense the referendum in Quebec may have had its greatest ultimate relevance not for Quebec or Ontario but for the west.

Aussi, trois semaines avant le référendum, le magazine Alberta Report analysait favorablement les conséquences d'un "oui" face aux futures négociations entre les provinces.

productrices de pétrole et le gouvernement central. Dans un article intitulé "A 'oui' Vote Would Help the West: But Messrs Lougheed and Blakeney Dare not Mention the Fact," on pouvait alors lire:

The referendum is set for May 20, and the current Ottawa-Alberta oil pact expires June 30. Ottawa will have therefore just under six weeks to conclude the energy pact after it knows the results in Quebec. What provincial officials pondered last week was this: Which will help the cause of the western provinces more--a 'yes' vote in Quebec or a 'no' vote? They concluded that a 'yes' vote would actually help the West though no provincial politician was prepared to put that on the record.¹

Mais l'histoire allait suivre un autre scénario. Au lendemain du référendum, les hommes politiques et les bureaucrates sont donc retournés à leurs tables de travail. Avec le recul du temps, on peut maintenant constater combien la conjoncture favorisait le gouvernement central.

Pierre Trudeau, ses alliés et ses appuis, se sont affairés alors à remplir la promesse faite à la population québécoise: son "non" amènerait le "renouvellement de la fédération canadienne." On s'était par ailleurs, est-il besoin de le souligner, bien gardé de définir pendant la campagne référendaire ce qu'il fallait entendre par ce "renouvellement."

¹Cité dans le texte de Laxer (1981:172). Nos entretiens avec des ex-fonctionnaires des Affaires intergouvernementales de la Saskatchewan ont pu subséquemment confirmer cette hypothèse: "Our analysis was that a 'no' vote would weaken the bargaining position of the West....."

Donc, tournée éclair des provinces par le ministre de la Justice, conférence des premiers ministres pour établir l'ordre du jour des pourparlers et nombreuses conférences des ministres responsables du dossier ont abouti à la Conférence fédérale-provinciale sur la Constitution de septembre 1980.

Lors de cette conférence, les onze gouvernements furent incapables de s'entendre. En effet, en parcourant le compte-rendu de cette conférence on se rend compte qu'aucune entente n'a été conclue sur chacune des questions à l'ordre du jour (Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution, 1980:Annexe):

- . la propriété des ressources et le commerce interprovincial
- . les communications
- . la nouvelle Chambre haute avec représentation des provinces
- . la Cour suprême
- . le droit de la famille
- . les pêches
- . les ressources au large des côtes
- . la péréquation
- . la Charte des droits
- . le rapatriement et la formule d'amendement
- . les pouvoirs en matière économiques:
l'union économique, le commerce
- . le préambule/principes

Pourtant, tous les hommes politiques provinciaux semblaient conscients de la nécessité et de l'urgence d'en arriver à un consensus puisque le gouvernement central menaçait de domicilier la Constitution unilatéralement. Malgré cette menace, les positions du gouvernement central et celles de la plupart des provinces sont demeurées inconciliables.

Néanmoins, un consensus entre les provinces s'est dégagé sur plusieurs questions à l'ordre du jour comme le souligne Sterling Lyon, premier ministre manitobain:

Ten provinces...agreed on communications. Ten provinces agreed on the enunciation of a principle of Equalization.... Ten provinces agreed on off-shore Resources and nine provinces on the overall question of Resources.... Ten provinces agreed on those parts of the Family Law proposals that would permit the establishment of unified family courts to serve people in every province more effectively Ten provinces agreed on Fisheries and ten provinces agreed in principle with an Amending Formula based on the Alberta proposal or the Vancouver proposals.... We were able to do that because in the important things most of us share a similar vision of Canada.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:994)

Toutefois, face à ce consensus établi entre les provinces visant un nouvel équilibre fédératif et une plus grande décentralisation, le gouvernement central s'est montré intransigeant. "Nous étions solidaires," de dire René Lévesque en parlant de ses collègues provinciaux, "et nous avons frappé un mur...." A la séance de clôture, Pierre

Trudeau déclarait que le gouvernement central ne céderait pas devant les demandes provinciales, fussent-elles unanimes.

...that we should accept a theory that when the provinces are unanimous on something, we must say 'aye, aye sir'. That is not my view of Canada.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:1074)

Deux visions diamétralement opposées du pays se dessinaient.

D'une part, le gouvernement central, rejoint par deux provinces (l'Ontario et le Nouveau-Brunswick) défendait la thèse d'un gouvernement "national" fort.

...I have always recognized the role of the national government, the essential responsibilities they must have for this nation and I really guess our perspective is one which says that the people of Canada have only one national government. There is only one federal government with a right to take initiatives on behalf of this nation without always encountering suspicion and mistrust from the governments of the provinces.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:986)

Le premier ministre Trudeau résuma sa vision du pays à la fin de la conférence en disant:

There is a national interest which transcends regional interests.... When there is a conflict between the national interest and the provincial interest, the national interest must prevail because Canada is more than just the sum of its parts....

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:1076)

I know that Canadians believe there is a national interest, they do want a strong country and they do believe that they are more than a collection of provinces, more than a community of communities.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:1079-1080)

D'autre part, la plupart des provinces se présentaient comme défenseseresses d'une vision qui accordait une plus grande participation provinciale à l'élaboration d'un projet collectif, comme en témoignent ces déclarations des premiers ministres de la Colombie-Britannique et de l'Alberta:

We (the Premiers) have agreed to stand together for the country.... We will stay and we will talk and we will negotiate, but we will not sell out Canada, our own vision of Canada, our Canada, or sacrifice any part of the country.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:1036)

It comes down to the nature of this country and who should make the decisions that affect the lives of people.... So it is a matter of where the decisions should be made. Clearly there has to be a balance between the decision-making that is made by those of us who work closer to the aspirations of the people in this diverse country and those who have to represent an overall national interest and balance the regional differences.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:1053)

Le premier ministre de Terre-Neuve, Brian Peckford, déclara, quant à lui, que si on lui donnait le choix entre deux visions du Canada, celle élaborée par le premier ministre Trudeau et celle du premier ministre Lévesque, il se rallierait plutôt à la dernière.

C'est sans doute au cours des discussions entourant l'enchâssement d'une Charte des droits dans la Constitution que s'est cristallisé l'affrontement entre les deux forces. En effet, la pierre d'achoppement des négociations semble avoir été la Charte. Même si tous les gouvernements en cause, sans exception, appuyaient en théorie une plus grande protection des droits et libertés, en pratique, plusieurs s'opposaient à ce que ceux-ci soient inclus dans un document constitutionnel.

L'opposition à l'enchâssement d'une Charte des droits dans la Constitution reposait pour la majorité des provinces anglophones sur la crainte d'une éventuelle érosion du système parlementaire car l'enchâssement impliquait dans leur esprit un transfert de pouvoirs du législatif au judiciaire. Quant au Québec, il s'y opposait parce qu'il percevait ce geste comme une atteinte à sa juridiction exclusive en matière d'éducation.

Face à l'opposition de sept provinces, il semble que la position du gouvernement central puisse se résumer ainsi: "Pas de charte, pas de compromis sur les autres points...."

A ce sujet, le juriste Gérard Beaudoin écrit:

Il est probable que le désaccord final soit principalement attribuable à deux visions opposées du Canada sur le plan de la protection des droits fondamentaux et linguistiques. Plus d'une province s'objecte à l'inscription dans la Constitution des droits fondamentaux, fortement recommandée par M. P.-E. Trudeau, cependant pour l'enchâssement des droits linguistiques dans l'ordre provincial de gouvernement, auxquels M. P.-E. Trudeau tient fortement depuis moult années, il y a entre lui et M. René Lévesque un fossé que les négociations et rencontres n'ont pas su combler; M. Lévesque croit sur ce point aux accords de réciprocité; accords renouvelables et sujets à modifications selon les besoins; il affirme qu'en matière de langue d'enseignement l'Assemblée nationale et non la Cour suprême doit avoir le dernier mot; M. Trudeau au contraire n'ajoute foi qu'aux droits linguistiques intégrés dans la loi fondamentale elle-même. Ici, deux visions s'affrontent.

(Beaudoin, 1981:112)

La conférence aura donc permis à deux visions du pays et aux deux forces en présence de s'affronter. Dans son discours à la séance de clôture René Lévesque a bien résumé, à notre avis, les positions antinomiques. La première se vérifie dans le modèle qui privilégie les forces centripètes:

La conception de Monsieur Trudeau après treize ans de pouvoir me semble très claire. C'est celle de la centralisation, d'un gouvernement central dont l'attitude en soi est dominatrice et autant que possible un gouvernement central qui est 'fourré' partout littéralement, qui tâche d'imposer, de façon non seulement paternaliste, mais qui va même jusqu'à autoritarisme, des visées souvent abstraites, coupées de la réalité vivante et des volontés terriblement

technocratiques avec une attitude qui semble ignorer exprès l'évolution des provinces et leur compétence sans cesse croissante...

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:1000)

Puis la seconde vision s'identifie au modèle que favorise les forces centrifuges:

Pourtant il y a une autre conception de fédéralisme où se développe plutôt une atmosphère de "partnership" et ça, ça rejoindrait l'immensité et la diversité du pays, un fédéralisme où serait privilégié le consensus comme climat, le respect des partis, des opinions et des compétences des uns et des autres, où bien sûr l'Etat central aurait tous les pouvoirs et les instruments qu'il lui faut pour fonctionner, mais cesserait de s'imaginer qu'il est seul aux commandes ou alors qu'il doit être le plus possible seul aux commandes essentielles. Ce qu'on pourrait appeler--si vous voulez--un fédéralisme de complémentarité.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:1000-1001)

Au terme de cette conférence, deux bilans contradictoires peuvent donc être tirés: pour le président de la Conférence des premiers ministres provinciaux, Sterling Lyon, ainsi qu'une majorité de ses collègues, des progrès considérables avaient été accomplis et pouvaient être parachevés à une conférence ultérieure; pour le premier ministre canadien, un constat d'échec total et une situation d'impasse résumaient les délibérations.

L'action qui allait suivre, circonscrivait le processus et le contenu du projet constitutionnel à un palier--celui

de l'Etat central. D'ailleurs la stratégie du gouvernement central fut inopinément révélée par la fuite d'un rapport préparé pour le cabinet au cours de l'été précédent; en effet on peut lire dans ce rapport:

The preferred outcome of the September First Ministers Conference is clearly to achieve as broad a consensus as possible on as many of the twelve items as possible in order to permit the federal government to proceed to Westminster with the consent of the provinces. If the FMC does not seem to be unfolding in this direction, then it will be important for the Prime Minister to guide the discussions in a way which will make both the government's unilateral package and the consequent parliamentary procedure appear to be a reasonable outcome of the meeting.

(Cabinet, 1980:59)

Dans cette perspective, l'action unilatérale ne surprend plus.

1.3: Les partisans des deux
conceptions du fédéralisme

Each man has his own reasons,
I suppose, as driving forces,
but mine were twofold. One
was to make sure that Québec
wouldn't leave Canada through
separatism, and the other was
to make sure that Canada
wouldn't shove Québec out....

(Pierre Elliott Trudeau lors
d'une entrevue télévisée en
1973, cité par Sheppard et
Valpy (1982:263))

Il est intéressant de se rappeler ici du leitmotiv qui amena Pierre Elliott Trudeau à se "laisser catapulter" en politique fédérale. Jadis, il avait admis avec une certaine candeur, "c'est parce que le gouvernement fédéral était trop faible."

Que le fédéralisme canadien doive évoluer, c'est entendu.. Mais justement, il évolue--et profondément--depuis cent ans sans que la constitution ait eu besoin de modifications profondes. Des périodes de grande décentralisation ont alterné avec des périodes d'intense centralisation au cours de notre histoire, c'est-à-dire selon la conjoncture sociale et économique, selon les poussées extérieures, selon la force et l'astuce des politiciens. Or s'il est une donnée immédiate dans la plupart des pays industriels, c'est que l'Etat soit appelé aujourd'hui à consacrer une portion sans cesse croissante d'un budget sans cesse accru à des secteurs qui, dans la constitution canadienne tombent sous la juridiction des gouvernements provinciaux. Autrement dit, le fédéralisme canadien évolue présentement vers une période de très grande décentralisation.

(1967:45)

C'est donc parce qu'il était convaincu d'assister à une érosion du pouvoir central que Pierre Trudeau est entré en politique canadienne en 1965. Son objectif était la consolidation de l'autorité du gouvernement d'Ottawa.

I entered federal politics in 1965, along with some other people in this hall, precisely because I felt that the pendulum in my province, which was soon to be joined by all the other provinces, the pendulum had swung too far off centre. And the swing had to be moderated.¹

¹Citation empruntée à l'allocution de Pierre Trudeau lors du dîner-bénéfice du Parti libéral du Canada (section Colombie-Britannique) à Vancouver, le 24 novembre 1981.

Le débat constitutionnel allait nous rappeler combien Pierre Trudeau et les partisans du centralisme fédéral demeuraient fidèles aux objectifs qu'ils s'étaient fixés. Après l'échec de la Conférence de 1980, Ottawa allait maintenant essayer de garder le monopole sur l'entreprise de la domiciliation.

Quant au bref intermède sur les banquettes de l'opposition, il a aussi eu des séquelles pour le Parti libéral du Canada. Neuf mois dans ce purgatoire a mené plusieurs libéraux à la triste réalisation qu'une décennie de pouvoir avait apporté très peu aux plans du développement économique et des réformes sociales.

It was quite clear in our minds that if we came back it would have to mean something. We wouldn't waste time trying to get everybody (business, labour and the provinces) on our side. We got nicked and dined to death between '74 and '79 and we would not make the same mistake.²

Plus tard, Roy Romanow, procureur-général de la Saskatchewan et co-président du Comité ministériel sur la Constitution, disait que l'attitude des libéraux était passée de 1978 à 1980, de "Dr. Jekyll" à "Mr. Hyde."

²Marc Lalonde, Entrevue d'Ian Anderson. "The Oil War is the First War," Macleans Magazine, le 27 avril 1981, p. 42.

Why was there such a fundamental change in the federal government's attitude towards the constitutional talks? A change from co-operation and compromise to confrontation and conflict.... I believe he (Trudeau) felt...that more so-called decentralization of powers to the provinces could only lead to more René Lévesques, a greater impetus toward centrifugal forces in the country, and hence a less unified nation.³

De toute évidence, pour la période qui nous intéresse le défenseur le plus acharné et le plus déterminé du modèle centralisateur est incontestablement le parti ministériel à Ottawa. Et comme l'ont remarqué deux journalistes du Globe and Mail, aussi co-auteurs d'un livre sur le rapatriement de la Constitution, le tout s'inscrivait dans une logique de continuité, vers un fédéralisme plus centralisateur:

Back in power, the Liberals were convinced Ottawa must reassert itself in a number of key fields --energy, regional economic development, fiscal transfers and constitutional reform--and these policies were struck in the weeks surrounding the Quebec referendum.... The revived Trudeau Liberals embarked on a new age of confrontational politics --competitive rather than co-operative federalism,

Phase one was to be the constitution, followed closely by the national energy program and the cutback in transfer payments for social programs to the provinces. The constitution itself would not be the prime centralizing instrument; it was to be the symbol, the spearhead, of a more assertive federal presence.

(Sheppard & Valpy, 1982:23)

³C'est ce que Roy Romanow révélait lors d'un discours le 9 janvier 1981. Subséquemment, lors d'entretiens, il a à maintes reprises dénoncé ce changement d'attitude du gouvernement fédéral.

En somme, la stratégie du gouvernement central en ce qui a trait à la domiciliation de la Constitution suit assez bien les lignes tracées dans le Rapport Kirby et peut se résumer ainsi:

- promouvoir sa vision du pays en défendant les articles identifiés dans un "People's Package" (domiciliation: formule de modification et l'enchâssement d'une charte des libertés et droits fondamentaux, comprenant la liberté de circulation et d'établissement et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité et le principe du partage des richesses);
- rattacher les autres questions (sous l'étiquette "pouvoirs et institutions") aux revendications provinciales et démontrer que, dans les négociations, les provinces essayaient de troquer plus de pouvoirs contre les droits des citoyens;
- menacer d'agir unilatéralement, ce qui aurait pour effet (dans la perspective des hommes politiques et des bureaucrates du gouvernement central) de favoriser l'appui des provinces.

Pour des raisons fort différentes, la thèse centralisatrice fut aussi appuyée par le Nouveau parti démocratique et les gouvernements de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick.

Inspiré d'une philosophie sociale-démocrate, le N.P.D.

(section fédérale) souhaite un Etat central suffisamment fort pour entre autres distribuer plus équitablement les richesses entre les citoyens et pour diminuer les inégalités régionales.

L'Etat central est aussi celui qui peut le mieux implanter des politiques sociales pan-canadiennes.

A cet égard, John Richards a fait une analyse très perspicace de l'attitude du N.P.D. dans un essai intitulé "Populism and the West" (1981:82):

The Co-operative Commonwealth Federation, the NDP's organizational predecessor, was as its name implies, an amalgam: left populists from the Prairies, social democratic trade unionists and intellectuals embodying traditions of the British Labour Party and Fabian central planning, finally a small and outmanoeuvred group of Marxists. Not surprisingly the populists in the CCF largely concentrated on provincial politics, leaving the running of the national party to the social democrats. The result was intellectual schizophrenia in which provincial sections of the party, in western Canada at least, talked in populist terms of local control and defence of provincial jurisdiction, while the national leaders, plus the Ontario and minute Quebec sections of the Party, spoke of the need for enhanced federal jurisdiction to implement national economic planning and income redistribution.

C'est ainsi qu'Edward Broadbent, leader fédéral du Nouveau parti démocratique, a décidé d'appuyer le projet de résolution constitutionnelle du gouvernement sans même consulter son caucus. Il lui apparaissait très clair que ce projet s'alliait, en substance, aux revendications traditionnelles de son parti quant à l'enchâssement d'une Charte des droits dans la Constitution et à la péréquation. De plus, lors d'un entretien avec le premier ministre Trudeau (le 11er octobre 1980), celui-ci s'était montré réceptif à accepter un amendement majeur concernant les ressources naturelles. Convaincu que cette concession allait rallier l'appui de la

province de la Saskatchewan (qui seule était gouvernée par un parti néo-démocrate), Edward Broadbent a totalement sous-estimé les réserves de son caucus face aux lacunes de la Charte (en ce qui concerne les droits des autochtones en particulier), à la clause référendaire et à la démarche unilatérale.

Aux yeux des observateurs de la scène politique, les divisions internes profondes que le débat constitutionnel a suscitées sont encore loin d'être guéries. Comme le notaient Sheppard et Valpy (1982:113):

New Democrats, as members of a national party of federal and provincial branches, were divided on both the substance and process of constitutional reform. In truth, the party's image (to non-New Democrats) of doctrinaire homogeneity is often more superficial than it appears. The party is a mélange of -isms: trendy, European-style, democratic socialism, Marxism, trade union conservatism, roseate academic utopianism, pan-Canadianism, populism, regional nationalism--divisions that constitutional conflict inevitably would widen.

En ce qui a trait aux positions de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, les premiers ministres de ces provinces les ont clairement exposées lors de la conférence constitutionnelle de septembre 1980.

La position de l'Ontario:

I say without equivocation, and I don't say it with any sense of embarrassment, that the people of Ontario benefit immensely from the unity of this nation. There is no question what the history shows. That being our priority, there are compelling reasons underlying our support for the government of Canada on several fundamental constitutional issues.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:982)

La position du Nouveau-Brunswick:

...that without Canada, New Brunswick has a very bleak, if not a hopeless, future. So, what I tried to do was secure, secure confidence in Canada, secure the confidence of all the people of Canada in our nation. With that security, I am confident that the people of New Brunswick will be able to do the things that they are responsible for doing to contribute to their better way of life and to the better way of life of our country.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:1015)

En résumé les partisans du fédéralisme centripète tiennent à ce que les pouvoirs du gouvernement central soient consolidés et que celui-ci assume la responsabilité de définir et d'articuler l'intérêt national.

Quant au modèle du fédéralisme décentralisateur, ses partisans furent le Parti progressiste-conservateur, le Québec et les sept provinces anglophones qui contestèrent la démarche fédérale unilatérale devant les tribunaux.

M. Clark et son parti, appuyé par des gouvernements conservateurs dans presque toutes les provinces, se fit le défenseur d'un fédéralisme décentralisateur. Son plaidoyer s'inscrit dans le modèle du fédéralisme qui donne préséance aux forces centrifuges:

The purpose of the resolution is to break the fundamental balance which has been at the heart of our federal system every since the Canadian nation was created. Canada is a federation because the two levels of government share powers which they may exercise exclusively.

The extent of these powers has changed over the years, and the perfect equilibrium between these two levels of government will remain an issue for debate for many years to come. However, the existence of this equilibrium which is at the core of the Canadian system, had always been an accepted fact, at least until this resolution was introduced today.

On the basis of this resolution, the central government would have the authority to deprive unilaterally the provinces of their powers. And because this authority would not be limited, this central government could, if it chose to, deprive the provinces of all their powers and for all times.

Under this resolution, the central government could destroy what makes Canada a federation. And if it did, I am afraid it would signal the end of Canada as a country. As a matter of fact, because of the mere mention of the possible creation of this authority, as stated in the resolution, we are very much in doubt about the ability of this government to understand, promote and unite the diverse factors which make up our federal system.

(Chambre des communes, 1980:3291)

Nous élaborerons en détail la thèse provinciale plus loin. Qu'il suffise pour le moment de souligner que les Conservateurs se sont opposés farouchement à la démarche unilatérale du gouvernement central. Ils ont tenté par tous les moyens à leur disposition de ralentir le processus parlementaire inscrit, d'après eux, au calendrier irréaliste d'un seul homme.

There are times when a government proposes to act against the essential interests of the nation. At such a time, the role of the opposition leader is not to submit to the government but to fight for the larger interests of Canada. The Trudeau government has a majority in Parliament. It will not be stopped unless the people of Canada can be aroused to the abuse--to the potential damage to our country--that the government now proposes.... My colleagues and I accept our responsibility to the longer term interest and stability of Canada. We will lead the fight in Parliament."

Les délais obtenus ont permis dans un certain sens une plus grande conscientisation politique de la population, un renvoi à la Cour suprême du Canada qui devait se prononcer sur la légalité et la légitimité de cette démarche, et finalement un retour du gouvernement central à la table de négociation avec les gouvernements provinciaux.

"Discours de Joe Clark sur la Constitution, le 2 octobre 1980, cité par Sheppard et Valpy (1982:99).

CHAPITRE 2: Le projet de résolution
constitutionnel
(octobre 1980)

2.1: La présentation du projet

...légitimation qui peut se définir comme l'ensemble des processus intégrateurs par lesquels une unité politique de base manifeste, à l'intérieur d'elle-même, un comportement directeur qui, auprès de ses membres, la justifie dans la totalité de son être politique et lui permet de durer dans son milieu social.

(Bergeron, 1982:235)

Selon plusieurs observateurs, le premier ministre fédéral, en échouant dans sa tentative de faire adopter son projet de domiciliation à la Conférence fédérale-provinciale de 1980, a aussi raté son rendez-vous avec la légitimité politique. Le premier ministre fédéral chercha alors à substituer la légitimité populaire à la légitimité politique.

C'est donc au Parlement (ce lieu privilégié pour les tenants de la thèse centralisatrice) et plus spécialement au Comité mixte spécial sur la Constitution que le premier ministre tenta de se rallier des appuis manifestes qui pouvaient lui donner l'autorité morale d'aller de l'avant avec son projet.

Le 2 octobre 1980, le premier ministre présente son projet de réforme constitutionnelle au peuple canadien par le truchement de la télévision.

De toute évidence, l'indépendance du pays, le droit incontestable des Canadiens à se gouverner eux-mêmes, devrait échapper aux querelles entre les gouvernements. L'indépendance est un bien qui appartient à tous les Canadiens.

De toute évidence, les droits fondamentaux de chaque Canadien devraient également échapper aux querelles entre gouvernements. Ces droits appartiennent à tous les citoyens du pays.

De toute évidence, la liberté n'est pas une question fédérale-provinciale. La liberté appartient, d'abord et avant tout, aux citoyens.

Il est donc clair que les Canadiens doivent trouver un moyen de se sortir de 53 ans de paralysie constitutionnelle.

Ce moyen existe. C'est un moyen légal, mais qui exige la manifestation d'une volonté collective. Grâce à la seule institution où ils sont tous représentés, le Parlement du Canada, les Canadiens peuvent briser l'impasse où se trouvent leurs onze gouvernements.

(Trudeau, 1980a:5)

Puis le 6 octobre 1980, ce projet de résolution fut déposé à la Chambre des communes convoquée à cet effet une semaine plus tôt que prévue. Le gouvernement invitait la Chambre et le Sénat à adopter une adresse à la Reine qui comportait outre la domiciliation:

- en son préambule, un rappel historique invoquant le statut d'Etat indépendant du Canada et exprimant le vœu de changement motivant la demande du Parlement;
- un exposé des mesures prises pour permettre au Parlement du Royaume-Uni d'adopter ce projet;
- l'adoption d'une version française du projet;
- l'inapplicabilité des futures lois britanniques à notre pays;
- une Charte des droits et libertés garantissant à chacun des libertés fondamentales, des droits démocratiques, la liberté de circulation et d'établissement, des garanties juridiques et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité;
- le principe du partage des richesses;

une formule transitoire de modification de la Constitution, un mécanisme d'adoption d'une formule permanente, une formule de modification en cas d'impasse.

Les gouvernements de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick seuls ont appuyé cette démarche, tandis que les gouvernements de sept provinces, le Québec, la Nouvelle-Ecosse, le Manitoba, la Colombie-Britannique, l'Ile-du-Prince Edouard, l'Alberta et Terre-Neuve ont amorcé des procédures visant à contrecarrer la démarche fédérale. Trois demandes d'examiner la constitutionnalité de la démarche du gouvernement central furent formulées par le Manitoba, Terre-Neuve et le Québec et présentées devant leurs tribunaux respectifs.

Le Saskatchewan ne souscrivant pas à la règle de l'unanimité, ne contesta pas à ce moment-là le geste du fédéral devant les tribunaux. Elle tenta, par la voie de la négociation bilatérale, de rendre le projet plus acceptable pour elle, notamment en ce qui concerne les ressources naturelles. Le fédéral quant à lui croyait que l'appui d'une province de l'Ouest, en plus de celui d'un parti oppositionnel, de la province la plus peuplée, et d'une province des Maritimes, donneraient une légitimité politique certaine à son projet.

Toutefois, les autres provinces prétendaient devant les tribunaux que le consentement de toutes les provinces était juridiquement et conventionnellement nécessaire pour faire modifier la Constitution du Canada comme le proposait la résolution alors débattue à la Chambre des communes.

Pendant que furent entendus ces renvois, le projet de résolution a été débattu à la Chambre des communes où il fut appuyé par le parti ministériel et le Nouveau parti démocratique. Il fut néanmoins contesté par l'Opposition officielle. Regardons maintenant quels étaient les fondements de ces deux positions antinomiques.

2.2: La thèse fédérale

Les forces telluriques travaillent
présentement dans le sens de
l'autonomie provinciale. Ce sont
les centralisateurs qui devraient
être les plus pressés de changer
la Constitution.

(Trudeau, 1967:53)

Comment le gouvernement central pouvait-il alors justifier une démarche qui n'avait pas l'appui de huit provinces (la Saskatchewan a subséquemment désavoué le projet et s'est jointe aux sept autres provinces qui en contestèrent la légalité et la légitimité devant la Cour suprême) ainsi que l'Opposition officielle en Chambre?

Premièrement, il était convaincu de la légalité de sa démarche. Dans le passé, le processus utilisé pour modifier la Constitution a varié.

- a) A trois reprises (1893, 1927 et 1950), Westminster a apporté, de sa propre initiative, des changements afin de permettre une refonte technique des statuts.
- b) Les autres modifications ont été présentées au Parlement de Westminster par une requête du Parlement canadien. C'est selon cette voie que des changements de fond ont été faits.

La Chambre des communes et le Sénat adoptaient une "adresse" exprimant au souverain leurs désirs. Le gouvernement anglais présentait alors au Parlement de Westminster une loi inspirée par cette adresse et celle-ci était adoptée sans discussion. Jamais le Parlement britannique n'a refusé d'accepter une modification parce que le consentement des provinces n'avait pas été obtenu; jamais non plus, le Parlement britannique n'a accepté une modification proposée par une province. Ainsi, en 1868, lorsque la Nouvelle-Ecosse a voulu se retirer de la Confédération suite à une résolution unanime de son

Parlement, la Grande-Bretagne lui a répondu que le gouvernement canadien était le seul représentant des intérêts de la Confédération auprès du Parlement britannique.

Donc, chaque fois qu'il en était ainsi, le Parlement britannique a donné suite à une requête du Parlement canadien sans se préoccuper de savoir si les provinces avaient été consultées.

Soulignons en passant qu'il n'y eut aucune consultation des provinces pour huit des quatorze changements majeurs apportés à notre Constitution, soit:

- 1871: L'entrée de nouvelles provinces
- 1875: Les privilèges et exemptions de la Chambre des communes
- 1886: La représentation des Territoires du Nord-Ouest
- 1915: La redéfinition des divisions sénatoriales
- 1943: Le délai pour la redistribution des sièges à la Chambre des communes
- 1946: Le réajustement de la représentation à la Chambre
- 1949:
 - a. L'entrée de Terre-Neuve dans la fédération
 - b. Le droit du Parlement (Section 91(1)) canadien de modifier la Constitution en ce qui concerne les institutions fédérales.

Il est également important de noter qu'il n'a pas été inusité pour le gouvernement central d'obtenir un changement constitutionnel de Westminster malgré l'opposition de certaines provinces comme nous le témoignent les quatre cas suivants:

1. En 1907, le gouvernement central a pu modifier la Constitution en ce qui a trait aux subsides aux provinces malgré l'opposition de la Colombie-Britannique.
2. En 1943, le Québec s'était opposé au délai en ce qui concerne la redistribution des sièges à la Chambre des communes.
3. En 1946, le Québec s'était opposé à la formule de redistribution des sièges de la Chambre des Communes.
4. En 1949, la modification à l'article 91(1) a été accordé au gouvernement central malgré le désir des provinces d'être consultées en la matière.

Or, cette façon de changer notre Constitution par une loi britannique était le dernier reliquat d'un statut colonial suranné et pendant cinquante-trois ans, on a vainement essayé de corriger cette anomalie par des conférences fédérales-provinciales.

Depuis 1927 l'histoire des conférences fédérales-provinciales visant à rapatrier la Constitution avait prouvé au gouvernement central que la recherche de l'unanimité n'aboutissait qu'à l'impasse, et qu'au maintien du statu quo.

Donc, cela ne se discutait même pas pour le gouvernement central, puisque techniquement et légalement la manière de modifier la Constitution apparaissait à ses yeux sans équivoque: présenter une adresse commune des deux Chambres à Sa Majesté la Reine. De plus, pour le gouvernement central, demander l'appui unanime des provinces à cette même résolution ne mènerait qu'à un échec, comme Serge Joyal le souligne:

Cette croyance (la supposée règle de l'unanimité) ne résistait pas à l'analyse de l'histoire politique et à l'étude des précédents constitutionnels.

En réalité, nous avons présentement un processus d'amendement constitutionnel qui ne requiert pas le consentement unanime des provinces mais le vote d'une majorité simple des députés et sénateurs des deux Chambres du Parlement canadien.

C'est ce que l'histoire et le droit enseignent.

(Chambre des communes, 1981:7473)

Aussi le gouvernement britannique avait-il manifesté sa position en ces termes dans un document confidentiel qui circulait chez les députés libéraux:

Si le Parlement canadien nous adressait une requête en ce sens, il serait conforme aux précédents pour le gouvernement du Royaume-Uni de déposer, et pour le Parlement d'adopter, la législation appropriée, conformément à la requête.

¹Le Secrétaire d'Etat britannique répondait en ces mots à une question concernant le rapatriement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique le 10 juin 1976--cité dans un document confidentiel gouvernemental.

Du point de départ, la position fédérale a été sans équivoque. Le ministre de la Justice (Jean Chrétien), qui a parrainé le projet de résolution constitutionnelle, a répété maintes fois à la Chambre et devant le Comité mixte spécial:

This is not a legal issue, but a political issue for Parliament.... Do we have the political will to bring to an end 53 years of constitutional deadlock and complete our national sovereignty? That is the issue.

Aussi, le gouvernement était-il convaincu de la légitimité de son projet de résolution. La substance du projet faisait état d'un certain consensus comme en témoignent les prochaines pages.

(a) La domiciliation

Le 9 mai 1980, le député conservateur d'Edmonton-Est (William Yurko) avait obtenu le consentement unanime de la Chambre sur la motion suivante:

Comme certaines provinces ont à maintes reprises refusé d'appuyer le rapatriement de Grande-Bretagne de la Constitution du Canada, je propose, appuyé par le député de Provencher (Jake Epp):

Que le Parlement du Canada soumette une adresse à Sa Majesté la Reine Elizabeth priant Sa Majesté qu'il lui plaise de faire présenter un projet de loi au Parlement du Royaume-Uni, tendant à permettre la modification au Canada de la Constitution du Canada.

(Chambre des communes, 1980:3892)

Aussi, dans une lettre qu'il faisait parvenir au premier ministre du Canada, le 14 octobre 1976, le premier ministre de l'Alberta, qui présidait alors la Conférence des premiers ministres, a fait savoir que toutes les provinces approuvaient l'objectif de la domiciliation. "All Provinces agreed with the objective of patriation."²

A ceci, nous ajoutons les résultats de multiples sondages qui exprimèrent le désir des Canadiens de domicilier leur Constitution. Par exemple, les résultats d'un Gallup publié dans la Gazette du 6 août 1980, démontraient que 78% des Canadiens interrogés ont répondu dans l'affirmative au sujet du rapatriement.

(b) La formule de modifications: version corrigée de la formule de Victoria

La formule de modifications prévue à l'article 41 du projet de résolution constitutionnelle est essentiellement la même que celle ayant fait l'objet d'un accord de principe entre le gouvernement central et toutes les provinces, à la Conférence de Victoria en 1971. Alors que la formule de Victoria exigeait que les modifications proposées fassent le consensus dans chacune des régions du pays.

²Lettre de Peter Lougheed à Pierre Trudeau, datée du 14 octobre 1976, p. 2.

et au Canada tout entier, elle ne prévoyait pas un mécanisme permettant de sortir de l'impasse dans l'éventualité où un projet de modifications du Parlement fédéral n'aurait l'appui que d'un nombre insuffisant d'assemblées législatives.

Puisque les mêmes citoyens élisent les députés de la Chambre des communes et ceux des assemblées législatives, il a semblé au gouvernement central que les citoyens étaient les mieux placés pour trancher une telle question et sortir d'une impasse. Chaque province pourrait alors faire valoir son point de vue lors d'un référendum constitutionnel.

Cette formule (de Victoria) ou une de ses variantes avait été reprise entre autres par la Commission Pépin-Robarts, l'Association du barreau canadien, le Comité consultatif ontarien sur la Confédération et le Livre beige du Parti libéral du Québec.

(c) La Charte des droits et libertés fondamentales

La plupart des pays occidentaux ont reconnu que le meilleur moyen de protéger les droits des minorités est de les enchâsser dans la Constitution. Dans son encyclique Pacem in terris, le pape Jean XXIII disait:

...dans l'organisation juridique des Etats, le premier élément nécessaire à notre époque est une charte des droits fondamentaux humains, rédigée en termes clairs et précis et figurant toute entière dans la constitution....

D'ailleurs, presque tous les Etats fédératifs du monde ont inscrit dans leur Constitution, une Charte des droits et libertés fondamentales. La communauté internationale a par ailleurs répondu au besoin de formaliser les droits et libertés des individus par la "Déclaration universelle des droits de l'homme," en 1948, et par les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

Après consultation auprès des provinces et que leur consentements unanime fut obtenu, le Canada a adhéré à ces conventions internationales. De plus, dès 1959, le premier ministre de la Saskatchewan (T.C. Douglas) avait écrit au premier ministre fédéral (J. Diefenbaker) pour lui dire que le moment étant venu de garantir les droits et libertés fondamentales des Canadiens dans la Constitution.

En 1960, le Parlement canadien a adopté la Déclaration canadienne des droits. De plus, la Saskatchewan, l'Alberta et le Québec ont tous promulgué des lois visant à protéger les droits et libertés fondamentales de leurs citoyens. Aussi, en 1971, à Victoria, tous les gouvernements étaient d'accord pour constitutionaliser les libertés fondamentales, les droits démocratiques et certaines garanties pour l'usage du français et de l'anglais. Par la suite, deux comités parlementaires mixtes, en 1972 et en 1978, ont appuyé à l'unanimité l'enchâssement d'une Charte. Ce principe a aussi reçu l'appui de l'Association du barreau canadien, de la Commission Pépin-Robarts et du Livre Beige du Parti libéral du Québec. Selon les sondages, une majorité de Canadiens appuyait l'enchâssement d'une Charte. Selon le même Gallup du mois d'août 1980, 91% des répondants favorisaient l'inscription des droits fondamentaux de la personne dans la Constitution et 81% souhaitaient que la Charte garantisse les droits des minorités linguistiques.

De plus, lors des conférences annuelles des premiers ministres provinciaux en 1977 et en 1978 de St. Andrews et à Montréal, le principe de la réciprocité avait été reconnu par ceux-ci, et comme l'a souligné Pierre Trudeau:

La constitution garantira également à tous les canadiens le droit de se chercher librement un emploi dans n'importe quelle partie du Canada, d'y acheter une maison et d'y élever leur famille selon leurs propres coutumes et traditions. Et inséparablement liée à ce droit, on garantira à tous les parents, qu'ils soient francophones ou anglophones, la possibilité de faire éduquer leurs enfants dans leur langue. A Montréal, en 1978, tous et chacun des premiers ministres provinciaux se sont engagés à respecter ce principe en reconnaissant "que tout enfant appartenant à une minorité francophone ou anglophone a droit à l'enseignement dans sa langue, à l'école primaire ou secondaire, dans toutes les provinces, là où le nombre le justifie." Il nous appartient maintenant d'inscrire cet accord des premiers ministres provinciaux dans la constitution.

(Trudeau, 1980a:6)

(d) Le partage des richesses

Depuis 1957, le gouvernement central verse aux provinces dont les recettes fiscales sont inférieures à la moyenne, des subventions inconditionnelles. Ces paiements de péréquation ont pour but de permettre à toutes les provinces de fournir des services publics satisfaisants à leurs citoyens. Cette pratique de redistribution des richesses est bien établie au Canada et le principe en est généralement accepté.

C'est donc sous le poids de 113 ans d'anomalie, 53 ans d'impasses constitutionnelles, 10 années de négociations intensives et un engagement formel de réforme constitutionnelle lors de la campagne référendaire québécoise que le gouvernement central a conclu qu'il était temps d'agir. De plus, il était profondément convaincu de la légalité de son geste et de la légitimité de son projet. Aussi il voulut confirmer cette légitimité par la création d'un comité parlementaire, ce que nous verrons plus loin.

Cependant comme nous le démontrons en souscrivant à la thèse provinciale, cette démarche était anti-fédérative et elle incarne fort bien un fédéralisme qui donne préséance aux forces centripètes.

2.3: La thèse provinciale

Le projet de réforme constitutionnel traduit fidèlement la conception de M. Trudeau, laquelle tend à accroître la prépondérance fédérale. Aux yeux de ceux qui adhèrent à une conception plus nuancée de l'intérêt national, ce projet est inacceptable.

(Ryan, 1981:11)

Pour les fins de notre analyse, il est pertinent de situer le projet de résolution selon l'un des modèles élaborés antérieurement. Quant à la démarche et à la substance nous tenterons de montrer en quoi le projet est l'expression d'un schéma centralisateur qui entraîne des réactions forcément hostiles chez la plupart des provinces.

(a) La démarche

...the federal resolution is a reflection of the Ottawa-centred view, most clearly in the unilateral method by which it was put forward.

(Simeon, 1981:249)

C'est ce qui explique pourquoi dans un premier temps sept provinces décident de contester le projet devant les tribunaux. Ces provinces allèguent

- que le projet fédéral porte atteinte aux pouvoirs détenus par les provinces en vertu de l'A.A.N.B.;

- qu'il y existe une convention constitutionnelle ou un principe inhérent au fédéralisme exigeant que le gouvernement central obtienne l'appui des provinces avant qu'une demande ne soit formulée par les Chambres fédérales aux autorités britanniques pour faire modifier la Constitution dans les domaines prévus dans l'Adresse;

- que cette convention lie les autorités fédérales à une règle de droit.

Les provinces plaident donc non seulement l'égalité des deux paliers gouvernementaux, mais aussi leur souveraineté législative respective. D'après elles, le gouvernement central ne peut modifier unilatéralement la Constitution en passant par un tiers. D'ailleurs le jugement de la Cour suprême sur la compétence du Parlement canadien relativement à la Chambre haute corrobore cette interprétation. La Cour suprême a alors conclu que le gouvernement central ne peut effectuer des modifications constitutionnelles que dans les domaines qui relèvent exclusivement de sa compétence. Donc, si le gouvernement central ne peut modifier l'A.A.N.B. directement, il ne peut non plus tenter de le faire indirectement en passant par Londres. Voici à cet égard un extrait significatif de l'avis de la Cour suprême (1979):

Le procureur général du Canada prétend que le pouvoir conféré au Parlement par le paragraphe 91.1 est limité uniquement par les expressions expresses y contenues. Il soutient que la spécificité même de ces exceptions indique l'ampleur du pouvoir ainsi conféré. Si cette façon de voir était adoptée, cela signifierait que le Parlement fédéral, agissant unilatéralement, pourrait modifier n'importe quelle partie de l'Acte, sous réserve seulement des exceptions énoncées au paragraphe 91.1. Mais le paragraphe 91.1 ne donne pas le pouvoir de modifier l'Acte. Il emploie plutôt l'expression "Constitution du Canada." A notre avis, le mot "Canada" au paragraphe 91.1 ne se rapporte pas au Canada au sens géographique mais bien à l'entité juridique fédérale. La "Constitution du Canada" ne signifie pas l'ensemble de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique mais la Constitution du gouvernement

fédéral, pas opposition aux gouvernements provinciaux. Le pouvoir de modification conféré par le paragraphe 91.1 est limité à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral.

(cité par Ryan, 1981:3-4)

Dans cette perspective, le projet fédéral semble contredire la conception du fédéralisme qui a longtemps servi de base aux rapports entre les deux paliers gouvernementaux et auxquels le gouvernement central souscrivait dans son Livre blanc de 1965 intitulé La modification de la Constitution. Rédigé par le ministre de la Justice du temps, Guy Favreau, ce texte rappelait quatre règles fondamentales du fédéralisme dont celle du consentement préalable des provinces dans les matières intéressant directement les rapports fédératifs et concluait qu'aucune modification de la Constitution ne pouvait déposséder des provinces de leur pouvoir législatif sans qu'elles n'y consentent.

Devant les tribunaux des provinces du Manitoba puis devant ceux de Terre-Neuve et de Québec, c'est dans un rapport très serré de sept voix contre six que la proposition fédérale est jugée constitutionnelle. Le premier tribunal à rendre sa décision est celui de la Cour d'appel du Manitoba qui soutient la constitutionnalité du projet fédéral par trois voix contre deux. Puis celui de Terre-Neuve, dans une décision unanime le juge inconstitutionnel, finalement la

Cour d'appel du Québec par un jugement majoritaire de quatre juges contre un seul qui opte pour la constitutionnalité du projet de rapatriement.

De Londres, la thèse provinciale reçoit un appui considérable. En effet, le comité des Affaires étrangères de la Chambre des communes du Royaume-Uni (mieux connu sous le nom de son président, Anthony Kershaw) présente les conclusions suivantes au Parlement britannique concernant le projet de rapatriement constitutionnel canadien.

111. The considerations set out in this Chapter, taken with the preceding Chapter, lead us to the conclusion that the UK Parliament is not bound even conventionally, either by the supposed requirement of automatic action on Federal requests or by the supposed requirement of unanimous Provincial consent to amendments altering Provincial powers. Instead the UK Parliament retains the role of deciding whether or not a request for amendment or patriation of the BNA Acts conveys the clearly expressed wish of Canada as a whole, bearing in mind the federal nature of that community's constitutional system. In all ordinary circumstances, the request of the Canadian Government and Parliament will suffice to convey that wish. But where the requested amendment or patriation directly affects the *federal* structure of Canada, and the opposition of Provincial governments and legislatures is officially represented to the UK authorities, something more is required.

(House of Commons, 1981:lv-lvi)

Le Rapport Kershaw établit donc que le Parlement du Royaume-Uni conserve le pouvoir exclusif de modifier les secteurs fondamentaux de la Constitution canadienne, et ce, depuis 1931, à la demande même du Canada.

De plus, ici au Canada, des motions condamnant l'initiative unilatérale du gouvernement central sont adoptées par plusieurs parlements provinciaux.³

(b) La substance

Si le projet Trudeau (comme on l'a si souvent appelé) viole l'esprit de fédéralisme tel que perçu par la majorité des provinces, quant à la démarche unilatérale, il le fait aussi lorsqu'on s'attarde à son contenu. Le projet, en exploitant le lien colonial entre le Canada et la Grande-Bretagne, effectuée, à l'occasion de la domiciliation, des changements de substance qui donnent préséance au modèle centralisateur.

Le projet ne proposait pas uniquement de rompre le dernier 'lien colonial' qui rattachait encore le Canada au Royaume-Uni par la simple abrogation des articles pertinents du Statut de Westminster. Il était manifeste que le projet utilisait le lien colonial encore existant pour mettre en place une procédure permanente d'amendement constitutionnel qui donnait au Parlement un pouvoir extraordinaire de renverser via un référendum l'opposition des provinces à un amendement quelconque relativement au partage des pouvoirs:

³Voir celles-ci à l'annexe 6.3.

le Premier ministre ne s'est pas caché pour dire qu'il s'agissait là d'un élément majeur de son projet dont il s'est fait lui-même le théoricien et à propos duquel il a employé l'expression 'dead-lock breaking mechanism'. Il était manifeste que le projet inscrivait, dans l'opération du rapatriement ainsi conçu, des changements majeurs de substance dans les compétences législatives des deux ordres de gouvernement, le plus significatif de ces changements ayant pour objet une charte constitutionnelle des droits.

(Tremblay, 1982:7)

A la Chambre des communes, Jean-Luc Pépin, co-président de la Commission sur l'Unité canadienne, admet lors du débat:

Pour moi, Monsieur le président, il y a une classification plus simple encore en deux écoles de pensées: il y a le fédéralisme d'égalité juridique des deux ordres de gouvernement, auquel, je pense, adhérerait en gros la Commission sur l'Unité canadienne. Il y a aussi le fédéralisme de séniorité juridique du gouvernement central dont la présente résolution se revendique....

Cette deuxième école, celle du fédéralisme de séniorité juridique, c'est comme cela que je l'appelle, proclame, à cause de ses responsabilités plus larges et plus ultimes, plus définitives, que le gouvernement central a des obligations envers l'ensemble du pays auxquelles lui seul peut faire face dans l'intérêt de la collectivité globale, surtout dans les cas de conflit d'apparence insoluble comme celui que nous connaissons présentement en matière constitutionnelle.

(Chambre des communes, 1980:3892)

Quant au principe de l'enchâssement d'une Charte, sept provinces s'y opposent comme nous l'avons déjà mentionné. La lecture des compte-rendus de la Conférence de septembre 1980 et des mémoires présentés devant le Comité spécial nous révèlent que les provinces conviennent de l'importance de protéger les droits et libertés mais, fidèles à leurs traditions, elles préfèrent une Déclaration provinciale des droits.

Le Manitoba y voit une menace au système parlementaire, par le fait que des juges, non élus et non responsables devant l'électorat, auraient à trancher des conflits sociaux. Pour cette province, ceci constitue un pas vers un régime républicain.

L'Alberta craint qu'une Charte des droits dans la Constitution ne mette en place un régime contraire au système actuel basé sur la tolérance et la recherche de compromis.

La Colombie-Britannique croit qu'il faut en arriver à des définitions plus précises avant de placer les droits publics dans la Constitution.

Dans le mémoire qu'elle présente au Comité, (1980: Fasc.14), l'Ile-du-Prince Edouard déclare que la Charte affaiblirait la démocratie parlementaire puisque les juges prendraient des décisions régissant "nos valeurs sociales fondamentales."

La Nouvelle-Ecosse dit au Comité (1980: Fasc.17) que même si elle est relativement pour l'inclusion de la Charte des droits à la Constitution, elle ne peut y souscrire que si cela ne découle pas d'un accord fédéral-provincial. C'est au caractère unilatéral du geste et au fait que la Constitution soit modifiée par le Parlement de la Grande-Bretagne que cette province s'oppose le plus.

Pour la Saskatchewan (Comité mixte spécial....., 1980: Fasc.30), une Charte favoriserait les riches, puisque les pauvres ne peuvent adresser des pétitions devant les tribunaux. L'enchâssement aurait aussi le désavantage de limiter les occasions pour le citoyen d'influencer les législateurs concernant les valeurs communautaires.

Quant au Québec, son opposition demeure particulièrement inébranlable.

Peu importe le déguisement sous de nobles principes, nul impiètement sur la compétence exclusive de cette province en matière d'éducation ne serait toléré.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1980:996)

Mais la Charte affecte en réalité les privilèges législatifs autant du Parlement fédéral que des assemblées législatives provinciales. Néanmoins, il s'agit là d'une modification importante dans l'équilibre des rapports

fédératifs établis par l'A.A.N.B. A titre d'exemple, mentionnons ceux que soulève Alan Blakeney au Comité:

What is being proposed by the constitutional entrenchment of rights is a shift in power more radical than anything yet experienced in Canada. By entrenchment we are essentially putting beyond the reach of elected representatives the disposition of such matters as abortion, capital punishment, sectarian education, key issues in the administration of criminal justice, conscription for military service outside Canada, Sunday observance, restraints on racist associations or religious cults, benefits for certain citizens based on age, and many, many others.

(Comité mixte spécial..., 1980:Fasc.30,14)

De plus, il nous apparaît pertinent de souligner la difficulté que soulève la nomination des juges:

...it is difficult to find a federal state where all the judges are appointed centrally, where the power does not seem to move towards the centre....

(Comité mixte spécial..., 1980:Fasc:30,46)

Au chapitre de la liberté de circulation et d'établissement (art. 6), les mêmes provinces ainsi que le Yukon (Fasc. 14) et les Territoires du Nord-Ouest s'y opposent. Chacun y voit un frein à ses pratiques de priorité à l'embauche locale, à ses programmes de promotion à l'emploi et à des lois sur la propriété agricole.

Quant aux droits à la non-discrimination (art.15), les deux provinces qui appuient le projet expriment

certaines réserves et les autres s'y opposent. Les provinces estiment que ces droits sont mieux protégés par des lois provinciales puisqu'il s'agit là d'un domaine en évolution et que celles-ci sont mieux placées pour répondre aux changements. Aussi l'on s'inquiète du fait que cette disposition peut invalider certains programmes existants au niveau des provinces (en fonction de l'âge, du "positive action" pour les femmes, par exemple).

En ce qui concerne le droit des autochtones (art. 24), la plupart des provinces préfèrent soustraire ce litige du projet puisqu'il n'apporte rien de plus aux droits existants. Cependant, parce que cet article apparaît trop vague, la Saskatchewan, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest recommandent d'ajouter un nouvel article reconnaissant explicitement les droits des aborigènes.

Toutes les provinces favorisent l'insertion des principes énoncés dans l'article 31 concernant la péréquation et les inégalités régionales. Cependant, plusieurs estiment que le libellé n'est qu'une version diluée de ce qui fut discuté à la Conférence des premiers ministres.

Ce qui caractérise le péréquation, ce sont les paiements annuels visant à faire de la péréquation des revenus des provinces. On donne la raison de la péréquation, mais on n'identifie pas la modalité essentielle. On ne fait que la présenter sous un certain angle négatif, sous l'angle d'éviter que les provinces aient à imposer un fardeau excessif.

(Sénat, 1980:1094)

Aussi l'article 32 sur les conférences constitutionnelles présente certaines difficultés car, selon le libellé,

Les conférences constitutionnelles n'auront donc qu'une existence éphémère de deux ans, de quatre ans, peut-être selon la tournure des événements. Paradoxalement elles cesseront d'exister en vertu de la Constitution, dès qu'une formule d'amendement sera en vigueur, dès qu'il sera possible d'engager sérieusement la véritable révision constitutionnelle d'ensemble.

(Sénat, 1980:1094)

Outre le principe d'enclassement d'une Charte, la liberté de circulation et d'établissement, le libellé des droits à la non-discrimination, les droits existants des autochtones, la modalité du principe de péréquation et le futur des conférences sur la Constitution, ce sont les articles 41 et 42 qui suscitent le plus d'opposition de la part des provinces. Toutes les provinces opposées au projet fédéral favorisent la formule de modification qui a fait l'objet d'un consensus à Vancouver. Les provinces appuient fermement l'idée d'égalité des provinces et s'opposent de ce fait à toute proposition prévoyant un droit de veto régional.

Le Québec y souscrit moyennant une compensation financière, lorsqu'il exercerait son privilège de "opting out." Toutes les dix provinces se méfient de l'article 42 qui prévoit la tenu d'un référendum en cas d'impasse pour des modifications futures. C'est ce que le gouvernement central surnomme son "deadlock-breaking mechanism."

Cet article permet au Parlement d'outrepasser par un référendum la volonté des provinces en matière de modifications constitutionnelles. Le référendum prévu à cet article consacre en permanence la prépondérance du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux changements futurs.

En effet, le premier ministre de la Saskatchewan affirme:

The proposed amending formula is the most unacceptable part of the federal resolution, the part which does most serious violence to the basic principles of federalism.... In a federal state, the procedure for amending the constitution is the most important part of the fundamental law. And the amending formula proposed in the resolution is so weighted in favour of the central government, so biased against the interests of the provinces, that it threatens to destroy the balance that is crucial to the maintenance of Canada as we now know it.

(Comité mixte spécial..., 1980:Fasc.30,11)

De plus, celui-ci craint la possibilité d'un référendum-éclair déclenché par le gouvernement central sans qu'il y ait de discussions de fond ni au Parlement canadien

et ni aux Parlements provinciaux. Il conteste aussi l'absence de participation formelle des provinces aux dispositions réglementant le référendum.

Ce n'est pas seulement le groupe des huit qui conteste l'article 42, l'Ontario propose que la tenue d'un référendum fasse l'objet d'une consultation et de l'approbation d'au moins quatre provinces et que le référendum ne puisse être utilisé que s'il est impossible de s'entendre pour modifier la Constitution conformément aux dispositions prévues à l'article 41.

Aussi le Nouveau-Brunswick souhaite que l'article 42 soit tout simplement supprimé.

De plus, à la Chambre des communes, le chef de l'Opposition dit:

Section 42 denies the essence of federalism in this country, and by denying the essence of federalism in this country, you deny the essence of Canada.

(Chambre des communes, 1980:3291)

et au Sénat, le sénateur Tremblay déclare:

Ce n'est pas par accident, ni par inadvertence que l'article 42 a été inscrit dans le projet de loi constitutionnel de 1980. Il traduit toute une conception des relations entre les deux ordres de gouvernement, il a l'expression d'une nouvelle théorie du fédéralisme canadien, celle que je viens d'appeler la théorie du 'deadlock-breaking mechanism'.

(Sénat, 1980:1096)

Or d'après cette nouvelle théorie du fédéralisme, qui jugerait et déterminerait si il y a "deadlock"? Selon les déclarations du premier ministre lors d'une conférence de presse en octobre 1980, nous pouvons conclure qu'il y aurait deadlock ou impasse, lorsque les premiers ministres des provinces ne seraient pas d'accord avec une proposition du gouvernement central: une proposition qui serait, à toutes fins utiles, non-négociable pour le gouvernement central. Citons, par exemple, l'enchâssement d'une Charte des droits. Une fois refusé par les provinces, le diagnostic de deadlock for aussitôt posé par le gouvernement central;

Telle est aussi la théorie qui est sous-jacente à la formule d'amendement contenue dans l'article 42, une formule qui institue sur une base permanente, l'action unilatérale du Parlement par-dessus la tête des législatures provinciales.

(Sénat, 1980:1097)

de conclure le sénateur Tremblay.

Donc selon cette formule de modification les provinces sont pas invitées à donner leur avis ou à proposer des solutions de rechange. Telle est la théorie d'un fédéralisme sur laquelle se fonde l'action unilatérale du gouvernement central.

Par leurs absences, deux autres points soulèvent aussi des difficultés. Le Yukon (Comité mixte spécial..., 1980:Fasc.14) déplore l'absence d'un article qui permettrait

l'entrée dans la fédération d'une nouvelle province. Après un référendum où une majorité des électeurs opterait pour un statut de province, le Yukon veut l'assurance de pouvoir revendiquer les mêmes compétences que les autres provinces (par exemple, la propriété exclusive en matière de ressources naturelles). La seconde absence concerne justement les ressources naturelles et le gouvernement central s'est par ailleurs mérité l'appui du Nouveau parti démocratique en acceptant d'ajouter un article à cet égard (art. 60).

La proposition néo-démocrate a trois volets: le premier confirme la compétence des provinces concernant la prospection, la mise en valeur, la conservation et la gestion des ressources non-renouvelables et des ressources forestières, y compris l'adoption (l'exploitation) des lois régissant la production primaire de ces ressources. Toutes les provinces se montrent favorables au principe, mais la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Québec, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et plus particulièrement la Saskatchewan, estiment la proposition insuffisante. Ces provinces expriment leur inquiétude face aux ressources hydroélectriques, les ressources marines et la propriété des ressources au large des côtes.

A la lecture du libellé les provinces voient la possibilité que leurs pouvoirs relativement à la propriété des ressources soient réduits.

Le deuxième volet confirme la concurrence de juridiction des provinces en matière de commerce inter-provincial des ressources non-renouvelables, sous réserve de la primauté fédérale et propose une disposition interdisant la discrimination en matière de prix ou d'approvisionnement entre les provinces. Les provinces appuient cette proposition mais expriment des réserves quant au pouvoir déclaratoire du fédéral. La Saskatchewan désire obtenir des garanties concernant le commerce international, compte tenu des précédents émanant de la Cour suprême à cet égard.

Enfin, le troisième volet de la proposition fédérale accorde aux provinces un pouvoir de taxation indirecte sur les ressources non-renouvelables dans la mesure où l'impôt n'a pas un caractère discriminatoire face aux autres provinces ou régions du Canada. Cette proposition est contestée par la Nouvelle-Ecosse et l'Ile-du-Prince-Edouard qui trouvent qu'elle accentue les différences entre les provinces possédant des ressources et celles qui n'en possèdent pas ("the haves and the have-nots," comme dirait Réal Caouette). Aussi, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve manifestent le désir que cette proposition tienne compte des ressources au large des côtes.

En somme, cette proposition, quoique acceptable pour la majorité des provinces, fait toutefois l'objet de plusieurs réserves et semble mériter de plus amples consultations.

Il nous apparaît donc indéniable que le projet de résolution constitutionnelle cherche à accroître la prépondérance du gouvernement central. Ce pourquoi un tollé de protestations est entendu des provinces, de l'opposition officielle à la Chambre des communes et au Sénat, et des groupes et individus qui ont comparu devant le Comité mixte.

Non seulement le projet de rapatriement de la Constitution est-il un coup de force à l'endroit des provinces, à cause de son caractère unilatéral, mais, par la même occasion, on se propose d'effectuer un véritable coup d'Etat par les modifications apportées à notre système fédéral lui-même....

(Sénat, 1980:1093)

Regardons maintenant le rôle que joue ce Comité et s'il améliore par ses amendements le contenu du projet de résolution.

CHAPITRE 3: En quête de légitimité

3.1: Les étapes au Parlement

It was the most interesting...
the most boring; the most
enjoyable...the most detestable;
the most difficult...the most
easy; to quote Charles Dickens,
it was the best of times...the
worst of times....

(Un député en parlant de l'étape
parlementaire du projet de
résolution constitutionnelle)

Pour la période qui nous intéresse (septembre 1980 à mars 1981), le débat constitutionnel se divise en trois étapes au Parlement: la première, lors de la présentation du projet de résolution, la seconde, lors des délibérations du comité mixte spécial, et la troisième lors du dépôt du rapport du Comité.

Dans un premier temps, ce chapitre fait ressortir l'étendue de la participation des différents acteurs pendant chacune de ces étapes et le modèle auquel se rattache ce processus. Puis, nous nous interrogeons sur la validité de la thèse fédérale selon laquelle le projet a acquis une légitimité populaire, étant "made in Canada by Canadians."

Au termes de son étude des mécanismes de la législation au Canada et au Québec, André Bernard (1977:479) conclut que

...quelles que soient les activités "individuelles" des députés et les perceptions qu'ils ont de leur rôle, le Parlement qu'ils constituent est avant tout une structure de légitimation des décisions politiques principales élaborées par l'appareil de l'Etat sous la direction du Conseil des ministres.

S'il en est ainsi, l'activité de légitimation devrait apparaître clairement dans le cas du débat sur la domiciliation de la Constitution, un débat qui s'inscrit précisément dans un processus de recherche par les forces fédérales d'une

l'légitimité politique. Quant aux activités "individuelles" auxquelles fait allusion Bernard en parlant des parlementaires, on peut prévoir qu'elles se manifestent avec le plus de visibilité ou d'accent par la participation des députés et sénateurs aux comités en général¹ et au Comité mixte spécial en particulier. En effet, Jackson et Atkinson (1974:41) à l'instar de Presthus (1971:452) soutiennent:

Legislators seem to regard the Committee system as the most important forum of interest-group influence in parliament.

En somme, puisque le parti ministériel est en quête d'une légitimité populaire pour appuyer sa démarche de domiciliation et que le système des comités est parfois reconnu comme l'alambic où se distillent les intérêts tant convergents que divergents du pays, on peut raisonnablement faire l'hypothèse que les activités du Comité mixte spécial sur la Constitution vont prendre une dimension particulièrement déterminante quant à la légitimité tant attendue.

Comme nous avons tenté de le démontrer antérieurement, c'est sous le poids de 113 ans d'anomalie, 53 ans d'impasse, 10 ans de négociations intensives et un engagement

¹L'on pourra lire avec intérêt la thèse de doctorat de Paul Thomas (1975) "The Role of Committees in the Canadian House of Commons, 1960-1972," ainsi que l'excellent mémoire: "Le système des comités et la conduite des enquêtes parlementaires à la Chambre des communes" de Marc Grenier (1981).

formel de réforme constitutionnelle lors de la campagne référendaire au Québec que le gouvernement central prend la décision politique d'agir. Voyons maintenant comment l'action s'est déployée.

(a) La première étape

La Chambre des communes débat en deuxième lecture le projet de résolution constitutionnelle du 6 au 23 octobre 1980. Soixante-dix-huit députés prononcent des discours: 33 libéraux, 32 conservateurs et 10 néo-démocrates. Au Sénat, 32 sénateurs se prononcent entre le 27 octobre et le 3 novembre 1980. De ces sénateurs, on compte 16 libéraux et 16 conservateurs. Cette étape se termine d'une façon assez dramatique par l'imposition du règlement 33 imposant la "clôture."² Selon le président du Conseil privé (Yvon Pinard), le gouvernement a eu recours à cette mesure extraordinaire pour permettre au ministre des Finances (Allan McEachen) de présenter son budget.

²Le recours à l'article 33 des règlements des Communes est plutôt rare à Ottawa et n'a été utilisé que trois fois au cours des 25 dernières années: en 1956 par le gouvernement de Louis Saint-Laurent pour écourter le débat sur le pipeline transcanadien; en 1964 par le gouvernement de Lester B. Pearson lors du débat du drapeau canadien; et en 1969 par le gouvernement de Pierre Trudeau lors de l'adoption des nouveaux règlements de la Chambre des communes.

Cette mesure, appelée "guillotine," provoque chez les conservateurs un sentiment de mutinerie, puisqu'ils sont empêchés de se prononcer sur une question aussi "vitale" qu'est la loi fondamentale du pays, d'autant plus que le premier ministre avait fait la promesse formelle qu'il y aurait au Parlement un débat ouvert sur la Constitution. (Au moment où le gouvernement a imposé le règlement "du baillon" une quarantaine de députés conservateurs désiraient intervenir dans le débat aux Communes.)

Néanmoins, la motion est votée à 132 voix contre 112, les néo-démocrates s'étant joints aux conservateurs pour voter contre la "guillotine." A une heure du matin, plusieurs "back-benchers" chez les conservateurs se lèvent et entonnent "O Canada," spectacle fort émouvant pour ceux qui y ont assisté.... C'est donc dans cette atmosphère survoltée que le débat se transpose au Comité.³

³Plusieurs éditoriaux ont critiqué cette mesure du gouvernement, par exemple, le Globe and Mail du 23 octobre 1980:

THE DEATH OF DEBATE

A document prepared this summer by one of Prime Minister Pierre Trudeau's top advisers said, "It would be almost unthinkable to use time allocation (closure) on a resolution calling for patriation of the Constitution."

Yesterday the Government announced that it would impose closure to force the resolution patriating and amending the constitution to committee. After only 10 days of debate, the vote will be taken at 1 a.m. tomorrow morning, and the Government majority will win.

(b) La deuxième étape

C'est du 6 novembre 1980 au 13 février 1981 que le Comité mixte spécial, composé de 25 membres, tient ses séances. On y retrouve en tout: 15 députés et 10 sénateurs, soit 15 libéraux, 8 progressistes-conservateurs, et 2 néo-démocrates. Dans l'ensemble, 170 députés et sénateurs vont participer aux activités du comité, ce qui représente, d'une part, 119 députés (soit 50 libéraux, 43 progressistes-conservateurs et 26 néo-démocrates), et, d'autre part, 51 sénateurs (soit 32 libéraux et 19 progressistes-conservateurs.)

"They want to cut off debate," Conservative Opposition Leader Joe Clark told the Commons. "They want to stop the right of Canadians and the Canadian Parliament to discuss the constitution of this country."

They do. It is monstrous. This regional, federal, Government, with not a member of Parliament west of Winnipeg, will use its extraordinary powers to stop the representatives of Canada debating the future of Canada. That unitary state toward which Mr. Trudeau is dragging us grows more authoritarian every day.

"Les membres réguliers du Comité furent: le sénateur Harry Hays et le député Serge Joyal (Hochelaga-Maisonneuve), les deux co-présidents; puis du côté ministériel les sénateurs Jack Austin, Maurice Lamontagne, Carl Goldenberg, William Petten et John Connolly et les députés Bryce Mackasay (Lincoln), Ronald Irwin (Sault Ste Marie), Eymard Corbin (Madawaska-Victoria), George Henderson (Egmont), Colin Campbell (South West Nova), Jean Lapierre (Shefford) et Robert Bockstael (St Boniface); du côté conservateur, les sénateurs Arthur Tremblay, Duff Roblin et Martial Asselin et les députés Jake Epp (Provencher), David Crombie (Rosedale), James McGrath (St. John's East), Perrin Beatty (Wellington-

Le Comité siège pendant 267 heures, soit 106 réunions et 56 jours de séances. Le Comité y consacre 176 heures et demie à étudier le projet article par article.

Au cours des séances, les partis d'opposition utilisent les deux-tiers du temps de parole, l'Opposition officielle avec 43% et le N.P.D. 22%, tandis que le parti ministériel recueille 34% du temps.

Dufferin-Simcôe) et John Fraser (Vancouver South); les deux néo-démocrates furent Lorne Nystrom (Yorkton-Melville) et Svend Robinson (Burnaby).

Sheppard et Valpy (1982:136) ont décrit ces nouveaux "Pères de la Re-Confédération" en ces termes:

The committee members were an unusual lot. Many fitted the historical image of their constitutional forebears--dour Scots, loquacious Irishmen, shrewd French-Canadian tacticians--and there was a preponderance of lawyers, and Roman Catholics, explaining why the abortion issue became so central at times. Yet the committee also included a Mennonite school teacher from southern Manitoba, a Saskatchewan farm boy of Danish extraction, an electrician and carpenter from PEI, two Jewish lawyers, three former mayors, and a Vancouver civil rights lawyer, born in Japan. The youngest member, Liberal MP Jean Lapierre, a hardwording street-smart lawyer from Quebec's Eastern Townships, was only twenty-four.

Jusqu'au 2 février 1981, 962 intervenants transmettent leurs vues au Comité sous forme de lettres, télégrammes ou mémoires.⁵ Le Comité entend personnellement près d'une centaine de témoignages puis rédige son rapport qu'il présente ensuite à la Chambre pour la troisième lecture.

(c) La troisième étape

Lorsque le Comité mixte spécial dépose le projet constitutionnel amendé à la Chambre, celui-ci est débattu en comité plénier du 17 février jusqu'au 23 mars 1981. A ce moment, 109 députés se sont prononcés: 35 sont libéraux, 58 conservateurs et 16 néo-démocrates. Au Sénat, du 19 février au 26 mars 1981, 36 sénateurs prennent la parole, soit: 23 libéraux, 12 progressistes-conservateurs, et un indépendant.

Cette étape se termine par un 'filibuster' entrepris par le Parti conservateur. Cette manoeuvre, qualifiée "d'obstructionisme," dura deux semaines et change néanmoins

⁵Le rapport du Comité fait mention du nombre 914. Nos calculs reposent sur les données des greffiers, sur celles du Service de recherches de la bibliothèque parlementaire, celles du Centre parlementaire, ainsi que sur nos compilations personnelles.

le cours des événements. Elle permet à deux incidents⁶ de retarder l'envoi de la proposition fédérale à Londres. Il nous est permis de penser que Londres préférerait que la Cour suprême se prononce et quant à la "légalité" et quant à la constitutionnalité du projet de résolution. La Cour suprême étant saisie du litige, il est évident que le premier ministre n'avait d'autres choix que de suspendre l'adoption de son projet en troisième lecture jusqu'à ce que la Cour tranche. Nous y reviendrons. Regardons maintenant la partie centrale de cette phase parlementaire.

⁶Il s'agit, d'une part, de l'interjection devant la Cour suprême du Canada de la décision de la Cour d'appel du Manitoba, le 26 mars 1981, et, d'autre part, de la décision unanime de la Cour d'appel de Terre-Neuve rejetant le projet de réforme le 31 mars 1981.

3.2: Le rôle du Comité mixte spécial sur la Constitution

Pour l'essentiel ça été un instrument de réflexion collective même si ce n'était pas représentatif de la collectivité.

(Sénateur Arthur Tremblay,
entrevue de l'auteur).

Tant pour les participants que pour les observateurs, l'étape parlementaire la plus importante de ce projet de réforme se situe au Comité mixte spécial. Nous nous attachons donc à cette étape pour dégager son rôle et pour en analyser la contribution en référence aux deux modèles que nous avons élaborés.

De par sa nature, le Comité est anti-fédératif puisque ses membres ne représentent qu'un seul palier gouvernemental, réduisant ainsi l'autre palier (les provinces) au rang de témoins parmi d'autres, au même titre que n'importe quel groupe ou personne. Qui plus est, fort de la majorité parlementaire que lui a accordée l'électorat,⁷ le parti ministériel maîtrise tous les travaux du Comité: les termes de renvoi, le mandat, l'échéancier, le personnel, les voyages, la télédiffusion, les témoins assignés à comparaître, la nature du rapport, et la nomination des co-présidents.

⁷Aux élections générales de février 1980, le Parti libéral du Canada remportait 147 des 282 circonscriptions électorales, donc une majorité absolue des sièges à la Chambre des communes. Cependant, de ce nombre, les libéraux ne recueillaient que deux des 77 circonscriptions situées à l'ouest de l'Ontario. De plus, ces thèmes de la campagne électorale de '80 étant le coût d'essence et le leadership de Trudeau et Clark, plusieurs sont ceux qui croyaient que le gouvernement n'avait pas de mandat du peuple canadien pour domicilier la constitution.

Néanmoins, lorsqu'on interroge les participants et les observateurs, le Comité ressort, même si les dés semblaient pipés dès le début, comme ayant été un "instrument déterminant." En effet, il a permis au gouvernement d'obtenir une certaine légitimité populaire; il a en outre donné l'occasion aux groupes de pression de bonifier la Charte et, enfin, en laissant l'Opposition ralentir le processus, toute la démarche fédérale a été par la suite grandement modifiée par le jugement de la Cour suprême. Nos témoignages⁸ reçus abondent dans ce sens, et deux observateurs chevronnés les illustrent bien:

The whole debate concerning patriation was a dirty business.... The Committee changed the plan...it brought it out of the trenches... gave the resolution legitimacy.... It made it a respectable bill.

The Committee played an exceptionally important role.... The least important was to establish legitimacy and slow down the process.... But most important, it created a public constituency, an alternative platform which permitted interest groups to mobilize public opinion and refine the Charter....

Nos autres informateurs qualifient tour à tour le rôle du Comité d'"historique," de "démocratique" et d'"éducatif." Il aurait rempli une fonction d'"information," de "pondération," de "conscientisation" et de "socialisation politique."

⁸Le schéma d'entrevues se trouve à l'annexe 6.1 et la liste des entrevues à l'annexe 6.2.

La réflexion qui, à notre avis, résume le mieux les témoignages recueillis nous vient du critique constitutionnel du Parti conservateur à la Chambre des communes,

Jake Epp:

This Committee was the closest to a constituent assembly that our parliamentary system could permit....

Ayant passé en revue, dans un chapitre précédent, les positions des provinces, voyons maintenant celles des groupes et des personnes qui ont présenté des mémoires au Comité.

Le Tableau I fait ressortir que c'est dans une proportion de plus de 75% que l'on critique le projet de résolution, les interventions des groupes ayant cependant une nette tendance à être moins souvent critiqués (62,5%) que les interventions à titre individuel (78,5%). Les Tableaux IIa et IIb, ainsi que IIIa et IIIb, nous révèlent que le point le plus contesté est la démarche unilatérale du gouvernement central à laquelle s'opposent la plupart des groupes (59%) et des individus (69%); ceux-ci semblent donc avoir préféré une solution plus fédérative à la crise constitutionnelle.

TABEAU I: Sens des évaluations générales portées par les intervenants sur l'ensemble du projet de résolution étudié par le Comité mixte spécial sur la Constitution - du 6 novembre 1980 au 2 février 1981*

Interventions présentées par	Evaluations de l'ensemble du projet de résolution		
	Favorables	Défavorables	Total
Groupes	18 (37,5%)	30 (62,5%)	48 (100%)
Individus	54 (21,5%)	197 (78,5%)	251 (100%)
TOTAL	72 (24,1%)	227 (75,9%)	299 (100%)

*Ce tableau repose sur notre compilation de l'analyse des envois (mémoires, lettres, télégrammes) au Comité mixte spécial faite par le Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

TABLEAU IIa: Sens des évaluations particulières portées par les groupes intervenant sur divers aspects du projet de résolution étudié par le Comité mixte spécial sur la Constitution - du 6 novembre 1980 au 2 février 1981*

Les éléments du projet de résolution	Evaluations particulières		
	Favorables	Défavorables	Total
Le rapatriement unilatéral avec modifications importantes	23 (41%)	33 (59%)	56
La Charte des droits	54 (72%)	21 (28%)	75
Les libertés fondamentales et les droits démocratiques	6 (85%)	1 (15%)	7
La liberté de circulation et d'établissement	9 (90%)	1 (10%)	10
Les garanties juridiques	1 (100%)	0 (0%)	1
Les droits à l'égalité	18 (100%)	0 (0%)	18
Les langues officielles	22 (82%)	5 (18%)	27
Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité	24 (88%)	3 (12%)	27
Les droits relatifs aux écoles confessionnelles	26 (100%)	0 (0%)	26
Les droits des peuples autochtones	42 (98%)	1 (2%)	43
Les droits des minorités ethniques	20 (100%)	0 (0%)	20
Les dispositions concernant la péréquation	7 (100%)	0 (0%)	7
La tenue de référendums pour autoriser les changements constitutionnels	5 (45%)	6 (55%)	11

*D'après notre compilation des données brutes du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

TABLEAU IIb: Sens des évaluations particulières portées par les individus intervenant sur les divers aspects du projet de résolution étudié par le Comité mixte spécial sur la Constitution - du 6 novembre 1980 au 2 février 1981*

Les éléments du projet de résolution	Evaluations particulières		
	Favorables	Défavorables	Total
Le rapatriement unilatéral avec modifications importantes	42 (31%)	92 (69%)	134
La Charte des droits	53 (55%)	43 (45%)	96
Les libertés fondamentales et les droits démocratiques	6 (55%)	5 (45%)	11
La liberté de circulation et d'établissement	7 (100%)	0 (0%)	7
Les garanties juridiques	8 (100%)	0 (0%)	8
Les droits à l'égalité	5 (72%)	2 (28%)	7
Les langues officielles	16 (43%)	21 (57%)	37
Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité	17 (63%)	10 (37%)	27
Les droits relatifs aux écoles confessionnelles	62 (94%)	4 (6%)	66
Les droits des peuples autochtones	27 (93%)	2 (7%)	29
Les droits des minorités ethniques	5 (100%)	0 (0%)	5
Les dispositions concernant la péréquation	6 (85%)	1 (15%)	7
La tenue de référendums pour autoriser les changements constitutionnels	41 (72%)	16 (28%)	57

*D'après notre compilation des données brutes du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

TABLEAU IIIa: Sens des évaluations particulières portées par les groupes intervenant sur divers autres éléments reliés à la réforme constitutionnelle*

Divers éléments reliés à la réforme constitutionnelle	Évaluations particulières		
	Favorables	Défavorables	Total
La Formule de Victoria	2 (50%)	2 (50%)	4
Le Consensus de Vancouver	7 (88%)	1 (12%)	8
L'Assemblée constituante	7 (100%)	0 (0%)	7
La Réforme du Sénat	7 (100%)	0 (0%)	7
La représentation proportionnelle à la Chambre des communes	0 (0%)	0 (0%)	0
Le contrôle des ressources: pour le fédéral	0 (0%)	0 (0%)	0
Le contrôle des ressources: pour le provincial	2 (100%)	0 (0%)	2
Les pouvoirs accrus: pour le fédéral	0 (0%)	0 (0%)	0
Les pouvoirs accrus: pour le provincial	2 (100%)	0 (0%)	2
L'inclusion d'un Préambule dans la Constitution	6 (100%)	0 (0%)	6

*D'après notre compilation des données brutes du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

TABLEAU IIIB: Sens des évaluations particulières portées par les individus intervenant sur divers autres éléments reliés à la réforme constitutionnelle*

Divers éléments reliés à la réforme constitutionnelle	Evaluations particulières		
	Favorables	Défavorables	Total
La Formule de Victoria	5 (42%)	7 (58%)	12
Le Consensus de Vancouver	10 (77%)	3 (23%)	13
L'Assemblée constituante	4 (100%)	0 (0%)	4
La Réforme du Sénat	16 (100%)	0 (0%)	16
La représentation proportionnelle à la Chambre des communes	6 (100%)	0 (0%)	6
Le contrôle des ressources: pour le fédéral	1 (100%)	0 (0%)	1
Le contrôle des ressources: pour le provincial	4 (66%)	2 (34%)	6
Les pouvoirs accrus: pour le fédéral	5 (83%)	1 (17%)	6
Les pouvoirs accrus: pour le provincial	5 (55%)	4 (45%)	9
L'inclusion d'un Préambule dans la Constitution	4 (100%)	0 (0%)	4

*D'après notre compilation des données brutes du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

En revanche, il semble se dégager un consensus sur les points suivants: la Charte des droits et des libertés, le principe de la péréquation, le consensus de Vancouver, la formation d'une assemblée constituante, la réforme du Sénat, la représentation proportionnelle à la Chambre des communes, et l'inclusion d'un préambule dans la Constitution. Soulignons cependant que le consensus est tout le moins boiteux en ce qui concerne les droits linguistiques (57% des groupes s'y opposent). Les opinions se partagent toutefois quant à la tenue d'un référendum pour autoriser des changements constitutionnels, à la formule de Victoria, au contrôle des ressources naturelles et aux pouvoirs accrus d'un palier ou de l'autre de gouvernement.

Il ne faut pas s'étonner toutefois de voir le gouvernement fédéral afficher les appuis qu'il reçoit ainsi pour la Charte et pour le principe de la péréquation, tout en feignant d'ignorer ceux qui condamnent son geste unilatéral. Comme nous l'avons démontré antérieurement, le gouvernement demeure convaincu de la légalité de sa démarche et refuse de demander à la Cour suprême d'élucider ce point. Le gouvernement y voit aussi de son intérêt de mettre sous le boisseau les nombreuses réserves exprimées quant à la tenue d'un référendum et à la formule de modification.

Analysons maintenant les données concernant les demandes de comparaître devant le Comité. Le Tableau IV nous illustre bien que les interventions sont venues presque exclusivement de l'Ontario et des provinces de l'Ouest. Les Maritimes, et plus particulièrement le Québec, se sont abstenus.

Les greffiers du Comité ainsi que le Service de recherches de la Bibliothèque parlementaire nous ont révélé qu'on a reçu un nombre total de 962 présentations écrites sous forme de lettres, télégrammes ou mémoires. Ce nombre comprend 323 groupes et 639 individus. Selon nos compilations, 312 groupes auraient fait la demande de comparaître devant le Comité. Quatre-vingt-quatorze, soit 30% ont été entendus.

Ne comparaissent pas devant le Comité 211 groupes ou individus, soit 67% et sept groupes ou individus, soit 3%, qui ont refusé de comparaître. Il est par contre pertinent de noter que 113 bandes d'autochtones se trouvent parmi les groupes qui n'ont pas comparu devant le Comité. Si nous excluons ces dernières, près de la moitié de ceux qui le désiraient ont été entendus. Le Tableau V fournit plus de détails à ce sujet et les informations complètes se trouvent à l'annexe 4.

TABLEAU IV: L'origine géographique des individus intervenant
auprès du Comité mixte spécial sur la Constitution
- du 6 novembre 1980 au 2 février 1981*

L'origine géographique	Nombre d'interventions	Pourcentage	Pourcentage de la population canadienne
MARITIMES:	48	7,4%	9%
Terre-Neuve	(10)	(1,5%)	
Ile-du-Prince-Edouard	(4)	(0,6%)	
Nouvelle Ecosse	(21)	(3,3%)	
Nouveau-Brunswick	(13)	(2,0%)	
QUEBEC	41	6,4%	26%
ONTARIO	294	46%	35%
OUEST:	256	40%	29%
Manitoba	(26)	(4,0%)	
Saskatchewan	(31)	(4,8%)	
Alberta	(99)	(15,5%)	
C.-Britannique	(100)	(15,6%)	
TERRITOIRES:			
Yukon	0	0,0%	0,003%
Nord-Ouest	0	0,0%	
TOTAL	639	99,8%	99,003%

*D'après notre compilation des données brutes fournies par le Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que de Statistique Canada.

TABLEAU V: Les sphères d'intérêt des groupes ayant demandé à comparaître devant le Comité mixte spécial*

Les sphères d'intérêt	Pas invités à comparaître	Invités à comparaître	
		Accepte	Décline
Les droits de la personne	27	23	1
Les droits des autochtones	114	17	1
Les gouvernements et les organisations politiques	20	15	1
Les minorités ethniques	15	11	0
Les groupes des langues officielles	12	8	0
La politique sociale	4	7	0
Le milieu des affaires	9	6	1
Le milieu de l'enseignement	5	4	0
Les églises	5	3	2
Les syndicats	0	0	1
TOTAL	211	94**	7

*D'après notre compilation basée sur les procès-verbaux et les témoignages du Comité mixte spécial sur la Constitution, ainsi que sur les documents du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement et les documents du Centre parlementaire.

**Il faut ajouter à ces nombres 5 experts invités par le Comité.

On confie au Centre parlementaire le mandat de dresser le calendrier des témoignages..

My work was scheduling witnesses.... We had close to a thousand submissions, although not everyone wanted to appear before the Committee The steering sub-committee of Austin, Epp and Nystrom initially agreed on convening national organizations...therefore leaving out individuals...then they agreed on regional groups.

The native groups presented a special case... all that wanted to be heard were asked to appear if they represented a national, provincial or regional group...individual bands were left out.

Néanmoins, sept groupes refusent de comparaître.

Parmi ceux-ci on remarque la Conférence des évêques catholiques du Canada à qui l'enchâssement d'une Charte des droits présentait quelques problèmes en ce qui concerne l'avortement. Elle en est arrivée à une solution de compromis en déléguant une section provinciale, soit la Conférence des évêques catholiques de l'Ontario (Comité mixte spécial, 1981:Fasc.33). D'après nos entrevues, presque tous les intervenants regrettent l'absence de groupes syndicaux. On s'aperçoit par contre qu'un seul groupe avait fait la demande de comparaître, la B.C. Federation of Labour. Toutefois, après convocation, cet organisme a refusé de se présenter:

They subsequently refused to appear before the Committee because they didn't want to embarrass the N.D.P. whose caucus was divided on the constitutional issue....

Mais l'absence (l'abstention?) la plus remarquée au Comité fut celle du Québec et de la francophonie (considérée comme l'une des deux majorités). Il n'y eut du Québec que: Le Positive Action Committee, le Conseil des minorités du Québec, le Bureau des écoles protestantes du Grand Montréal, le National Congress of Italian-Canadians (section Québec), le Conseil Attikamek-Montagnais, et le Parti de l'Union nationale. Parallèlement, les groupes francophones entendus représentaient des minorités telles: l'Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO), (où les francophones représentent 5% de la population), la Société franco-manitobaine (6% de la population), l'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan (3% de la population), et la Fédération des francophones hors-Québec (en excluant le Québec, les Canadiens d'expression française regroupent un million de personnes, soit 4% de la population canadienne, ou 5,5% des Canadiens vivant hors du Québec).

Même si le référendum a été souvent qualifié d'agent catalyseur pour cette réforme constitutionnelle, aucun groupe représentant la majorité québécoise n'a fait valoir

ses points de vue. Notons aussi que les deux seuls députés ministériels québécois francophones à participer aux séances du Comité de façon régulière furent: le député de Shefford (Jean Lapierre), qui était officiellement substitut du député de Humber Port-St-Barbe (Brian Tobin), et le co-président, le député de Hochelaga-Maisonneuve (Serge Joyal) qui ne pouvait s'engager dans les débats, compte tenu de ses fonctions.

On a déploré l'absence, ou plutôt l'abstention, de la francophonie au Comité et nos informateurs ont passé des jugements très sévères sur ce sujet: "Ceux qui ne disent rien, consentent." "Anyone who wanted to appear, did...." avec ce petit qualificatif.

Liberals were unwilling to let groups with P.Q. connections appear...there was a great reticence on the part of the Liberals to hear nationalist groups. Liberals boycotted St-Jean-Baptiste--in the end they gave in but by then St-Jean-Baptiste refused to come....⁹

"Le Québec n'a pas parlé fort au Comité," nous a-t-on dit.

⁹Entrevue de l'auteur.

3.3 Les amendements

Lorsque un gouvernement amende
un de ses projets de loi,
l'intention qui l'anime se
dégage autant de ce qu'il a
consenti à amender que de ce
qu'il s'est refusé à amender
.....

(Robert Décary, entrevue
de l'auteur)

Le 12 janvier 1981, le ministre de la Justice (Jean Chrétien) a déclaré que le gouvernement acceptait d'apporter les changements suivants à son projet de résolution. Nous nous limiterons à en exposer que les points saillants en notant les intervenants pour les amendements majeurs.

La Charte des droits et des libertés

La Charte, à cause de son libellé parfois ambigu, avait suscité beaucoup de controverses et avait fait l'objet de maintes interventions au Comité comme celles de:

La Commission canadienne des droits de la personne (le 14 novembre 1980, no.5)

Le Congrès juif canadien (le 18 novembre 1980, no.7)

Le Conseil consultatif de la situation de la femme (le 20 novembre 1980, no.9)

L'Association du barreau canadien (le 28 novembre 1980, no.15).

Le Conseil national des autochtones du Canada (le 2 décembre 1980, no.17)

L'Association canadienne des libertés civiles (le 18 novembre 1980, no.7)

L'Eglise unie du Canada (le 18 décembre 1980, no.21)

La Coalition pour la protection de la vie humaine (le 9 décembre 1980, no.22)

Le Conseil des organismes nationaux ethno-culturels du Canada (le 9 décembre 1980, no.22)

Le Conseil consultatif canadien sur le multiculturalisme (le 18 décembre 1980, no.29)

Les dispositions restrictives (art. 1)

Suite à toutes ces interventions, l'article 1, qui traite des dispositions restrictives, a été modifié dans le sens que le proposaient Gordon Fairweather (le 14 novembre 1980, no.5), président de la Commission canadienne des droits de la personne, et Walter Tarnopolski, président de l'Association canadienne des libertés civiles (le 18 novembre 1980, no.7). Le premier article reconnaît que les droits et les libertés ne pourront être restreints que par une règle de droit "dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique." Selon le gouvernement, l'objectif de cette modification fut de renforcer la protection des droits et des libertés dans la Charte.

Les droits à la non-discrimination (art. 15(1))

Cet article a été modifié afin de mettre l'accent sur l'aspect positif de cette partie de la charte des droits. Pour ce faire, le libellé a été changé à "droits à l'égalité," et garantit l'égalité des deux sexes devant la loi.

Le gouvernement a de plus choisi d'énumérer les motifs de non-discrimination à titre d'exemples, (race, origine nationale ou ethnique, couleur, religion, sexe ou âge), la liste des motifs de discrimination restait ouverte comme l'avait demandé des groupes divers tels:

Le Comité canadien des droits de la personne
(le 14 novembre 1980, no.5)

L'Association du barreau canadien
(le 28 novembre 1980, no.15)

Le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme (le 20 novembre 1980, no.9)

Le Comité d'action national sur la situation de la femme (le 20 novembre 1980, no.9)

L'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique (le 9 décembre 1980, no.22)

L'Association nationale de la femme et le droit (le 9 décembre 1980, no.22)

La coalition pour la protection de la vie humaine (le 9 décembre 1980, no.22)

La promotion sociale (art. 15(2))

Les programmes de promotion sociale ont été conservées à l'égard des personnes ou groupes désavantagés tel que le demandaient:

L'Association nationale de la femme et du droit (le 9 décembre 1980, no.22)

Le Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme (le 11 décembre 1980, no.24)

L'Association canadienne des travailleurs sociaux (le 18 décembre 1980, no.29)

La primauté de la Charte (nouvel article 24)

Aussi un nouvel article 24 a été ajouté. Cet article conférerait un recours aux tribunaux en cas de violation de la Charte. Les intervenants furent:

L'Association canadienne des libertés civiles (le 18 novembre 1980, no.7)

Le Congrès juif canadien (le 18 novembre 1980, no.7)

L'Association du barreau canadien (le 28 novembre 1980, no.15)

La Société canadienne pour la prévention du crime (le 11 décembre 1980, no.24)

Le Conseil canadien sur l'enfance et la jeunesse (le 8 décembre 1980, no.21)

L'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique (le 9 décembre 1980, no.22)

La Société franco-manitobaine (le 21 novembre 1980, no.10)

La Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick (le 24 novembre 1980, no.11)

Le Comité d'éducation confessionnelle de Terre-Neuve (le 9 janvier 1981, no.35)

Les garanties juridiques (articles 7-14)

Le gouvernement semble avoir pris en considération les interventions suivantes:

L'Association du barreau canadien
(le 28 novembre 1980, no.15)

Le Congrès juif canadien
(le 18 novembre 1980, no.7)

L'Association canadienne des libertés
civiles (le 18 novembre 1980, no.7)

Le Gouvernement du Nouveau-Brunswick
(Richard Hatfield) (le 4 décembre 1980, no.19)

L'Eglise unie du Canada
(le 18 décembre 1980, no.29)

M. Svend Robinson (Burnaby, B.C.), député du Nouveau parti démocratique, ainsi que d'autres organisations représentant les libertés civiles comptaient aussi parmi les intervenants.

Les changements proposés ont eu pour but d'assurer une meilleure protection des garanties juridiques dans le cas de fouilles, de perquisitions, et de saisies illégales. Ils assurent aussi le droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit. Ils garantissent également le droit de ne pas être privé, sans

juste cause, d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable, le droit de bénéficier d'un procès avec jury.

Les droits linguistiques (articles 16-23)

Les droits linguistiques ont fait l'objet de maints débats et discussions, non seulement devant le Comité mais aussi dans toutes les régions du pays.

Le gouvernement a pris en considération spécialement les interventions suivantes:

Le Commissaire aux langues officielles
(M. Valden) (17 novembre 1980, no.6)

L'Association canadienne-française de
l'Ontario (19 novembre 1980, no.8)

Le Conseil des minorités du Québec
(le 19 novembre 1980, no.8)

L'Association culturelle franco-canadienne
de la Saskatchewan (le 25 novembre 1980, no.12)

L'Association du barreau canadien
(le 28 novembre 1980, no.15)

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick
(M. Hatfield) (le 4 décembre 1980, no.19)

L'Eglise unie du Canada
(le 18 décembre 1980, no.29)

Le Congrès national des Italo-Canadiens
(le 10 décembre 1980, no.23)

Tout d'abord, les dispositions de la Loi sur les langues officielles ont été enchâssées dans la Constitution, puis à la demande de Richard Hatfield, les nouveaux articles 16(2), 17(2), 18(2), 19(2) et 20(2) ont été ajoutés pour rendre le Nouveau-Brunswick officiellement bilingue. Cependant, le projet demeure muet en ce qui concerne l'Ontario, la politique du gouvernement ne voulant pas imposer le bilinguisme dit institutionnel aux provinces. (Nous y reviendrons dans notre conclusion.)

Une autre modification élargit les droits à l'instruction dans la langue de la minorité afin de reconnaître "les droits acquis" des citoyens. Cette disposition permettra à tous les citoyens canadiens dont un enfant a déjà commencé à recevoir son instruction en anglais ou en français de faire instruire tous leurs autres enfants dans la même langue dans des écoles primaires et secondaires "là où le nombre le justifie." Ceci tenait compte des interventions suivantes:

Le Commissaire aux langues officielles
(le 17 novembre 1980, no.6)

L'Association canadienne-française de
l'Ontario (le 19 novembre 1980, no.8)

Le Conseil des minorités du Québec
(le 19 novembre 1980, no.8)

L'Association culturelle franco-canadienne
de la Saskatchewan (le 25 novembre 1980, no.12)

Le gouvernement du Nouveau Brunswick
(Richard Hatfield) (le 4 décembre 1980, no.19)

L'Eglise unie du Canada
(le 18 décembre 1980, no.29)

Le Congrès national des Italo-Canadiens
(région du Québec) (le 10 décembre 1980, no.23)

Les droits des peuples autochtones (art. 24)

Les droits et libertés des autochtones furent
précisés comme l'avaient demandé, outre les associations
d'Amérindiens et d'Inuits:

Le Congrès juif canadien
(le 18 novembre 1980, no.7)

Le Centre pour la promotion de l'intérêt
public (le 18 décembre 1980, no.29)

L'Eglise unie du Canada
(le 18 décembre 1980, no.29)

L'Organisation nationale d'anti-pauvreté
(le 18 décembre 1980, no.29)

Le Conseil consultatif canadien sur le
multiculturalisme (le 18 décembre 1980, no.29)

Le gouvernement de la Saskatchewan
(le 19 décembre 1980, no.30)

Vancouver People's Law School Society
(le 6 janvier 1981, no.32)

La Conférence des évêques catholiques
de l'Ontario (le 7 janvier, 1981, no.33)

Le Très Révérend Père E. Scott
(le 7 janvier 1981, no.33)

Maxwell Cohen
(le 8 janvier 1981, no.34)

Il est pertinent de noter que de très fortes pressions ont été exercées par le Nouveau parti démocratique qui menaçait de retirer son appui au projet de résolution si les droits des autochtones n'étaient pas précisés.¹⁰

¹⁰ Sheppard et Valpy (1982:162) font un compte-rendu fort fidèle d'un moment qui fut qualifié par plusieurs observateurs comme le plus émouvant des délibérations du Comité, et qui certainement visait à cautionner la légitimité de la démarche gouvernementale:

With the TV cameras recording every poignant moment, and several observers and members of the parliamentary committee in tears, Chrétien introduces his aboriginal rights amendment. First, he turns to the presidents of the three national native people's organizations who are sitting in the observers' seats behind him-- Del Riley of the National Indian Brotherhood, Eric Tagoona of the Inuit Tapirisat of Canada, Harry Daniels of the Native Council of Canada--and says to the committee co-chairmen: "May I invite the three leaders to come and sit right here to join me?" He gestures to chairs beside him, usually occupied by senior civil servants. When the native leaders are seated, Chrétien laughs and says: "Now they are my advisers."

The ceremony is played out like the official opening of a shopping plaza in a small town. Chrétien gives Peter Ittinuar, the Inuit New Democrat MP from the Northwest Territories, the honour of reading the natives rights amendment in English. Next, the Justice Minister gives former Indian and Northern Affairs minister Warren Allmand, a tireless champion of native rights, the honour of reading the amendment in French.

La péréquation - (art. 31(2))

Le gouvernement s'est montré particulièrement attentif aux représentations faites par les quatre gouvernements provinciaux, ainsi que par quelques groupes qui désiraient qu'il soit spécifié plus clairement que le fédéral doive verser des subventions aux gouvernements provinciaux.

L'Association du barreau canadien
(région Terre-Neuve) (le 20 novembre 1980, no.9)

Le gouvernement de l'Ile-du-Prince-Edouard
(le 27 novembre 1980, no.14)

Le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse
(le 2 décembre 1980, no.17)

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick
(le 4 décembre 1980, no.19)

Le gouvernement de la Saskatchewan
(le 19 décembre 1980, no.30)

Le Nouveau parti démocratique de l'Alberta
(le 7 janvier 1981, no.33)

Jake Epp makes a pretty speech. "I say quite openly, Mr. Chairman, it is a difficult role very often to convey to other Canadians that if justice is to be done in the country, it must...be done first to Canada's aboriginal people." Epp is a Mennonite; his ancestors came to Canada to escape injustice. His Liberal counterpart on the committee, Senator Jack Austin, is a Jew; he and his people know not only injustice but genocide. Austin's voice breaks with emotion as he calls the amendment an "incredible accomplishment of Canada.... I think it proves just how strong, how practical, how pragmatic, but particularly how just and equitable Canadians can be and are."

Le multiculturalisme (art. 26)

L'article 26 sur le droit de la preuve a été supprimé à la suite de vives pressions par l'Association du barreau canadien, l'Association canadienne pour les libertés civiles, et la Commission canadienne des droits de la personne.

A sa place, une disposition protégeant la nature multiculturelle du Canada a été insérée comme l'avaient recommandé les représentants des groupes ethniques (d'origine allemande, italienne, polonaise ou ukrainienne), ainsi que:

Le Conseil consultatif canadien sur le
multiculturalisme (le 18 décembre 1980, no.29)

La Fédération canadienne du civisme
(le 18 décembre 1980, no.29)

Le Parti crédit social de l'Alberta
(le 7 janvier 1981, no.33)

La procédure de modification (arts 38, 41, 42, 46 et 47)

En ce qui concerne l'article 38, le gouvernement a réduit de huit à sept le nombre des provinces qui doivent convenir d'une contre-proposition de remplacement à la formule de modification. Cette contre-proposition devrait dorénavant être approuvée par les assemblées législatives des provinces concernées. De même, toute contre-proposition

émanant du gouvernement central devrait similairement être approuvée par le Parlement.

De plus, selon la modification proposée par le député d'Edmont (I-P-E), G. Henderson, il n'est plus nécessaire qu'une modification à la Constitution soit approuvée par 50% de la population des provinces de l'Atlantique. Cette demande fut aussi faite par:

Canada West Foundation
(le 25 novembre 1980, no.12)

L'Association du barreau canadien
(le 28 novembre 1980, no.15)

ainsi que les quatres provinces ayant comparu.

L'amendement de l'article 42 fait ressortir que le référendum est un mécanisme pour surmonter une impasse constitutionnelle. Des craintes de référendums instantanés avaient été soulevées par:

Canada West Foundation
(le 25 novembre 1980, no.12)

L'union nationale
(le 17 décembre 1980, no.28)

Le gouvernement de la Saskatchewan
(le 19 décembre 1980, no.30)

Canadians for One Canada
(le 8 janvier 1981, no.34)

Aussi, l'article 46 prévoit la création d'une commission référendaire, ainsi que le souhaitait le premier ministre de la Saskatchewan (A. Blakeney). Cette commission fédérale-provinciale aurait comme mandat de recommander au Parlement des règles applicables à la tenue d'un référendum portant sur une modification constitutionnelle.

Le gouvernement a présenté et accepté 58 amendements les plus importants servant à bonifier la Charte, à institutionaliser la Loi sur les langues officielles, à enchâsser le bilinguisme au Nouveau-Brunswick, à consolider les garanties juridiques, à reconnaître les droits des autochtones, à inscrire le caractère multiculturel du Canada et à ajouter de nouvelles dispositions à la formule de modification.

Le gouvernement a aussi accepté sept amendements sur 22 présentés par le Parti progressiste-conservateur (c'est-à-dire 32%). Le plus important ajoute à la liste énumérant les catégories de non-discrimination, les personnes souffrant de déficiences mentales ou physiques (art. 15(1)).

Quant au Nouveau parti démocratique, le gouvernement a accepté deux seuls amendements sur 42 (c'est-à-dire 3%), le plus important à l'article 52(1) concernant les ressources naturelles.

Au terme des travaux du Comité, la position du gouvernement peut donc se résumer ainsi:

(a) compte tenu de la participation des parlementaires lors du débat constitutionnel où prennent la parole: 110 députés et sénateurs lors de la présentation du projet, 170 députés et sénateurs aux séances du Comité, 145 députés et sénateurs à la troisième lecture;

(b) compte tenu de la participation des groupes et individus lors des séances du Comité mixte spécial où 94 groupes ont témoigné;

(c) compte tenu des 67 amendements qui ont amélioré le projet de résolution;

(d) compte tenu de la télédiffusion des débats du Comité;

(e) compte tenu des deux délais accordés au Comité (du 9 décembre 1980 au 9 février 1980, puis au 13 février 1981); et

(f) compte tenu qu'en substance, le projet de résolution répondait, d'après le gouvernement, à une volonté populaire, le gouvernement a conclu que le projet illustrait bien sa thèse de "Made in Canada by Canadians" et avait acquis une légitimité "populaire."

Cependant, il ne faut pas oublier que le caractère de la démarche, les absents du processus et les silences qu'on a retrouvés à la lecture du projet amendé infirment plutôt qu'ils ne confirment la thèse gouvernementale. Quant au processus, notons tout d'abord que même si le texte de résolution avait été amendé cent fois, il demeurerait anti-fédératif parce qu'unilatéral. Donc, pour les tenants d'un fédéralisme où l'Etat central et les Etats-membres sont des partenaires égaux, le projet était toujours inacceptable en principe.

Ce ne sont pas les provinces qui doivent être plus fortes que le fédéral, ni le fédéral plus fort que les provinces, mais la fédération elle-même qui doit être plus forte que les unes et les autres. L'antidote au séparatisme n'est pas la force prépondérante du fédéral ni celle des provinces, mais celle de la fédération, celle de l'harmonisation des parties entre elles....

(Sénat, 1980:1838)

Les grands absents de cette démarche unilatérale furent, il va s'en dire, les provinces. La Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, le Québec, et Terre-Neuve ont choisi de faire valoir leurs positions devant les tribunaux; l'Ontario s'y est abstenu puisqu'elle appuyait le projet à condition qu'on ne lui impose pas l'article 133 de l'A.A.N.B. qui la rendrait officiellement bilingue).¹¹

, Néanmoins, le Nouveau-Brunswick, l'Ile-du-Prince-Edouard, la Nouvelle-Ecosse et la Saskatchewan ont choisi de comparaître devant le Comité et ces gouvernements provinciaux furent alors réduits au rang de groupes de pression. Lors de nos entrevues, on déplore aussi l'absence de "la francophonie," "du patronat," "des syndicats," "des municipalités," "des agriculteurs," "des jeunes," "des personnes âgées," "des experts" (politologues, juristes, etc.).

It would have been very useful to have expert witnesses, political scientists who could have commented on the process, not just the content.

A ce sujet, mentionnons la façon inusitée que l'on a retenue pour choisir les "experts." Le gouvernement a décidé qu'il convoquait deux "experts," octroyant aux

¹¹C'est ce que nos entrevues confirment.

conservateurs et aux néo-démocrates, le droit d'en faire comparaître respectivement deux et un. Pourquoi a-t-on décidé d'en limiter le nombre, et pourquoi a-t-on choisi d'étiqueter le témoin avant même qu'il ne compareisse?

Cette pratique a été vivement contestée par les membres des partis d'opposition. "But what could we do?" "It was a take it or leave it situation."¹² étant donné que le gouvernement avait décidé, dès le début des audiences, que nul ne comparaitrait à titre personnel, en tant qu'individu--chaque devait représenter une sphère d'intérêt spécifique, préférentiellement au niveau national, quoiqu'on a permis à des organisations provinciales ou régionales de comparaître par la suite.

Quant aux amendements, bien que le gouvernement se soit dit "à l'écoute des opinions de tous les Canadiens," il y a lieu de noter que

...lorsqu'un gouvernement amende un de ses projets de loi (ou de résolution), l'intention qui l'anime se dégage autant de ce qu'il a consenti à amender que de ce qu'il s'est refusé à amender. Donc, les silences nous apparaissent tout aussi éloquents.¹³

En matière linguistique, notamment, la version amendée constitue deux poids, deux mesures.

¹²Entrevue faite par l'auteur.

¹³Ibid.

Le Nouveau-Brunswick, qui a consenti, et l'Ontario qui s'y refuse encore, ont la liberté de choisir leur régime linguistique. Cette position revient paradoxalement aux conclusions du Rapport Pépin-Robarts pourtant si décrié à Ottawa sur ce point. Par contre, on refuse toute liberté de choix au Québec et au Manitoba.

Pourtant, le ministre de la Justice (Jean Chrétien) affirmait que le gouvernement se refusait d'imposer un bilinguisme institutionnel aux provinces.... "Drôle de logique," nous a-t-on dit....

Robert Décary écrivait dans Le Devoir du 16 janvier 1981:

Le projet refuse toujours au Québec le droit de décider lui-même de sa politique en matière de langue de législation, de justice et d'enseignement: on décide à sa place, dans ces domaines vitaux sur lesquels il devrait pouvoir exercer une souveraineté absolue, on lui impose un carcan constitutionnel dont il ne pourra plus sortir quand bien même les circonstances l'exigeraient, à moins qu'Ottawa et une majorité des autres provinces n'y consentent.

Ceci vient confirmer les craintes de ceux qui voient dans l'enchâssement de droits linguistiques dans une Constitution fédérale une menace réelle à la souveraineté culturelle du Québec. "Comme s'il fallait, pour protéger la minorité anglophone, empêcher le Québec d'être institutionnellement français," de nous confier Robert Décary.

De plus, ce projet représente un net recul en termes de la reconnaissance des aspirations du Québec et de la satisfaction des francophones hors Québec.

Le projet de résolution constitutionnelle ne fait aucune référence aux deux peuples fondateurs; cependant, le projet amendé avec son article 26, vient reconnaître le caractère multiculturel du Canada:

...toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens....

De plus, l'article 23 relatif aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité, constitue, au départ, et quelle qu'en soit la portée, un empiètement dans un domaine de compétence provinciale.

Cet article va directement à l'encontre de la Loi 101 au Québec en permettant aux Canadiens des autres provinces, dont la langue maternelle n'est pas l'anglais, d'envoyer leurs enfants à une école québécoise anglaise si eux-mêmes ont reçu, hors Québec, l'instruction primaire en anglais. En ce qui a trait aux francophones hors-Québec, le projet amendé se contente de parler de "prestation de l'instruction." Donc, aucune garantie d'écoles ou de commissions scolaires administrées par le groupe minoritaire.

Et le critère retenu demeure toujours: là, "où le nombre le justifie."

Par ailleurs, aucun amendement ne fut apporté à l'article 6, relatif à la liberté de circulation et d'établissement, ce qui a pour effet de menacer de nombreuses lois provinciales, tant au Québec qu'ailleurs.

Somme toute, la spécificité québécoise fut encore plus compromise en cherchant à uniformiser lois et règlements à travers le pays. En effet, Jean-Louis Roy du Devoir écrivait dans un éditorial du 17 janvier 1981:

De plus, ce projet dissout le fondement même de la réforme constitutionnelle, telle qu'envisagée par le Québec depuis vingt ans, soit la reconnaissance politique et institutionnelle de la dualité. Ce faisant, elle fixe et fige pour l'avenir prévisible, toute reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise

....

Ce ne sont pas des considérations anti-fédératives qui forcent le gouvernement à suspendre l'adoption du projet de résolution en troisième lecture. Comme nous en avons déjà fait mention, le "filibuster" conservateur a permis à la province du Manitoba de présenter un renvoi à la Cour suprême du Canada, appelant de la décision de la Cour d'appel de cette province. Au procureur général du Manitoba se joignent ceux du Québec, de la Nouvelle-Ecosse, de la Colombie-Britannique, de l'Ile-du-Prince-Edouard, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de Terre-Neuve, ainsi que la "Four Nations Confederacy Inc."

D'après nous, le gouvernement n'eut d'autre choix que de suspendre l'adoption de son projet constitutionnel au Parlement canadien. Le 8 avril 1981, la Chambre des communes décide donc à l'unanimité d'attendre la décision de la Cour suprême sur les appels formulés avant d'adopter le projet de résolution. Quatre amendements sont néanmoins apportés au projet avant la suspension du débat: les deux premiers sont proposés par le parti ministériel. Le premier reconnaît la suprématie de Dieu dans un court préambule à la Charte, et se lit comme suit: "Le Canada est fondé sur les principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit." Le deuxième amende la formule de modification. On donne aux provinces de l'Ouest la possibilité de bloquer un changement à la Constitution pourvu que deux d'entre elles s'opposent à un tel changement, peu importe si elles représentent ou non 50% de la population de cette région.

La formule de modification dite de Victoria exigeait à l'origine l'opposition d'au moins deux des quatre provinces de l'Ouest représentant plus de 50% de la population de cette partie du pays pour bloquer un changement à la Constitution. Les premiers ministres de la région de l'Atlantique avaient obtenu une modification semblable à la formule de Victoria pendant les délibérations du Comité.

Le gouvernement accepte aussi deux amendements présentés par le N.P.D. clarifiant les droits des autochtones et celui de l'égalité des sexes. Les amendements présentés par le Parti conservateur sont défaits, (le plus important de ceux-ci aurait substitué la formule de modification de Vancouver à celle de Victoria).

Le débat est enfin suspendu! Cette étape a quand même permis à la population canadienne de se sensibiliser au problème constitutionnel; elle a au surplus contribué à la bonification de la Charte, et surtout elle a stoppé le fameux processus unilatéral. La suspension du débat au Parlement fut donc comme le note Sheppard et Valpy (1982:109), "...de facto end of unilateralism...."

Quant à sa substance, le projet de résolution augure déjà le désaveu de la spécificité québécoise. En effet, le projet demeure muet sur la notion historique de la dualité--dans ce contexte, les Québécois et les francophones hors-Québec sont réduits au statut d'une minorité parmi d'autres. De biculturel, le Canada serait devenu multiculturel.... Robert Décary (1981) opine que:

...ces amendements viennent confirmer qu'en ce pays, l'esprit fédératif est dangereusement malade, et que la dualité est une espèce en voie de disparition.

CHAPITRE 4: De l'unanimité à l'exclusion
du Québec

4.1 La décision de la Cour
suprême du Canada (septembre 1981)

We are the umpire of the
Canadian constitutional
system, the only umpire.

(Bora Laskin, cité par
Sheppard et Valpy, 1982:224)

Le 28 septembre 1981, la Cour suprême du Canada rend sa décision relativement aux renvois des provinces.¹

L'avis historique de la Cour suprême peut se résumer ainsi:

La Cour juge, de façon unanime, que le projet de résolution a un effet sur les pouvoirs législatifs des provinces. Ils² reconnaissent que le projet influence les relations fédérales-provinciales en raison de la Charte des droits et libertés.

Six juges (Beetz, Chouinard, Lamer, Martland, Dickson, Ritchie) contre trois (Laskin, Estey et McIntyre) estiment que le consentement des provinces est constitutionnellement nécessaire pour l'adoption du projet de résolution et reconnaissent ainsi l'existence d'une convention constitutionnelle.

Sept juges (Laskin, Estey, Beetz, Chouinard, Lamer, Dickson, McIntyre) contre deux (Martland, Ritchie) considèrent que cette convention n'est cependant pas juridique et que par conséquent le Parlement fédéral n'est pas tenu en droit d'obtenir le consentement des provinces.

Quant à la question du renvoi de Terre-Neuve (Question 4) relative au territoire ainsi qu'aux droits et privilèges des écoles confessionnelles de cette province, la Cour a préféré ne pas se prononcer puisque le procureur général du Canada ainsi que celui de cette province s'étaient entendus pour l'essentiel d'une réponse appropriée à cette question.

¹ Les questions et le résumé des réponses sont à l'annexe 6.5.

² Lors de cette décision, les juges étaient: de l'Ontario, Bora Laskin et William Estey; du Québec, Jean Beetz, Julien Chouinard et Antonio Lamer; de l'Ouest, Ronald Martland, Brian Dickson et William McIntyre; et des Maritimes, Charles Ritchie.

Donc, pour la Cour suprême, le projet de résolution est légal mais inconstitutionnel au sens conventionnel. Il fallait à toutes fins utiles revenir au dictum du premier ministre Mackenzie King: "Sort of unanimity if necessary, but not necessarily unanimity." Dans les quelques jours qui suivent le jugement, le professeur Lederman, juriste bien connu, publie dans le Financial Post les réflexions suivantes:

My main point can now be very simply made. The essence of Canadian federalism and independence, so far as basic constitutional amendment is concerned, is in the constitutional convention just quoted. To act constitutionally, one must obey not only the strict law of the constitution but also the established conventions of the constitution.

This is now a binding obligation of the government and Parliament of Canada and of the governments and Legislative Assemblies of the Provinces. This is the effect of what the majority group of six judges in the Supreme Court of Canada has said....

Also, thanks to the judgment of the group of six, the Supreme Court of Canada has made a major contribution to the solution of our current constitutional dilemmas. The convention, requiring a substantial measure of provincial consent (but not unanimity) is now authoritatively recognized. This should send the federal government and the provinces back to the bargaining table for settlement of our problems by the necessary consensus in Canada.

Il semble donc que ces conclusions aient été partagées par les acteurs politiques puisque le premier ministre de la Colombie-Britannique, agissant en sa qualité de président de la Conférence des premiers ministres provinciaux, réclame la tenue d'une conférence.

To resolve in Canada, the Constitutional issue through negotiation and compromise, in a manner consistent with the decisions of the Supreme Court.³

Le premier ministre canadien accepte l'invitation de ses homologues provinciaux, renonçant ainsi d'agir unilatéralement. Il tentera à nouveau de "légitimer" son projet. Nul doute, qu'à ce stade, tous les acteurs savent que le consentement des provinces pouvait comporter des modifications quant à la substance de l'une ou l'autre des positions.⁴

³Extrait d'une lettre du premier ministre de la Colombie-Britannique adressée au premier ministre du Canada, le 14 octobre 1981.

⁴Les positions de base peuvent se résumer ainsi:

Le gouvernement central, ainsi que le gouvernement de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, appuyaient le projet de résolution tel qu'amendé au Comité mixte spécial (voir le chapitre précédent). Le gouvernement de huit provinces, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Québec, de la Nouvelle-Ecosse, de l'Ile-du-Prince-Edouard, de Terre-Neuve et du Manitoba. L'Accord qu'ils avaient signé à Ottawa le 16 avril 1981. L'Accord comprenait un projet de domiciliation de la Constitution assorti d'une formule de modifications connu sous le nom du "consensus de Vancouver." Cette formule permettait une modification constitutionnelle si celle-ci était appuyée par le Parlement canadien ainsi que par sept provinces représentant 50% de la population. Trois provinces pouvaient, selon cette formule, exercer un droit de "retrait" (opting out) moyennant une compensation financière. L'Accord écartait l'enchâssement d'une Charte des droits et libertés.

La décision de la Cour suprême aura donc permis aux forces en présence de se rencontrer à nouveau pour essayer de rétablir un nouvel équilibre. "This time, we have to strike a deal...."⁵

⁵Nous avons personnellement observé que tel était l'objectif avoué de plusieurs délégations provinciales anglophones, notamment celles reconnues comme les trois colombes (la Saskatchewan, la Colombie-Britannique, et la Nouvelle-Ecosse).

4.2 Le "Canadian Way"

Sur le plan stratégique notamment, l'erreur est grossière. Car tout ceux qui voudraient voir le Canada redevenir plus centralisé accepteront volontiers--en ayant l'air de se faire prier--la proposition du Québec à l'effet d'ouvrir le débat constitutionnel. Sans doute, on fera au particularisme québécois la concession de quelques textes légaux; mais il y a fort à parier que le Québec obtiendra moins que ce que de toutes façons il est en train de recevoir par la force des choses....

(Trudeau, 1967:47)

Cette conférence de la "dernière chance" s'est ouverte sous le signe de la recherche d'un compromis. Nous citons, à titre d'illustration, ces quelques extraits des déclarations d'ouverture:

Le premier ministre du Canada:

Je voudrais donc commencer en disant que nous sommes ici pour chercher un accord et que cet accord sera possible dans la mesure où toutes les parties en cause sont prêtes à faire des compromis. Quant à nous, nous sommes prêts à faire des compromis sur notre position, celle qui est connue, celle qui est devant la Chambre des communes, nous souhaitons qu'au cours des heures et des jours s'il le faut qui suivent, nous rencontrions une disposition semblable de la part des dix premiers ministres provinciaux.

(Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution, 1981:7)

Le premier ministre de l'Ontario:

...I don't want to become emotional on this occasion, because it is not my nature, but I can't help but think as we sit here, as we were here a year ago, as some of us have been here for a number of years, that really there is an opportunity, I sincerely believe it, for the people around this table, perhaps not to achieve unanimity, but a measure of compromise or consensus that would make the people of our province at least feel that there is this concern about Canada, there is this desire to patriate, there is this desire to see the rights in a general sense and that we as political leaders have, shall I say, the political will to bring this process to some conclusion.

(Conférence fédérale-provinciale....., 1981:19-20)

Le premier ministre de la Colombie-Britannique:

...Unfortunately it has only been since the Supreme Court decision that agreement was reached to return to the table. I believe the Supreme Court decision is important to this meeting as an assist to coming to the type of agreement we wish to achieve....

There are those who would look upon this conference as our last chance, as a final attempt to seek agreement. This is not my view. I regard this meeting as our first chance in fourteen months to seek agreement and as the initial attempt to find consensus within the new ground rules for patriating the constitution as established by the Supreme Court of Canada.

The Supreme Court of Canada has not asked us simply to meet once again, nor has it directed us to make one final attempt at agreement. The Court has said, and it has said this very clearly, that substantial provincial consent is necessary to change Canada's constitution....

(Conférence fédérale-provinciale..., 1981:53-54,56-57)

Quant au premier ministre du Québec, il a dit:

J'ai donc mandat du Parlement québécois de demander au premier ministre fédéral s'il entend se rendre à cette demande officielle du Parlement du Québec, adoptée à l'unanimité des partis, s'il est prêt à renoncer à agir de façon unilatérale et à poursuivre les négociations dans le respect des conventions constitutionnelles clairement définies par la Cour suprême? A mon sens il ne saurait y avoir de négociations valables ni de chances raisonnables de succès sans un tel changement d'attitude de la part de nos vis-à-vis. Et je dis avec d'autant plus d'assurance que de notre côté, nous, les huit provinces, nous avons fait un sacré bout de chemin depuis un an.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1981:23)

Il est pertinent de souligner qu'en définissant ainsi son mandat, le premier ministre du Québec reconnaissait qu'il appartenait aux acteurs politiques de définir le degré de consentement provincial requis pour qu'une demande de modification soit légitime et constitutionnelle. Aussi, le premier ministre ne fait aucunement allusion à un droit de veto pour le Québec. Plus tard, devant la Cour suprême, le procureur général du Canada soulève ce fait dans son argumentation:

D'ailleurs, le Premier ministre du Québec ne pouvait prétendre à un droit de veto pour le Québec après avoir signé l'accord du 16 avril 1981. L'accord des huit (8) consacrait l'égalité des provinces, tel qu'il appert du communiqué de presse et des notes explicatives accompagnant l'accord du 16 avril. Or, l'existence d'un veto implique l'obligation d'obtenir le consentement d'une province particulière pour amender la constitution et en conséquence, est incompatible avec un statut d'égalité pour toutes les provinces.

Il ressort de l'accord d'avril 1981 selon nous que toutes les provinces signataires ne reconnaissaient à aucune province un droit particulier ou un statut spécial. D'ailleurs, cette attitude était parfaitement conforme à la position que ces provinces, y compris le Québec, adoptaient alors devant les tribunaux à l'occasion des trois (3) renvois antérieurs. En plaissant que toutes les provinces devaient consentir, ces acteurs soutenaient déjà la thèse de l'égalité des provinces.

(Procureur général du Canada, 1982:54-55)

Le 5 novembre 1981, un accord est intervenu après quatre jours (et nuits) de négociations publiques et privées. L'accord a deux résultats considérables: d'une part, le projet de résolution est radicalement transformé quant à sa substance, et, d'autre part, le projet amendé reçoit l'appui de toutes les provinces à l'exclusion du Québec,⁶ ce qui lui confère la légitimité telle que prescrite dans la décision de la Cour suprême en septembre 1981.

Pour ce qui est des changements substantiels apportés au projet, il suffit d'invoquer les deux plus importants: essentiellement, le compromis comporte que le gouvernement central, et ceux de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, acceptent une formule de modification reflétant l'accord du 16 avril 1981 signé par les gouvernements des huit provinces dissidentes et, en retour, ceux-ci consentent à l'enchâssement d'une Charte des droits et des libertés.

⁶Le Québec n'est pas un signataire du compromis du 5 novembre 1981. (le sénateur Tremblay y fera référence comme la "compromission" du 5 novembre 1981...). Les raisons invoquées pour justifier ce refus furent

- l'abolition de toute compensation financière en cas d'exercice du droit de retrait;
- l'inclusion d'une clause de mobilité "qui est la traduction constitutionnelle du gouvernement fédéral pour imposer les pouvoirs centralisateurs sur l'économie;
- la formule "risque d'écorcher nos compétences législatives dans ce domaine" (extrait de la réplique de M. Lévesque, cité dans La Presse du 6 novembre 1981);
- l'intrusion, la matière de compétence exclusivement provinciale en éducation.

Il est toutefois important de noter deux changements:

l'un relatif à la formule de modification (dite de Vancouver), où on enlève la clause qui prévoyait une compensation financière à la province qui choisirait d'exercer son droit de retrait et qui ne se joindrait pas aux autres provinces pour transférer au fédéral l'une de ses compétences; l'autre portant sur la Charte des droits et des libertés. Seuls les droits démocratiques, les clauses relatives à la langue d'enseignement aux minorités et celles sur la liberté de circulation et d'établissement sont enchâssées, alors que les droits fondamentaux, juridiques et ceux décrivant la non-discrimination sont assortis d'une clause dérogatoire (nonobstant)...

Cette disposition permettrait au Parlement canadien ainsi qu'aux Parlements provinciaux de légiférer à l'encontre de ces droits. On passe sous silence les droits des autochtones, ainsi que ceux garantissant l'égalité sexuelle.

Lors de la séance de clôture, les signataires de l'Accord semblent convaincus d'avoir résolu l'impasse constitutionnelle. Ils regrettent le refus du Québec de se joindre à l'Accord mais aucun ne se sent lié d'obtenir le concours de cette province. Aucun ne reconnaît au Québec un droit de veto, puisque l'Accord consacre le principe de

l'égalité des provinces--principe si ardemment défendu par les huit dissidents devant la Cour suprême du Canada.

Brian Peckford, premier ministre de Terre-Neuve, fait cette profession de foi au renouvellement du fédéralisme canadien lors de la séance de clôture, et semble bien résumer la position de ses homologues provinciaux:

It is a great day for balanced federalism for parliamentary democracy, for the equality of the provinces and for consensus.... Whilst we mightn't have what I wanted, or other premiers wanted, or what you yourself, Mr. Prime Minister, wanted, I think it is once again, a good balance and a good consensus and the principle has been established which I think is extremely important and does provide a lot of evidence to your notion of a national will or a national consensus, as you sometimes phrase it....

I think it is also important to note the role of the federal government in this whole process, the role of the Supreme Court of Canada, and the role of the provinces and that is the way it has to be and continue to be.

(Conférence fédérale-provinciale..., 1981:136-137)

Par la suite, au Parlement, on présente certains changements à l'Accord, notamment en ce qui concerne l'égalité des sexes et les droits des autochtones. Quant au Québec, le gouvernement central concède; d'une part, que la clause de "compensation financière" soit partiellement restaurée en ce qui concerne l'éducation et les autres domaines culturels, et, d'autre part, que le critère de la langue maternelle dans l'application de la clause relative

à la langue de l'enseignement ne s'applique au Québec qu'au moment où l'Assemblée nationale déciderait d'y adhérer (opting-in).

Par la suite, les événements se précipitent:

- Le 18 novembre 1981, le ministre de la Justice dépose un nouveau projet de résolution reflétant l'Accord du 5 novembre 1981.

Cette résolution est débattue et amendée (dans le sens que nous l'avons mentionné dans les pages précédentes) à la Chambre des communes et au Sénat entre le 20 novembre et le 8 décembre 1981.

- Le 2 décembre 1981, la Chambre des communes adopte la résolution constitutionnelle par 246 voix contre 24 (soit 17 conservateurs, 5 libéraux, et 2 néo-démocrates).⁶
- Le 8 décembre 1981, le Sénat adopte la résolution par un vote de 59 à 23. Ensuite le Gouverneur-général du Canada reçoit le texte de la résolution tel qu'adoptée, et, suite à un avis des comités du Conseil privé, il transmet cette résolution à Sa Majesté le 9 décembre 1981.

⁶Sheppard et Valpy (1982:310-311) décrivent ainsi les dissidents:

The Tories who rejected the resolution were: Roch LaSalle, Clark's only Quebec lieutenant; former ministers, Elmer MacKay and Ronald Huntington, who objected in principle to an entrenched charter of rights; and backbenchers Alex Patterson, Len Gustafson, Gordon Gilchrist, John Gamble, William Domm, Ronald Stewart, Gordon Towers, Douglas Roche, Frank Oberle, Douglas Neil, Gus Mitges, Daniel McKenzie, Otto Jelinek and Thomas Cossitt, for a variety of

- Le 22 décembre 1981, le gouvernement du Royaume-Uni dépose un projet de loi, "Loi donnant suite à une demande du Sénat et la Chambre des Communes du Canada," devant le Parlement du Royaume-Uni afin de donner suite à cette demande.
- Le projet est adopté le 23 mars 1982 et il a reçu la sanction royale le 29 mars suivant.
- Le 17 avril 1982, la Loi constitutionnelle de 1982 est proclamée par la Reine sous le Grand Sceau du Canada.

reasons ranging from opposition to a charter to the absence of property rights and guarantees against abortion. The Liberal dissidents were former cabinet minister Warren Allmand, who objected to the "second class" status afforded the English in Quebec; Louis Duclos, because of the imposition on Quebec; Jean-Robert Gauthier, because it lacked important rights for the Ontario francophones; and Garnet Bloomfield and Stanley Hudecki, because of the abortion issue. B.C. New Democrat Svend Robinson voted against the resolution because of the override provision on the charter; his colleague James Manly, because native peoples were not given veto power over amendments affecting them; a third New Democrat, Robert Ogle, a Roman Catholic priest, was the sole abstainer; he had misgivings about the charter's ambiguity on the abortion issue.

4.3: Les lendemains de la
domiciliation de la
Constitution canadienne

Quand arrive le moment de vérité,
nous sommes toujours face à deux
réactions. Les anglais se rangent
avec Ottawa. Ce fut la même chose
lors de la conscription. C'est le
phénomène des deux nations....

(Claude Morin, cité par
J.-Jacques Samson (1981:7))

Quant au Québec, il se retrouve seul, sans autre recours que celui de se référer à la Cour suprême pour savoir si son consentement est requis aux termes de la convention constitutionnelle déclarée par celle-ci en septembre 1981. Donc, le 9 décembre 1981, le gouvernement du Québec soumet pour examen et audition à la Cour d'appel la question cruciale, à savoir si le consentement du Québec est par convention constitutionnellement nécessaire à l'adoption par le Sénat et la Chambre des communes d'une résolution ayant pour objet de modifier la Constitution canadienne.⁷

La Cour d'appel du Québec entend le renvoi les 15, 16 et 17 mars 1981. L'argumentation du procureur général du Québec a deux volets. D'une part, il fait ressortir l'existence d'une convention qui nécessite le consentement unanime des dix provinces pour tout changement constitutionnel qui modifie les relations fédérales-provinciales. D'autre part, il fait ressortir le principe de la dualité qui est à la base même du fédéralisme canadien.

...depuis 1792 (il) existait légalement une dualité de régimes de lois civiles dans les deux provinces et cette dualité devait être conservée et même garantie; autrement les provinces refuseraient de participer au projet de fédération....

(André Tremblay, cité par le procureur général du Québec, 1982:30)

⁷Le texte de la question est à l'annexe 6.6.

Parmi les citations qui confirment le principe de la dualité, mentionnons celle de John Diefenbaker, qui disait:

La Confédération est le résultat de l'association d'anglophones et de francophones qui ont cru que la destinée de la moitié septentrionale de ce continent pouvait se réaliser dans l'unité, mais non dans l'uniformité. Sans les accords fondamentaux exprimés dans l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et qui consacrent les droits de la langue dans notre pays, ainsi que les articles 91 et 92 qui assurent aux provinces qu'elles ont compétence en matière d'éducation et de culture, il n'y aurait jamais eu de Canada. La reconnaissance des deux cultures et des langues anglaise et française constituent le fondement même de la Confédération.

(Chambre des communes, 1963:3536)

L'opinion unanime de cinq juges de la Cour d'appel (les juges Crête, Montgomery, Turgeon, Monet et Jacques) rejette la première thèse en concluant que la Cour suprême l'avait écartée par sa décision de septembre 1981. De plus, elle rejette la seconde thèse pour les motifs suivants:

...en droit, toutes les provinces sont fondamentalement sur un pied d'égalité et le procureur général du Québec n'a pas établi que le gouvernement du Canada ou les autres provinces ont, par convention, reconnu que le Québec possède en exclusivité un droit de veto spécial opposable à une modification constitutionnelle.

(Décision de la Cour d'appel du Québec, cité par la Cour suprême du Canada, 1982:8)

La Cour d'appel conclut qu'à la conférence constitutionnelle de novembre 1981, le degré de consentement

nécessaire des provinces a été précisé et réalisé par les acteurs politiques conformément à la décision de la Cour suprême de septembre 1981.

Le procureur général du Québec présente ensuite, les 14 et 15 juin 1982, un appel devant la Cour suprême du Canada. Les arguments pour le Québec sont essentiellement les mêmes, et le 6 décembre 1982, le Cour suprême décide unanimement de répondre "non" à la question constitutionnelle du Québec.

En ce qui concerne la dualité historique (ou la thèse des deux nations), les Cours sont donc unanimes⁸ et sans équivoque: le Québec est une province comme les autres.

⁸Les cinq juges de la Cour d'appel du Québec et les neuf juges de la Cour suprême en ont décidé à l'unanimité. (Aux yeux d'un peuple friand du hockey, le "score" est donc 14-0.)

CHAPITRE 5: Un nouvel équilibre des
forces fédéralistes

Ceux qui avaient des intérêts,
ont gagné, les autres ont perdu.
Et, pour parodier Wilfrid Laurier,
les Québécois n'avaient pas
d'intérêts, ils n'avaient que des
idées....

(Jean Paré, L'Actualité, jan. 1982)

Que nous réserve alors le futur--mis à part une Conférence fédérale-provinciale sur les droits des autochtones (prévue dans l'année suivant la domiciliation de la Constitution), prévoit-on d'autres questions à l'ordre du jour? La majorité de nos informateurs anglophones ont répondu dans la négative:

"Constitution is on the back burner for the next 100 years."

"It's a can of worms, no one will touch it again."

"The next one who brings up the Constitution in our caucus is going to get killed...." "We have to get over constitutionitis."

"We've neglected the economy for too long--look at the mess it's gotten us into...."

Toutefois, la majorité de nos informateurs francophones ont répondu dans l'affirmative:

"Ce n'est qu'un début."

"Maintenant il faut s'attaquer au coeur de la Constitution: le partage des pouvoirs et la réforme des institutions...."¹

De notre côté, nous ne nous avancerons pas à prédire si le contentieux constitutionnel fera bientôt l'objet d'une réévaluation d'envergure ou d'un réalignement des forces.

¹C'est seulement au sujet d'une réforme du Sénat que les anglophones de l'Ouest se sont montrés particulièrement intéressés.

Sans doute, des propos du premier ministre fédéral à l'automne 1982 laissent croire que des négociations en vue d'obtenir un retour à l'hypothétique droit de veto pour le Québec sont encore possibles. L'important, à nos yeux, demeure néanmoins que la nouvelle Constitution inscrit l'égalité juridique des provinces--le Québec étant "une province comme les autres." Compte tenu de cette nouvelle perspective, comment la spécificité québécoise sera-t-elle garantie lorsqu'on entreprendra la seconde phase de la réforme constitutionnelle?² C'est la mesure du défi que l'avenir nous réserve.

Contrairement à Claude Morin qui concluait, à la fin de l'été 1982, "ci-git le fédéralisme renouvelé," nous sommes plutôt d'avis que "ci-git le statut spécial du Québec." La domiciliation de la Constitution aura donc permis un nouvel équilibre des forces fédéralistes. On y aura toutefois immolée la dualité. Telle est notre réponse à la question posée au début de cette thèse sur la nature des rapports entre la domiciliation de la Constitution et l'équilibre des forces fédéralistes au Canada.

²Le 22 décembre 1982, le Leader parlementaire à la Chambre des communes, Yvon Pinard, annonçait la création d'un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes qui aura pour mandat d'"étudier les moyens de réformer le Sénat de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du pays et serve à renforcer le pouvoir qu'à le Parlement de parler et d'agir au nom de tous les Canadiens et pour faire rapport à ce sujet."

ANNEXE 6.1: Aide-mémoire utilisé
lors des entrevues

Les motivations personnelles

1. Vous étiez _____ au Comité spécial sur la Constitution.
Comment avez-vous été choisi pour siéger à ce comité?
Aviez-vous une expertise ou expérience pertinente dans ce domaine?
Quelles étaient vos motivations tant personnelle que professionnelle?
Comme législateur, vous représentez une variété d'intérêts. En tant que participant à ce Comité, y-a-t-il des intérêts spécifiques que vous vouliez faire valoir? Lesquels?
D'après-vous, y-a-t-il eu des intérêts, soit nationaux ou régionaux qui furent négligés?

La spécificité du Comité

2. Depuis la réforme des comités parlementaires en 1968, les comités accomplissent des tâches multifonctionnelles. Aussi le fonctionnement des comités n'est pas régi d'une manière uniforme, puisqu'il n'y a pas de standardisation dans leur conduite.
Traditionnellement, le Comité des Affaires extérieures a mené des enquêtes non-partisane tandis que le Comité des Finances a procédé à des examens financiers de manière très partisane.
Décrivez la spécificité de ce Comité. Les points suivants peuvent servir de guide:
 - ordre de renvoi
 - échancier
 - ministre - bureaucratie
 - co-présidence
 - secrétaire parlementaire
 - majorité gouvernementale
 - l'opposition
 - recherchistes
 - bibliothèque parlementaire
 - témoins
 - experts
 - Centre parlementaire
 - journalistes

L'intention du gouvernement

3. Lorsque le gouvernement présente un projet de loi, celui-ci est référé en comité au moment de la deuxième lecture. Une résolution par contre n'est qu'une opinion et ne nécessite pas un renvoi en comité.
Pourquoi le gouvernement a-t-il choisi de renvoyer à ce Comité le projet de résolution constitutionnelle?
Ces objectifs ont-ils été atteints?
Si oui, comment? Si non, pourquoi?

L'évaluation du projet

4. Comment évaluez-vous le projet de résolution constitutionnelle tel qu'il fut présenté à la Chambre en octobre 1980?

Lorsqu'un gouvernement amende un projet de loi (ou de résolution) l'intention qui l'anime se dégage autant de ce qu'il a consenti à amender que de ce qu'il s'est refusé d'amender.

Quels sont vos commentaires face aux amendements que le gouvernement a acceptés ou rejetés?

Y-a-t-il d'autres amendements que vous auriez aimé présenter?

Les groupes de pression

5. Certaines études démontrent que dans le processus législatif les groupes de pression qui participent à la démarche servent à légitimer un projet de loi.

Dans cette perspective, un comité peut servir de cour d'appel pour faire valoir certains intérêts, mobiliser l'opinion publique et ainsi forcer le gouvernement à apporter certains changements à un projet de loi.

Les représentations des différents groupes de pression ont-elles été efficaces?

Ont-elles servies à améliorer le projet?

Pouvez-vous donner quelques exemples?

D'après-vous, ces groupes sont-ils les mêmes qui se présentent à d'autres comités?

Y-a-t-il des groupes qui ont été sous-représentés ou totalement absents du processus? Si oui, comment expliquez-vous ces absences?

Le rôle du Comité

6. Lorsqu'on regarde la démarche de rapatriement dans son ensemble, depuis le référendum 1980 jusqu'à la proclamation en avril 1982, quel rôle le comité a-t-il joué?

Le futur

7. Dans les futures négociations constitutionnelles est-ce qu'un comité semblable pourrait jouer un rôle quelconque?

Si oui, lequel?

Et faudrait-il songer à apporter des réformes au système actuel des comités? Lesquelles?

ANNEXE 6.2: Les personnes interviewées

- a) Les membres du Comité
- b) Les observateurs

Les membres du Comité:

Co-président	Serge Joyal (Hochelaga/Maisonneuve)	8 juin 1982
Sénateurs libéraux	Yvette Rousseau (Québec)	7 juillet 1982
	Jack Austin (Colombie-Britannique)	16 juillet 1982
Sénateurs conservateurs	Duff Roblin ex-Premier Ministre du Manitoba	23 juin 1982
	Arthur Tremblay (Québec) critique constitutionnel	21 juillet 1982
Députés libéraux	Ron Irwin (Sault Ste. Marie) secrétaire parlementaire du ministre de la Justice	12 mai 1982
	Jean Lapierre (Shefford)	3 juin 1982
	Bryce Mackasay (Lincoln)	8 juin 1982
	Coline Campbell (South West Nova)	9 juin 1982
Députés conservateurs	David Crombie (Rosedale)	20 mai 1982
	John Fraser (Vancouver South)	26 mai 1982
	Jake Epp (Provencher) critique constitutionnel	3 juin 1982
	Perrin Beatty (Wellington/Dufferin/Simcoe)	7 juin 1982
Député Néo-démocrate	Lorne Nystrom (Yorkton/Melville) critique constitutionnel	15 juillet 1982

Les observateurs:

Juristes	Eugene Forsey sénateur indépendant	17 mai 1982
	Gérald Beaudoin professeur de droit	19 juillet 1982
Journalistes	Robert Décary <u>Le Devoir, La Presse</u> avocat	21 juillet 1982
	Rob Sheppard <u>Globe & Mail</u> écrivain	29 juillet 1982
Politologues	Richard Simeon (téléphone)	3 août 1982
	James Hurley Bureau des Relations fédérales-provinciales	28 juillet 1982
	Howard Leeson ex-sous ministre, Affaires intergouvernementales Gouvernement de la Saskatchewan (entretien)	22 septembre 1982
Centre parlementaire	Peter Dobell	18 juin 1982
Greffiers	Marcel Pelletier Chambre des Communes	9 juin 1982
	Paul Bélisle	4 août 1982
Recherchiste	Brooke Jeffreys Bibliothèque parlementaire	3 juin 1982

ANNEXE 6.3: Les résolutions des Parlements
provinciaux condamnant la
démarche unilatérale du gouvernement
central

- a. Alberta
- b. British Columbia
- c. Manitoba
- d. Newfoundland
- e. Nova Scotia
- f. Prince Edward Island
- g. Québec (#s 1, 2 et 3)
- h. Saskatchewan

RESOLUTION OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY
OF ALBERTA

"BE IT RESOLVED THAT, the Legislative Assembly of Alberta support patriation of the British North America Act with appropriate safeguards for the protection of provincial rights, proprietary interests and jurisdiction;

AND THAT there be no amendments diminishing provincial rights, proprietary interests and jurisdiction without the consent of the provinces affected;

AND THAT the Legislative Assembly express its opposition to the unilateral action proposed by the Government of Canada;

AND THAT the Legislative Assembly urge the federal-provincial constitutional discussions be resumed as soon as possible in order to ensure that the federal government and all provincial governments may participate fully and equally in recommending constitutional changes which will decide the future of Canada."

RESOLUTION OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY
OF BRITISH COLUMBIA

"...that we, the members of the Legislative Assembly of the Province of British Columbia, reaffirming our allegiance to the Crown, our commitment to a united Canada within the Canadian Confederation and asserting the sovereign status of Canada as a free and independent nation, support

- i) early patriation of the Constitution of Canada from the United Kingdom;
- ii) a formula for the amendment of the Constitution of Canada in respect of matters affecting federal-provincial relationship, with the consent of the Legislatures of all the Provinces and of the Parliament of Canada.

RESOLUTION OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY
OF MANITOBA

The Committee on the Constitution recommends that:

1. The Manitoba Legislative Assembly confirm its commitment to a united Canada, to Canada's federal, parliamentary and monarchical system of government, and to our enhancing the basic rights of all our citizens.
2. The federal government abandon its attempt to amend the Constitution unilaterally.
3. The federal and provincial governments immediately resume negotiations to reach agreement on an amending formula for the Constitution in order that the Constitution shall be patriated with an amending formula at the earliest possible date.
4. All further proposals for amendment of the Constitution be set aside until the Constitution has been patriated with an agreed amending formula.

RESOLUTION OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY
OF NEWFOUNDLAND

WHEREAS

The proposed constitutional resolution currently before the House of Commons and Senate of Canada will, if implemented unilaterally adversely affect the rights of this province as now enshrined in our terms of union as agreed to with Canada in 1949,

AND WHEREAS

the proposed resolution does not address the areas of shared fisheries jurisdiction, provincial ownership of offshore oil and gas, and the free transmission of electrical energy across neighbouring provinces which are vital to the development of this and other provinces,

BE IT RESOLVED THAT

this house supports the patriation of the Constitution of Canada but strenuously objects to the present intent of the federal government to unilaterally request the Government of the United Kingdom to first cause the British North America Act to be altered and in particular to have imposed a new amending formula.

BE IT FURTHER RESOLVED THAT

this house urges the federal government to recognize the established Canadian practice of determining internal Canadian relationships by consultation and agreement with all Canadian governments and immediately reinstitute federal/provincial constitutional discussions with the aim of altering the Constitution to provide amongst other things for recognition of shared jurisdiction in fisheries, confirmation of provincial rights to offshore resources and confirmation of the right to transmit hydro power across neighbouring provinces,

BE IT FURTHER RESOLVED THAT

this house urges the Parliament of the United Kingdom not to enact amendments to the British North America Act that affect federal/provincial relationships without the federal government having first consulted with and obtained the agreement of the provinces.

RESOLUTION OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLYOF NOVA SCOTIA

Be it resolved that the Legislative Assembly of Nova Scotia affirm the following:

1. That the Canadian Constitution be patriated to Canada with an amending formula on which a majority of the eleven governments of Canada have agreed; and
2. that any further amendments to the Canadian Constitution should be made by Canadians in Canada; and
3. Be it further resolved that copies of this resolution be forwarded to the Prime Minister of Canada, provincial Premiers and Her Majesty's United Kingdom Government.

RESOLUTION OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY
OF PRINCE EDWARD ISLAND

WHEREAS the constitutional resolution now before the Parliament of Canada will, if implemented without this province's agreement, adversely affect the constitutional rights and powers of this province:

BE IT RESOLVED that we, the members of the Legislative Assembly of Prince Edward Island, affirm our commitment to a united and federated Canada:

AND THAT this house supports the "patriation" of the British North America Act from the United Kingdom, complete with an amending formula agreeable to the provinces:

AND THAT this house expresses its disapproval of the unilateral action commenced by the Government of Canada:

AND THAT this house, hopeful that the true nature of our federalism may be preserved in the Canadian union, urges the early resumption of federal-provincial constitutional discussions to ensure the full and equal participation of both the federal and provincial governments in the constitutional renewal process.

RESOLUTION (No 1) DE L'ASSEMBLEE NATIONALE
DU QUEBEC

La cour suprême du Canada ayant décidé que le projet fédéral concernant la Constitution du Canada réduit les pouvoirs de l'Assemblée nationale du Québec et que l'action unilatérale du gouvernement fédéral bien que légale est inconstitutionnelle parce que contraire aux conventions, cette assemblée réclame du gouvernement fédéral qu'il renonce à sa démarche unilatérale, s'oppose à tout geste qui pourrait porter atteinte à ses droits et affecter ses pouvoirs sans son consentement, et demande au gouvernement fédéral et à ceux des provinces qu'ils reprennent sans délai les négociations dans le respect des principes et des conventions qui doivent régir les modifications du régime fédéral canadien.

RESOLUTION (No 2) DE L'ASSEMBLEE NATIONALE
DU QUEBEC

L'Assemblée nationale du Québec s'oppose formellement à la démarche entreprise par le Gouvernement fédéral, de façon unilatérale et malgré l'opposition de la majorité des provinces, en vue de faire modifier la constitution du Canada par le Parlement britannique.

Respectueuse de la volonté de la majorité des citoyens du Québec qui a voté, lors du référendum du 20 mai 1980, pour le maintien du fédéralisme canadien, et consciente de la nécessité de l'adapter aux réalités d'aujourd'hui, l'Assemblée nationale affirme que le renouvellement de la constitution canadienne doit être réalisé au Canada en conformité avec les principes du fédéralisme et en conséquence par la voie de négociations entre les deux ordres de gouvernement et avec le consentement conjugué du Parlement fédéral et les législatures des provinces.

Puisque cette constitution définit, depuis 1867, les droits du Québec en tant qu'Etat-membre fondateur de la fédération canadienne, l'Assemblée nationale demande aux membres du Parlement du Canada de ne pas donner suite à cette démarche unilatérale qui est contraire à la nature même du système fédéral canadien et à la règle bien établie du nécessaire consentement des provinces.

L'Assemblée nationale met le Parlement britannique en garde contre toute intervention dans les affaires canadiennes par l'adoption de quelque modification à L'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui n'aurait pas l'appui des provinces du Canada et, en particulier, du Québec.

RESOLUTION (No 3) DE L'ASSEMBLEE NATIONALEDU QUEBEC

L'Assemblée nationale du Québec, rappelant le droit du peuple québécois à disposer de lui-même, et exerçant son droit historique à être partie prenante et à consentir à tout changement dans la constitution du Canada qui pourrait affecter les droits et les pouvoirs du Québec, déclare qu'elle ne peut accepter le projet de rapatriement de la constitution sauf si celui-ci rencontre les conditions suivantes:

1. on devra reconnaître que les deux peuples qui ont fondé le Canada sont foncièrement égaux et que le Québec forme à l'intérieur de l'ensemble fédéral canadien une société distincte par la langue, la culture, les institutions et qui possède tous les attributs d'une communauté nationale distincte;
2. le mode d'amendement de la constitution,
 - a) ou bien devra maintenir au Québec son droit de veto,
 - b) ou bien sera celui qui a été convenu dans l'Accord constitutionnel signé par le Québec le 16 avril 1981 et confirmant le droit du Québec de ne pas être assujéti à une modification qui diminuerait ses pouvoirs ou ses droits et de recevoir, le cas échéant, une compensation raisonnable et obligatoire;
3. étant donné l'existence de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, la charte des droits inscrite dans la constitution canadienne ne devra inclure que:
 - a) les droits démocratiques;
 - b) l'usage du français et de l'anglais dans les institutions et les services du gouvernement fédéral;
 - c) l'égalité entre les hommes et les femmes, pourvu que l'Assemblée nationale conserve le pouvoir de faire prévaloir ses lois dans les domaines de sa compétence;
 - d) les libertés fondamentales, pourvu que l'Assemblée nationale conserve le pouvoir de faire prévaloir ses lois dans les domaines de sa compétence,
 - e) les garanties quant à l'enseignement dans la langue des minorités anglaise ou française, pourvu que le Québec reste libre d'y adhérer volontairement, puisque sa compétence exclusive en cette matière doit demeurer totale et inaliénable et que la situation de sa minorité est déjà la plus privilégiée au Canada;
4. on donnera suite aux dispositions déjà prévues dans le projet du gouvernement fédéral concernant le droit des provinces à la péréquation et à un meilleur contrôle de leurs richesses naturelles.

RESOLUTION OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY
OF SASKATCHEWAN

RESOLVED

That this Assembly opposes the current attempt by the federal government to patriate and amend the constitution of Canada, believing that the unilateral nature of the process is incompatible with the fundamental principles of Canadian federalism, that constitutional changes must have a broad basis of support among Canadians, and that the proposals, if implemented, would upset the balance of Canada's federal system.

6.4: Les intérêts représentés par les groupes

DROITS DE LA PERSONNENiveau national

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Commission canadienne des droits de la personne	5	14/11/80
*Association canadienne des libertés civiles	7	18/11/80
*Association canadienne du barreau	15	28/11/80
*Fédération canadienne des associations des droits de la personne	21	08/12/80
**Canadian Branch of the Minority Rights Groups		
**Canadian Council for Racial Harmony		
**Committee for Justice and Liberty		
**Human Rights Institute of Canada		
**International Ombudsman Institute		

*Groupes ayant comparu - 4

**Groupes n'ayant pas comparu - 5

DROITS DE LA PERSONNENiveau provincial

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Association du barreau canadien (division de Terre-Neuve)	9	20/11/80
*Commission des droits de la personne du Nouveau Brunswick	11	24/11/80
*Commission des droits de la personne de la Saskatchewan	20	05/12/80
*Association des libertés civiles de la C.-Britannique	22	09/12/80
*Vancouver People's Law School Society	32	06/01/81
**Canadian Bar Association, British Columbia Branch		
**Law Union of British Columbia		
**Manitoba Association for Rights and Liberties		
**Southern Alberta Sub-Section of the Canadian Bar Association		

*Groupes ayant comparu - 5

**Groupes n'ayant pas comparu - 4

DROITS DE LA PERSONNESituation de la femme 3.Niveau national

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Conseil consultatif de la situation de la femme	9	20/11/80
*Comité d'action nationale de la situation de la femme	9	20/11/80
*Association nationale de la femme et du droit	22	09/12/80
*Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme	24	11/12/80
**Canadian Federation of Business and Professional Women's Club		
**Catholic Women's League of Canada		
**National Council of Women of Canada		

*Groupes ayant comparu - 4

**Groupes n'ayant pas comparu - 3

DROITS DE LA PERSONNESituation de la femmeNiveau provincial

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
**Alberta Status of Women Action Committee		
**Alberta Women for Constitutional Change		
**Fédération des femmes canadienne-françaises (région d'Ottawa)		
**Okanagan Women's Coalition		
**Saskatchewan Advisory Council on the Status of Women		
**Young Women's Christian Association (Calgary)		
**Women's Research Centre and Vancouver Status of Women		
***Ontario Committee on the Status of Women		

**Groupes n'ayant pas comparu - 7

***Ce groupe a refusé de comparaître

DROITS DE LA PERSONNELes handicapés

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Association canadienne pour les déficients mentaux	10	21/11/80
*Coalition des organismes provinciaux pour les handicapés	12	25/11/80
*Institut canadien national des aveugles	25	12/12/80
**BOOST - Blind Organization of Ontario with Self-Help Tactics		
**Canadian Co-ordinating Council on Deafness		
**Canadian Council for Exceptional Children		
**Canadian Paraplegic Association		
**Manitoba League of the Physically Handicapped Inc.		

*Groupes ayant comparu - 3

**Groupes n'ayant pas comparu - 5

DROITS A LA PERSONNEDroit à la vie

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Coalition pour la protection de la vie humaine	22	09/12/80
*Alliance pour la vie	29	18/12/80
*Campagne Vie-Canada	34	08/01/81

*Groupe ayant comparu - 3

Droits à l'avortement

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Association canadienne pour le droit à l'avortement	24	11/12/80
**Freedom of Choice Movement		
**Surrey-White Rock (B.C. Right to Choice Society		

*Groupe ayant comparu - 1

**Groupes n'ayant pas comparu - 2

DROITS DE LA PERSONNEDroits des homosexuels

Groupes	Fascicule no.	Date de Comparution
*Association canadienne des lesbiennes et des hommes gais	24	11/12/80
**Ad Hoc Coalition of Organizations representing Gay and Lesbian People		
**Dignity Ottawa		
**Search		

*Groupe ayant comparu - 1

**Groupes n'ayant pas comparu - 3

Application de la loi

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Association canadienne des chefs de police	14	27/11/80
*Association canadienne des procureurs de la couronne	14	27/11/80

*Groupes ayant comparu - 2

DROITS DES AUTOCHTONESNiveau national

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Comité Inuit sur les affaires nationales	16	01/12/80
*Conseil national des autochtones du Canada	17	02/12/80
*Fraternité nationale des Indiens	27	16/12/80
**Constitutional Express		

*Groupes ayant comparu - 3

**Groupes n'ayant pas comparu - 1

Niveau provincial

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Council for Yukon Indians	18	03/12/80
*Association des métis et des Indiens non-inscrits de la Saskatchewan	22	09/12/80
*Association des Indiens de l'Alberta	29	18/12/80
	31	05/01/81
*Fédération des Indiens de la Saskatchewan	29	18/12/80
	31	05/01/81
*Union des Indiens de l'Ontario	31	05/01/81
*Union des Indiens de la N.-Ecosse	32	06/01/81
*Union des Indiens du Nouveau-Brunswick	32	06/01/81
***Union of B.C. Indian Chiefs		

*Groupes ayant comparu - 7

***Groupe qui a refusé de comparaître - 1

DROITS DES AUTOCHTONESNiveau régional

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Conseil de la tribu Nishga	26	15/12/80
*Conseil de la tribu Nuu-Chach-Nulth	27	16/12/80
*Conseil Attikamek-Montagnais	28	17/12/80
*Conseil Algonquin	31	05/01/81
*Association des Iroquois et autres Indiens alliés	31	05/01/81

*Groupes ayant comparu - 5

**113 groupes n'ont pas comparu (d'après le Service de recherches de la Bibliothèque du parlement et du Centre parlementaire).

La situation de la femme

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Association des femmes autochtones du Canada	17	02/12/80
*Indian Rights for Indian Women	17	02/12/80

*Groupes ayant comparu - 2

ORGANISATIONS POLITIQUESGouvernements provinciaux

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Ile-du-Prince-Edouard (Angus McLean)	14	27/11/80
*Nouveau-Brunswick (Richard Hatfield)	19	04/12/80
*Nouvelle-Ecosse (John Buchanan)	17	02/12/80
*Saskatchewan (Allan Blakeney)	30	19/12/80

*Groupes ayant comparu - 4

Gouvernements territoriaux

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Territoire-du Nord-Ouest (George Braden)	12	25/11/80
*Yukon (Hon. C.W. Pearson)	14	27/11/80

*Groupes ayant comparu - 2

Gouvernements municipaux

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*La Fédération des municipalités canadiennes	9	20/11/80

*Groupe ayant comparu - 1

ORGANISATIONS POLITIQUESPartis politiques oppositionnels

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Parti créditiste de l'Alberta (Rod Sykes)	33	07/01/81
*Parti conservateur de la Saskatchéwan (Grant Devine)	32	06/01/81

*Groupes ayant comparu - 1

Partis minoritaires avec des représentants élus

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*L'union nationale (Michel Le Morgnan)	28	18/12/80
*Nouveau parti démocratique de l'Alberta (Grant Notley)	33	07/01/81

*Groupes ayant comparu - 2

Partis minoritaires sans représentants élus

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
**Parti communiste du Canada		
**Nouveau parti démocratique du Québec		
**Nouveau parti démocratique de Terre-Neuve		
**L'Union populaire		
**Freedom of Choice Party		
**Parti créditiste du Canada		
**Parti libéral de l'Alberta		

**Groupes n'ayant pas comparu - 7

ORGANISATIONS POLITIQUESAssociations de comtés

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
**Association conservatrice de Vancouver-Quadra		
**Association conservatrice de Okanagan-North		

**Groupes n'ayant pas comparu - 2

Action politique

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Mouvement canadien pour une fédération	25	12/12/80
*Canadians for One Canada	27	16/12/80
*Canadian Connection	32	06/01/81
*Canadians for Canada	34	08/01/81
**Council for Canadian Unity		
**Committee for Constitutional Awareness		
**HALT - Human Action to Limit Taxes		
**L'Association du Labrador québécois		
**Toronto Committee to Defend Québec's Rights to Self-Determination		
**Le Groupement pour les droits politiques du Québec		
**Royal Commonwealth Society		
**Peterborough Libertarian Association		
**Info Pop		
**Participation Québec		
**West Fed Association of Alberta		

*Groupes ayant comparu - 4

**Groupes n'ayant pas comparu - 11

MINORITES ETHNIQUESNiveau national

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Congrès juif canadien	7	18/11/80
*Congrès polono-canadien	9	20/11/80
*Mennonite Central Committee	12	25/11/80
*Canadian Association of Japanese Canadian	13	26/11/80
*Ukrainian Canadian Committee	14	27/11/80
*Conseil des organismes nationaux ethnoculturels du Canada	22	09/12/80
*Ligue nationale des Noirs du Canada	22	09/12/80
*Le comité germano-canadien de la Constitution	26	15/12/80
*Conseil consultatif canadien du multiculturalisme	29	18/12/80
*Foundation afro-asiatique du Canada	32	06/01/81
**Ukrainian Canadian Professional and Business Federation		
**Council of National Multicultural Organizations		
**Canadian Holocaust Remembrance Association		
**National Association of Canadians of Origins in India		
**League for Human Rights of B'nai Brith		
**North American Jewish Students Network		
**Organization for Caribbean Canadian Incentives		
**Committee for Racial Justice		
**Consiglio Educativo Italo Canadese		
**Baltic Federation in Canada		

*Groupes ayant comparu - 10

**Groupes n'ayant pas comparu - 10

MINORITES ETHNIQUESNiveau provincial

Groupes	Fascicule no.	Date du comparution
*Congrès national des Italo-Canadiens (région du Québec)	23	10/12/80
**The Federation of Chinese Canadian Professionals of Ontario		
**The Affiliation of Multicultural Societies of B.C.		
**Manitoba Parents for Ukrainian Education Inc.		
**Multilingual Association of Regina Inc.		
**Multilingual Association of Fredericton Inc.		

*Groupes ayant comparu - 1

**Groupes n'ayant pas comparu - 5

LANGUES OFFICIELLES

Groupe	Fascicule no.	Date de Comparution
*Commissaire aux langues officielles	6	17/12/80

*Groupe ayant comparu - 1

Langue de la majorité (anglais)

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
**Alliance for the Preservation of English in Canada		
**Governor Simcoe Branch - Empire Loyalists Association of Canada		
**National Committee for Language Equality		

**Groupes n'ayant pas comparu - 3

Langues de la majorité (français)

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
**Association des commissaires d'école de langue française du Canada		
**Société nationale des Québécois des Cantons de l'Est		
**Société St. Jean Baptiste de la Mauricie		
**Institut politique de Trois-Rivières		
***Société St. Jean-Baptiste de Montréal		

**Groupes n'ayant pas comparu - 4

***Groupe qui a refusé de comparaître - 1

LANGUES OFFICIELLESLangue de la minorité.

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Positive Action Committee	7	18/11/80
*Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO)	8	19/11/80
*Conseil des minorités du Québec	8	19/11/80
*Société franco-manitobaine	10	21/11/80
*Bureau des écoles protestantes du Grand Montréal	11	24/11/80
*Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan	12	25/11/80
*Fédération des francophones hors-Québec	13	26/11/80
**Association française des conseils scolaires de l'Ontario		
**Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick		
**Association des juristes d'expression française de l'Ontario		
**Association canadienne-française de l'Alberta		
**Association canadienne d'éducation de la langue française		

*Groupes ayant comparu - 7

**Groupes n'ayant pas comparu - 5

POLITIQUE SOCIALE

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Conseil canadien de développement social	19	04/12/80
*Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse	21	08/12/80
*Société canadienne pour la prévention du crime	24	11/12/80
*Association canadienne des travailleurs sociaux	29	18/12/80
*Organisation nationale anti-pauvreté	29	18/12/80
*Centre pour la défense de l'intérêt public	29	18/12/80
*Fédération canadienne du civisme	29	18/12/80
**Canadian Conference of the Arts		
**Parents Finders Inc.		
**Social Planning and Review Council of British Columbia		
**Ontario Welfare Council		

*Groupes ayant comparu - 7

**Groupes n'ayant pas comparu - 4

MILIEU DE L'ENSEIGNEMENTNiveau national

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Association canadienne des conseillers scolaires catholiques	19	04/12/80
*Fédération des écoles indépendantes du Canada	29	18/12/80

*Groupes ayant comparu - 2

Niveaux provinciale et régionale

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Faculté des sciences forestières de l'Université de Toronto	24	11/12/80
*Comité d'éducation confessionnelle de Terre-Neuve	35	09/01/81
**Pacific Vocational Institute		
**Provincial Association of Catholic Teachers		
**Crescent Heights High School		
**Metro Toronto Separate School Board		
**Quebec Fédération of Home and School Associations		

*Groupes ayant comparu - 2

**Groupes n'ayant pas comparu - 5

MILIEU DES AFFAIRES

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Chambre de Commerce du Canada	8	19/11/80
*Canada West Foundation	12	25/11/80
*Club media du Canada	24	11/12/80
*Chambre de Commerce de l'Alberta	27	16/12/80
*Business Council on National Issues	33	07/01/81
*Association canadienne des compagnies d'assurance-vie	33	07/01/81
**Community Business and Professional Association (Vancouver)		
**Conseil d'Expansion économique		
**Canadian Cattle Consultants Ltd.		
**Secor Inc. (Montreal)		
**Canadian Organization of Small Business		
**B.C. Chamber of Commerce		
**B.C. Medical Association		
**Engineering Institute of Canada		
**Realty Owners of Canada		
***Atlantic Provinces Chamber of Commerce		

*Groupes ayant comparu - 6

**Groupes n'ayant pas comparu - 9

***Ce groupe a refusé de comparaître

EGLISESNiveau national

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Eglise unie du Canada	29	18/12/80
*Eglise de Jésus-Christ des Saints des Derniers Jours	29	18/12/80
**Canadian Protestant League		
**Renaissance International		
**Agridath Israel of Canada		
***Canadian Conference of Catholic Bishops		
***Ukrainian Greek Orthodox Church of Canada		

*Groupes ayant comparu - 2

**Groupes n'ayant pas comparu - 3

***Groupes qui ont refusé de comparaître - 2

Niveaux provincial et régional

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
*Conférence des évêques catholiques de l'Ontario	33	07/01/81
**United Church of Canada - All People's Niagara Presbyterian		
**Eglise de la mission chrétienne évangélique		

*Groupes ayant comparu - 1

**Groupes n'ayant pas comparu - 2

SYNDICATS

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
***B.C. Federation of Labour (CLC)		

***Ce groupe a refusé de comparaître

EXPERTS

Groupes	Fascicule no.	Date de comparution
Pour le Parti libéral:		
Maxwell Cohen	34	08/01/81
C.V. LaForest	34	08/01/81
Pour le Parti conservateur:		
Peter H. Russell	34	08/01/81
Gil Rémillard	35	09/01/81
Pour le Parti néo-démocrate:		
Most Rev. Edward W. Scott	33	07/01/81

6.5: Les principales questions
posées à la Cour Suprême
et les références de celles-ci
en résumé (septembre 1980)

- (a) Voici les réponses de la Cour aux trois questions posées par les procureurs généraux du Manitoba appuyées par les procureurs généraux de Terre-Neuve, du Québec, de la Nouvelle Ecosse, de la Colombie-Britannique, de l'Île-du-Prince-Edouard, de la Saskatchewan et de l'Alberta ainsi que "Four Nations Confederacy Inc." contre les procureurs généraux du Canada, de l'Ontario et du Nouveau Brunswick.

Question 1 - L'adoption des modifications ou de certaines des modifications que l'on désire apporter à la Constitution du Canada par le "Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada" aurait-elle un effet sur les relations fédérales-provinciales ou sur les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements et, dans l'affirmative, à quel(s) égard(s)?

Réponse - Oui.

Question 2 - Y-a-t-il une convention constitutionnelle aux termes de laquelle la Chambre des communes et le Sénat du Canada ne peuvent, sans le consentement préalable des provinces, demander à Sa Majesté la Reine de déposer devant le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord un projet de modification de la Constitution du Canada qui a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?

Réponse - Oui.

Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre dissidents, répondraient "non".

Question 3 - Le consentement des provinces est-il constitutionnellement nécessaire pour modifier la Constitution du Canada lorsque cette modification a un effet sur les relations fédérales-provinciales ou altère les pouvoirs, les droits ou les privilèges que la Constitution du Canada accorde ou garantit aux provinces, à leurs législatures ou à leurs gouvernements?

Réponse - Pour les motifs donnés en réponse à la Question 2, du point de vue de la convention constitutionnelle "oui". Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre dissidents répondraient "non".

- Du point de vue juridique "non". Les juges Martland et Ritchie dissidents répondraient "oui".

(b) Voici la réponse de la Cour à la question posée par les procureurs généraux de Terre Neuve appuyés par les procureurs généraux des sept autres provinces dissidentes.

Question 4 - Si la partie V du projet de résolution dont il est fait mention à la question 1 est adoptée et mise en vigueur, est-ce que

- a) les conditions de l'union, dont les conditions 2 et 17 qui se trouvent à l'annexe de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949 (12-13 George VI, chap. 22 (R.-U.)) ou
- b) l'article 3 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871 (34-35 Victoria, chap. 28 (R.-U.))

pourraient être modifiées directement ou indirectement en vertu de la partie V, sans le consentement du gouvernement, de la législature ou d'une majorité de la population de la province de Terre-Neuve exprimant son vote dans un référendum tenu en vertu de la partie V?

Réponse Celle exprimée dans les motifs de la Cour d'appel de Terre-Neuve avec la modification apportée dans les motifs de cette Cour.

- (c) Voici les réponses de la Cour aux questions posées par le procureur général du Québec appuyé par les procureurs généraux de la Nouvelle Ecosse, du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de l'Ile-du-Prince-Edouard, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de Terre-Neuve ainsi que "Four Nations Confederacy Inc." contre le procureur général du Canada appuyé par les procureurs généraux de l'Ontario et du Nouveau Brunswick.

Question A - La Loi sur le Canada et la Loi constitutionnelle de 1981 si elles entrent en vigueur et si elles sont valides à tous égards au Canada, auront-elles pour effet de porter atteinte:

- i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?
- ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

Réponses i) Oui.
 ii) Oui.

Question B - La constitution canadienne habilite-t-elle, soit par statut, convention ou autrement, le Sénat et la Chambre des communes du Canada à faire modifier la constitution canadienne sans l'assentiment des provinces et malgré l'objection de plusieurs d'entre elles de façon à porter atteinte:

- i) à l'autorité législative des législatures provinciales en vertu de la constitution canadienne?
- ii) au statut ou rôle des législatures ou gouvernements provinciaux au sein de la fédération canadienne?

Réponses i) a) par statut, non;
 b) par convention, non.

Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre répondraient qu'il n'y a pas de convention à l'effet contraire.

- c) du point de vue juridique, oui.

Les juges Martland et Ritchie dissidents répondraient "non".

ii) a) par statut, non;

b) par convention, non.

Le Juge en chef et les juges Estey et McIntyre répondraient qu'il n'y a pas de convention à l'effet contraire.

c) du point de vue juridique, oui.

Les juges Martland et Ritchie dissidents répondraient "non".

ANNEXE 6.6: Question constitutionnelle
du Québec devant la Cour
d'appel du Québec et la
Cour suprême du Canada

"ATTENDU QUE le Sénat et la Chambre des Communes du Canada ont adopté une résolution concernant la Constitution du Canada;

ATTENDU QUE cette résolution demande de faire déposer devant le Parlement du Royaume-Uni un projet de loi intitulé Loi sur le Canada qui, s'il est adopté par le Parlement du Royaume-Uni, aura notamment pour effet d'édicter pour le Canada la Loi constitutionnelle de 1981;

ATTENDU QUE la législation proposée a pour effet d'apporter des modifications importantes au statut et au rôle du Québec au sein du régime fédéral canadien;

ATTENDU QUE le Québec forme une société distincte à l'intérieur de l'ensemble fédéral canadien;

ATTENDU QUE la Cour suprême du Canada a le 28 septembre 1981 déclaré que le consentement des provinces est constitutionnellement nécessaire à l'adoption de ce projet;

ATTENDU QUE le Québec n'a pas consenti et s'est objecté aux modifications proposées;

ATTENDU QU'aucune modification de portée similaire à celle proposée dans cette résolution n'est à ce jour intervenue sans l'assentiment et malgré l'objection du Québec;

ATTENDU QU'il y a lieu, conformément à la Loi sur les renvois à la Cour d'Appel, de soumettre à la Cour d'Appel, pour audition et examen, la question ci-après énoncée.

EN CONSEQUENCE, IL EST ORDONNE, sur la proposition du ministre de la Justice que la question suivante soit soumise à la Cour d'Appel pour audition et examen:

Le consentement du Québec est-il, par convention, constitutionnellement nécessaire à l'adoption par le Sénat et la Chambre des Communes du Canada d'une résolution ayant pour objet de faire modifier la constitution canadienne de façon à porter atteinte:

- i) à l'autorité législative de la législature du Québec en vertu de la constitution canadienne;
- ii) au statut ou rôle de la législature ou du gouvernement du Québec au sein de la fédération canadienne;

et, l'objection du Québec rend-elle l'adoption d'une telle résolution inconstitutionnelle au sens conventionnel?"

Bibliographie

Archibald, Clinton et Chevrier, Richard. 1980. "Synthèse des projets de réforme constitutionnelle au Canada depuis le 15 novembre 1976," texte inédit. Ottawa: département de science politique de l'université d'Ottawa.

Arzin, B. 1966. States and Nations. Garden City: Doubleday.

Beaudoin, Gérard. 1977. "Les aspects constitutionnels du référendum" dans Etudes internationales VII, juin: 197-207.

1981. "Mécanismes d'élaboration d'une Constitution nouvelle et conclusion" dans Mécanismes pour une nouvelle Constitution de Gérard A. Beaudoin, Gérard Bergeron, Edward McWhinney et Edmond Orbon, 89-122. Ottawa: Université d'Ottawa.

Bergeron, Gérard. 1977. L'indépendance: Oui, mais ... Montréal: Quinze.

1982. "L'état et ses trois niveaux: le régime, la gouverne et la politie." Revue canadienne de science politique, juin: 227-257.

Bernard, André. 1977. La politique au Canada et au Québec. Montréal: Presses de l'université du Québec.

Black, E.R. et Cairns, A.C. 1968. "Le fédéralisme canadien: une nouvelle perspective." dans Le système politique du Canada édité par Louis Sabourin. 51-76 Ottawa: Université d'Ottawa.

Bonenfant, Jean-Charles: 1969. La naissance de la Confédération. Ottawa: Leméac Inc.

Bourque, Gilles et Légaré, Anne. 1979. Le Québec et la question nationale. Paris: Maspero.

Cairns, Alan C. 1977. "The Governments and Societies of Canadian Federalism" dans Revue canadienne de science politique X, decembre, 695-726.

Canada. 1980. "Facts about the Canadian Constitution: Why is the Canadian Government proposing that Britain amend the Canadian Constitution?" brief prepared by the Canadian High Commission. London.

Centre parlementaire. 1980. "Groups wishing to appear before the Special Joint Committee on the Constitution." liste préparée à l'intention du Comité mixte spécial sur la Constitution.

_____. 1981. "Résumé des positions des provinces et de leurs réactions au projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada" document préparé à l'intention du Comité mixte spécial sur la Constitution.

Chambre des Communes. Première session. 32^e législature. 1980.
Débats: Compte rendu officiel. Ottawa: Imprimeurs de la Reine.

_____. 1981. Débats: Compte rendu officiel.
Ottawa: Imprimeurs de la Reine.

_____. 1982. Débats: Compte rendu officiel.
Ottawa: Imprimeurs de la Reine.

Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes sur la Constitution du Canada. 1980. Procès-verbaux et témoignages. Ottawa: Imprimeurs de la Reine.

_____. 1981. Procès-verbaux et témoignages. Ottawa: Imprimeurs de la Reine.

Commission de l'unité canadienne. 1979. Se retrouver. Ottawa: Ministère des approvisionnements et services.

_____. 1979a. Définir pour choisir.
Ottawa: Ministère des approvisionnements et services.

_____. 1979b. Un temps pour parler.
Ottawa: Ministère des approvisionnements et services.

Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur la Constitution. 1980. Compte rendu textuel. Ottawa: Imprimeurs de la Reine.

_____. 1981. Compte rendu textuel. Ottawa: Imprimeurs de la Reine.

Constitutional Accord: Canadian Patriation Plan. 1981. Ottawa: Canadian Intergovernmental Conference Secretariat.

Cour d'Appel du Québec. 1981. "Dans l'affaire d'un renvoi à la Cour d'appel relatif à un projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada" Québec.

- Cour suprême du Canada. 1981. "Dans l'affaire de la Loi relative à l'expédition des décisions provinciales d'ordre constitutionnel et autres" Ottawa: Imprimeurs de la Reine.
- _____. 1982. "Dans l'affaire d'un renvoi à la Cour d'appel du Québec concernant la Constitution du Canada" Ottawa: Imprimeurs de la Reine.
- Deutsch, K.W. 1966. Nationalism and Social Communications. Cambridge: M.I.T. Press.
- Dobell, Peter. 1979. "Committee Staff - What else is needed?" paper presented to the Conferences on Legislative Studies in Canada at Simon Fraser University.
- Fox, Francis; Halliday, Bruce; Nicholson, Aileen et Pigott, Jean. 1980. "Les enquêtes spéciales: servitude et grandeur des comités enquêteurs" dans Le gouvernement parlementaire Vol. 1 numéro 2.
- Fox, Paul. 1977. Politics Canada. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Franks, C.E.S. 1971. "The Dilemma of the Standing Committees of the Canadian House of Commons" dans Revue canadienne de science politique IV, decembre: 461-477.
- Gaboury, Jean Pierre. 1970. Le nationalisme de Lionel Groulx. Ottawa: Université d'Ottawa.
- Gibbins, Roger. 1982. Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States. Toronto: Butterworth.
- Gingras, François-Pierre. 1973. "L'évolution de l'idéologie indépendantiste 1957-1972" communication présentée au congrès de la société canadienne de science politique.
- _____. 1978. "The Religious Factor in Quebec Politics Reconsidered" paper presented to the Canadian Political Science Association meetings. London.
- _____. 1981. "Nations and Nationalism" texte inédit.
- Gingras, François et Nevitte, Neil. 1982. "La révolution en plan et le paradigme en cause" texte inédit.
- Gouvernement du Québec. 1979. La nouvelle entente Québec-Canada. Québec: Conseil exécutif.

Gouvernement du Québec. 1982. "L'Acte de l'Amérique du Nord britannique et le rôle du Parlement du Royaume-Uni" deuxième mémoire présenté à la Chambre des Communes et Chambre des Lords par la délégation générale du Gouvernement du Québec. Londres.

Government of Alberta. 1978. Harmony in Diversity: A New Federalism for Canada. Alberta Government position paper on constitutional change. Edmonton: Intergovernmental Affairs.

1980. Documents relating to the patriation of the British North America Act. Edmonton: Intergovernmental Affairs.

Government of Saskatchewan. 1981. "Briefing notes for the First Ministers' Conference on the Constitution." Regina: Intergovernmental Affairs.

Grenier, Marc. 1981. "Le système des comités et la conduite des enquêtes parlementaires à la Chambre des Communes" Ottawa: mémoire de stage parlementaire.

1982. "Les relations fédérales-québécoises et le partage des pouvoirs en matière d'immigration (1965-1978)." Ottawa: Université d'Ottawa, thèse de maîtrise.

Groulx, Chanoine Lionel. 1960. Histoire du Canada français. tomes 1, 2. Montréal: Fides.

Hayes, C.J.H. 1966. Essays on Nationalism. New York: Russell, Russell.

House of Commons. 1981. "The British North America Act: the Role of Parliament. First report of the Foreign Affairs Committee" London: Her Majesty's Stationery Office.

Jackson, Robert et Atkinson, Michael. 1974. The Canadian Legislative System. Toronto: Macmillan.

Kedourie, E. 1966. Nationalism. London: Hutchinson University Library.

Kohn, H. 1961. The Idea of Nationalism. New York: Macmillan.

Lalonde, Marc. 1981. "The Oil War is the First War" dans MacLeans Magazine du 27 avril.

Landry, Réjean. 1979. "Les projets de réformes constitutionnelles des grands partis politiques fédéraux et de la Commission Pépin-Robarts: essai d'évaluation" dans Canadian Public Policy. Spring: 263-273.

Laurier, Sir Wilfrid. 1913. "Freedom of Debate and Liberty of Public Discussion: Speech against the Introduction of the Closure in the House of Commons of Canada" Ottawa: Central Information Office of the Canadian Liberal Party.

Laxer, James. 1981. Canada's Economic Strategy. Toronto: McClelland and Stewart.

Lefebvre, H. 1937. Le nationalisme contre les nations. Paris: Editions sociales internationales.

Lévesque, René. 1968. Option Québec. Montréal: Editions de L'homme.

_____. 1981. "Message inaugural de la troisième session de la trente-deuxième législature. Assemblée nationale. Québec. le 9 novembre.

Manitoba Court of Appeal, 1981. "In the matter of an Act for Expeeding the Decision of Constitutional and Other Provincial Questions.

March, Roman. 1971. "Parliamentary Committees since 1968" paper presented to the Canadian Political Science Association.

_____. 1974. The Myth of Parliament. Toronto: Prentice Hall.

McPhee, David. 1981. Constitutional Reform 1980: Politics, Process and Personalities, a Recipe for Failure. Research essay, Carleton University. Ottawa.

McWhinney, Edward. 1981. "The How, When and Why of Constitution-Making." dans Mécanismes pour une nouvelle constitution. de Gérald A. Beaudoin, Gérard Bergeron, Edward McWhinney et Edmond Orban. 65-88. Ottawa: Université d'Ottawa.

Ministre de la justice. 1981. "Motion déposée à la Chambre des Communes le 13 février 1981, accompagnée du projet de résolution du 2 octobre 1980 et assortie des notes explicatives correspondant aux modifications proposées. Ottawa: ministère de la justice.

Monière, Denis. 1977. Le développement des idéologies au Québec. Montréal: Québec Amérique.

Morin, Claude. 1972. Le pouvoir québécois ... en négociations. Montréal: Boréal-express.

_____. 1973. Le Combat Québécois. Montréal: Boréal-express.

- _____. 1982. "Ci-gît le fédéralisme renouvelé" dans Le Devoir, le 31 août, 1 et 2 septembre.
- Murray, Vera. 1976. Le parti Québécois: de la fondation à la prise du pouvoir Montréal: H.M.H.
- Newfoundland Court of Appeal. 1981. "In the Matter of a Reference by the Lieutenant-Governor in Council concerning the effect and validity of the amendments to the Constitution of Canada sought in the Proposed Resolution for a joint address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada."
- Paré, Jean. 1981. éditorial paru dans l'Actualité de janvier.
- Procureur général du Canada. 1982. "Mémoire présenté devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire du renvoi à la Cour d'appel concernant la Constitution du Canada." Ottawa: Ministère de la justice.
- Procureur général du Québec. 1982. "Mémoire présenté devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire du renvoi à la Cour d'appel concernant la Constitution du Canada." Québec: Ministère de la justice.
- Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada. 1980. Ottawa: Imprimeurs de la Reine.
- Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada. 1981. Ottawa: Imprimeurs de la Reine.
- Presthus, Robert. 1971. "Interest Groups and the Canadian Parliament: Activities, Interaction, Legitimacy and Influence." dans Revue canadienne de science politique IV, décembre: 444-461.
- Rémillard, Gil. 1980. Le Fédéralisme canadien. Montréal: Québec-amérique.
- _____. 1982. "Les Québécois au lendemain du rapatriement" trois articles préparées pour Le Devoir.
- Renan, Ernest. 1947. "Qu'est-ce qu'une nation?" dans Oeuvres complètes, tome 1, 887-906. Paris: Calmann-Lévy.
- Report to Cabinet. 1980. "Report to Cabinet on Constitutional Discussion. Summer 1980 and the Outlook for the First Ministers' Conference and Beyond August 30, 1980."

- Richards, John. 1981. "Populism and the West" dans Western Separatism, 65-85, édité par Larry Pratt et Garth Stevenson. Edmonton: Hurtig.
- Ricker, William H. 1964. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown.
- Rioux, Marcel. 1977. La question du Québec. Montréal: Parti pris.
- Roy, Jean-Louis. 1981. éditorial paru dans Le Devoir le 17 janvier.
- Russell, Peter. 1966. Nationalism in Canada. Toronto: McGraw Hill.
- Ryan, Claude. 1976. "Ce qui sépare MM. Lévesque et Trudeau." Le Devoir, le 29 novembre, p.4.
- _____. 1981. "Le projet Trudeau vu par le Québec." discours prononcé par le chef du Parti libéral du Québec au Cercle de la presse à Ottawa en janvier.
- _____. 1982. "Comment réparer le tort fait au Québec." dans Le Devoir, le 30 décembre, p. 13.
- Ryerson, Stanley-Bréhaut. 1978. Capitalisme et Confédération. Montréal: Parti pris.
- Samson, Jean Jacques. 1981. "La 'Canadian Way' aura prévalu" dans le Soleil, le 7 novembre.
- Schaffer, B.C. 1955. Nationalism: Myth and Reality. New York: Harcourt, Bruce, World.
- Sénat. Première session. 32^e législature. 1980. Débats: Compte rendu officiel. Ottawa: Imprimeurs de la Reine
- _____. 1981. Débats: Compte rendu officiel. Ottawa: Imprimeurs de la Reine.
- _____. 1982. Débats: Compte rendu officiel. Ottawa: Imprimeurs de la Reine.
- Service des recherches de la Bibliothèque du Parlement: Etude générale pour les parlementaires. 1978. Comité spécial mixte sur la Constitution (1970-1972) Résumé des témoignages. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1978a. Etude sur la constitution de huit pays: inventaire d'après le projet de loi de 1978 modifiant la constitution. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.

- _____. 1978b. La Conférence de Victoria: Exposé des positions fédérales et provinciales concernant la réforme constitutionnelle. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1978c. La réforme constitutionnelle: un résumé des témoignages et recommandations reçus par le Comité mixte Spécial de 1978 sur la Constitution du Canada. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1979. Rapport de la Commission de l'unité canadienne et projet de loi sur la réforme constitutionnelle (1978) comparaisons et commentaires. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1979a. Propositions relatives à une formule de modification constitutionnelle. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1980. The Pre-Referendum Debate in Quebec. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1980a. The Political Situation in Quebec. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1980b. Propositions importantes de réforme du Sénat et de la Cour suprême du Canada depuis la Charte de Victoria en 1971. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1980c. Constitutional Reform: Federal Institutions. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1980d. Executive Federalism: Intergovernmental Relations in Canada today. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1980e. Constitutional Reform: The Division of Powers. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1980f. Résumé des Conférences fédérales-provinciales sur la Constitution: 1927-1980. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.
- _____. 1981. Réforme constitutionnelle: Droits linguistiques. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.

Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement. 1981.
 "Compte rendu statistique des présentations écrites"
 document préparé à l'intention du Comité mixte spécial sur la
 Constitution. Ottawa: Bibliothèque du Parlement.

Sheppard, Robert et Valpy, Michael. 1982. The National Deal.
 Toronto: Fleet Books.

- Simeon, Richard. 1977. "Regionalism and Canadian Political Institutions." dans Canadian Federalism: Myth or Reality. edité par Peter Meekison. 292-304. Toronto: Methuen.
- _____. 1980. "Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism." Canadian Public Administration Spring.
- _____. 1981. "Constitutional Development and Reform." dans Canadian Politics in the 1980's edité par Michael Whittington et Glen Williams. 243-274. Toronto: Methuen.
- Smiley, Donald. 1977. "Territorialism and Canadian Political Institutions." Analyse de politiques automne: 449-457.
- _____. 1976. Canada in Question: Federalism in the Seventies. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- _____. 1980. Canada in Question: Federalism in the Eighties. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Stevenson, Garth. 1979. Unfulfilled Union. Toronto: MacMillan.
- _____. 1981. "Federalism and Intergovernmental Relations" dans Canadian Politics in the 1980's edité par Michael Whittington et Glen Williams. Toronto: Methuen.
- Stewart, John. 1977. The Canadian House of Commons: Procedure and Reform. Montréal: McGill-Queens.
- Thomas, Paul. 1975. "The Role of Committees in the Canadian House of Commons 1960-1972." Ph.D dissertation. University of Toronto.
- _____. 1977. "The Influence of Standing Committees of the Canadian House of Commons on Government Legislation." Paper Prepared for the Conference on Legislative Studies. York University.
- Tremblay, Arthur. 1982. "Arthur Tremblay au Devoir --- les provinces réduites à l'adolescence sans fin" dans Le Devoir. le 29 mai, p. 15.
- Trudeau, Pierre Elliott. 1967. Le fédéralisme et la société Canadienne-française. Montréal: H.M.H.
- _____. 1980. "Discours du Premier Ministre au centre Paul Sauvé." Montréal. le 14 mai.

_____. 1980a. "Lettre ouverte aux Québécois." Le Droit,
le 15 juillet, p.6.

_____. 1980b. "Discours du Premier Ministre sur la Constitution
Canadienne." le 2 octobre. Ottawa: Bureau de Premier Ministre.

_____. 1981. "Discours du Premier Ministre lors du Congrès
du Parti Libéral du Canada, section Québec, au centre municipal
des Congrès." Québec: le 14 novembre.

Van Loon, Richard et Whittington, Michael. 1976. The Canadian
Political System: Environment, Structure and Process. Toronto:
McGraw-Hill Ryerson.

Wheare, K.C. 1953. Federal Government. London: Oxford University
Press.