

Propos sur la question constitutionnelle

Gérald A. Beaudoin

Volume 8, numéro 1, 1977

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059610ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059610ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Beaudoin, G. A. (1977). Propos sur la question constitutionnelle. *Revue générale de droit*, 8(1), 113–117. <https://doi.org/10.7202/1059610ar>

Propos sur la question constitutionnelle*

Notre Constitution actuelle qui dure depuis 110 ans n'est pas notre première mais la cinquième depuis 1760. Elle vient après la Proclamation royale de 1763, l'Acte de Québec de 1774, l'Acte constitutionnel de 1791 et l'Acte d'Union de 1840.

L'avènement d'un gouvernement indépendantiste au Québec constitue sur le plan constitutionnel un événement considérable. La tenue d'un référendum sur la question constitutionnelle en sera un autre.

Le Québec choisira-t-il de sortir du cadre fédéral pour provoquer l'établissement de deux ou plusieurs États confédérés ou associés, ou le Québec sera-t-il plutôt le principal auteur ou moteur d'une sixième Constitution pour le Canada? Nul ne le sait.

Nous vivons une période marquée d'incertitude! L'idée de l'indépendance, selon un sondage scientifique effectué par le professeur Pinard, rallie 16% des votes au Québec. Nous n'avons pas de chiffres exacts sur le *statu quo* constitutionnel. Il semblerait qu'une majorité soit réformiste. Entre les deux pôles facilement identifiables du *statu quo* et de l'indépendance, il est d'autres options possibles qui gravitent autour du système fédéral.

Il existe plusieurs variantes du fédéralisme! Cette formule de gouvernement adoptée aussi bien par de grands et de petits états varie dans le temps et dans l'espace. Dans une nouvelle constitution fédérale le tracé des pouvoirs législatifs pourrait différer de celui que nous connaissons et le document constitutionnel pourrait en plus et si nécessaire accorder à l'un des États fédérés un statut quelque peu différent de celui des autres États-membres.

M. Trudeau et M. Lévesque ont déjà l'un et l'autre écarté l'idée de statut particulier dans le système fédéral actuel. Mais la problématique d'un statut spécial pour un État fédéré reste valable *in se* et peut revenir à l'ordre du jour dans un contexte autre qui demeurerait fédéral.

Pour ce qui est de la Confédération l'histoire en offre des exemples, à différentes époques. Il y a entre la Confédération et la Fédération une différence de substance qu'il faudra bien dans des études à venir cerner de beaucoup plus près. Pour employer le mot de Clémenceau, il conviendrait d'analyser les «grandeurs et misères» de chaque système politique. Comme notre monde est devenu interdépendant, il n'est plus aucun régime qui ne comporte que des avantages.

En régime fédéral la souveraineté, on le sait, est divisée; il y a deux pouvoirs ayant juridiction sur le même citoyen soumis à deux règles de droit. Le pouvoir est divisé entre une autorité

* Conférence prononcée à Ottawa le 12 avril 1977 devant la Société d'étude et de conférences.

centrale et des pouvoirs ou états régionaux et provinciaux, chacun étant souverain dans sa sphère, et l'action des pouvoirs étant coordonnée. Sont des États fédéraux: Le Canada, l'Australie, la Suisse, les U.S.A., l'Allemagne de l'Ouest, etc.

Il y a confédération lorsque deux ou plusieurs États souverains conviennent de mettre en commun certaines compétences par voie de délégation à un organisme central. Sauf dans certains domaines définis et peu nombreux, le pouvoir reste principalement dans les États confédérés. En furent des exemples: l'Autriche-Hongrie, la Suisse avant 1848, la Confédération germanique, etc.

On pourrait peut-être poser la question de la façon suivante: «Le Canada de demain sera-t-il fédéral ou confédéral?» Bien sûr, comme les civilisations sont mortelles, ainsi que l'affirmait Valéry, et, que les États eux-mêmes n'ont aucune promesse d'immortalité, il n'est nulle garantie que la question se posera ainsi! Cependant, les faits actuels nous permettent peut-être de poser la question de cette façon.

Nous vivons chez-nous une crise des institutions politiques. Comme les institutions existent pour les êtres humains et non l'inverse, c'est à nous à adapter nos institutions aux besoins de l'heure, quitte à faire preuve d'imagination créatrice.

Chaque événement, chaque décision politique en temps de crise est du *constitutional law in the making*. Si une nouvelle constitution devait voir le jour, nous en serions actuellement aux étapes préliminaires, aux sorties de reconnaissance de la part de Messieurs Trudeau et Lévesque, les deux principaux acteurs, mais non les seuls, faut-il le rappeler!

Le débat entre fédéralistes et souverainistes ne s'évanouira pas avec le référendum. Si le Canada se redonne une Constitution et réussit à garder de plein gré le Québec, certains souverainistes croiront que le prix de cette alliance nouvelle aura été trop élevé. Si par contre le Québec devient souverain, indépendant, certains fédéralistes favoriseront une réassociation, et, si cette dernière se réalise, ils en seront plus ou moins satisfaits selon la nature du lien nouveau qui unira les partenaires d'hier.

Pour qu'une Constitution nouvelle puisse voir le jour, il y a un travail préliminaire à faire. Interrogé sur l'idée d'établir un groupe de travail en matière constitutionnelle, M. Trudeau a invité l'intelligentsia québécoise à chercher une troisième voie et à faire des propositions constitutionnelles concrètes.

À Victoria en juin 1971, les propositions constitutionnelles fédérales furent rejetées. On peut, et on doit certes imaginer pareil groupe de travail. J'aime à penser que le public aura le choix à un moment donné entre plusieurs options. Il serait bon que le groupe de travail imaginé par le professeur Dion voit le jour tôt ou tard. À l'automne par exemple.

Ces travaux pourront par la suite déboucher sur la convocation d'une Constituante pour rédiger une Constitution nouvelle. Constituante qui pourrait être formée de délégués des Chambres législatives fédérale et provinciales, au sein de laquelle chaque parti ayant des représentants élus dans les chambres législatives serait représenté. La composition précise de cette Constituante reste à déterminer. Il est bien des façons d'y parvenir.

Dans l'état actuel des choses, pareille constituante pour avoir des chances de succès devrait bénéficier des travaux d'un groupe de travail sur la question, et, des réflexions auxquelles les gens se prêtent actuellement dans tout le pays. Un travail de déblayage d'une part, et, d'information d'autre part, doit être fait. Il est préalable.

Le débat est immense parce que tout le monde est concerné. Le débat est public car c'est au sujet du public qu'on veut bien gouverner qu'on se dispute vraiment.

Sur le tracé des pouvoirs, il y aura une éternelle divergence de vues. On peut imaginer le rejet des traits unitaires de la Constitution: pouvoir de désaveu, de réserve, pouvoir déclaratoire, etc; prévoir des amendements sur des sujets comme l'immigration, les communications, la sécurité sociale, la santé; apporter des précisions là où la Constitution est silencieuse ou presque: l'existence de la Cour Suprême, les limites du pouvoir de dépenser, les droits collectifs. Ce sont là des exemples qui viennent tout de suite à l'esprit. Il en est d'autres. Le travail de déblayage est à faire au niveau du groupe de travail. Des études sérieuses ont déjà été consacrées. Le fédéralisme ne pourrait être retenu que s'il est plus articulé et si les règles du jeu sur le plan de l'égalité et de la réciprocité jouent à plein.

Si une nouvelle Constitution de type fédéral devait voir le jour, quel serait le statut du Québec? Peut-on imaginer qu'il ne diffère pas sur le plan culturel, et linguistique? Si l'un des États fédérés est réellement différent des autres, pourquoi cette différence ne se reflèterait-elle pas dans les structures constitutionnelles? Ce sont les institutions qui sont faites pour les hommes et non l'inverse. Le cadre constitutionnel doit être tel que le Québec s'y sente à l'aise.

Reste l'hypothèse de l'accession du Québec à la pleine souveraineté, ce qui pose la question de la sécession du Québec de l'ensemble fédéral canadien, par voie d'amendement constitutionnel, et la question postérieure de l'association du Québec avec le reste du Canada fédéral. Comme le dit le professeur Gérard Bergeron, c'est plutôt de «re-association» que «d'association» qu'il faudrait alors parler. Un Québec souverain qui se réassocierait deviendrait un État confédéré. Par une série d'événements constitutionnels et politiques fort substantiels, il serait passé d'État fédéré à État confédéré. Si la réassociation ne prend pas forme, l'État souverain ne devient pas confédéré. Que l'accès à la souveraineté soit suivi ou non d'une association ou encore accompagné d'une association (les deux événements se produisant de façon parallèle, ainsi que M. Lévesque le laissait entendre aux journalistes du *Montreal Star*) il n'en reste pas moins qu'il y a entre le statut actuel d'État fédéré et celui d'État souverain, une mutation politique profonde et substantielle. Pour le Québec à tout le moins, il y a un net changement de régime politique et constitutionnel. Il y a en plus une inconnue d'abord sur l'existence de l'association et en plus sur son contenu.

Les tenants de la thèse souveraineté-association évoquent le modèle du Marché commun européen. Au début six États et maintenant neuf États jouissant de la pleine souveraineté ont choisi par les voies d'un traité solennel de mettre en commun certains pouvoirs délégués.

En 1978, on doit avoir un parlement européen élu au suffrage universel. L'élection envisagée a déjà créé des remous. Si certains, en France par exemple, envisagent l'idée d'être à la fois Français et Européens, d'autres, comme M. Debré, voient dans un tel parlement la genèse d'un parlement supra national et le craignent. Pour l'instant ce parlement ne peut légiférer et ne peut prélever des impôts. Mais il existe.

Saisi de la question de savoir si l'élection au suffrage universel au parlement européen brime le principe de la souveraineté nationale, le Conseil Constitutionnel français en décembre 1976 déclara que l'élection au suffrage universel des membres de l'Assemblée européenne ne contredit pas la Constitution de la Ve République. Dans ses considérants importants, le Conseil constitutionnel fit remarquer toutefois, *que* la Constitution française n'autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit, *que* l'élection au suffrage universel n'a pour effet de créer ni une souveraineté ni des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de la souveraineté nationale, *que* seuls peuvent être regardés comme participants à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République.

La Grande Bretagne aussi s'est penchée sur ce problème, elle qui est la «mère des parlements» et le prototype de la souveraineté parlementaire, elle qui, à l'exception de grands docu-

ments comme la Grande Charte, n'a pas de constitution écrite.

Analysant la portée constitutionnelle de l'entrée de la Grande Bretagne dans le Marché Commun, Lord Denning fit remarquer dans l'arrêt *Blackburn c. Attorney-General*, (1971) 2 All E.R. 1380 à la page 1381:

It does appear that if this country should go into the Common Market and sign the Treaty of Rome, it means that we will have taken a step which is irreversible. The sovereignty of these islands will thenceforward be limited. It will not be ours alone but will be shared with others.

Il semble y avoir une certaine divergence de vues des deux côtés de la Manche. On pourrait épiloguer longtemps sur le «fédéralisme à la carte» qui pourrait s'implanter dans l'Europe des neuf. Louis Armand et Michel Drancourt en traitent dans «le Pari Européen». L'Europe des neuf pose des gestes qui l'acheminent vers le statut de confédération. Il est trop tôt pour conclure que cette alliance débouchera sur un fédéralisme véritable.

Dans ses célèbres mémoires, Jean Monnet écrit, à la page 616:

Je n'ai jamais douté que ce processus nous mène un jour à des États-Unis d'Europe, mais je ne cherche pas à en imaginer aujourd'hui le cadre politique, si imprécis sont les mots à propos desquels on se dispute: confédération ou fédération. Ce que nous préparons, à travers l'action de la communauté, n'a probablement pas de précédent.

L'Europe qui part d'un point différent du nôtre va vers l'inédit sur le plan des institutions politiques. L'avenir dira si cette création participera de la nature de la fédération ou de la confédération. Il est probable que l'Europe se fera. Mais pour une période difficile à évaluer, les États seront très jaloux de leur souveraineté. Chez nous, la crise des institutions est présente à l'intérieur d'un régime fédéral et il faudra bien la régler.

Dans les circonstances actuelles, je souhaite que l'on donne suite à l'idée du professeur Dion. Par la suite une Constituante pourrait être mise sur pied. Devraient être remis en question non seulement le tracé des pouvoirs qui varie d'un État fédéral à l'autre mais le statut du Québec dans le Canada de demain. Le 28 janvier 1977 à Québec, M. Trudeau adoptait une attitude jeffersonienne, en affirmant qu'il n'y avait qu'un préalable à la rédaction d'une constitution nouvelle, à savoir la sauvegarde des libertés fondamentales et peut-être de certains droits collectifs.

C'est dire que la constitution est négociable dans toutes ses dimensions sauf sur le plan des valeurs démocratiques auxquelles nous sommes tous vitalement attachés.

L'une des failles de notre constitution réside dans son quasi-silence sur les droits collectifs. Il est certain que certains droits collectifs, l'histoire en témoigne, ont été insuffisamment protégés en 1867. Les grands arrêts de notre jurisprudence constitutionnelle, même si certains furent plutôt «légalistes» sur ce plan, établissent clairement les carences de la constitution. Maintenant qu'aucun groupe ne peut réclamer une majorité absolue sur tous les plans, la protection des droits collectifs prend une acuité encore plus grande.

Le contexte constitutionnel canadien est probablement unique en ce sens qu'aux forces centripètes et centrifuges à l'œuvre dans tout système fédéral vient s'ajouter un dualisme entre deux communautés dont l'une est majoritaire dans toutes les provinces sauf une et l'autre majoritaire dans une province qui est la deuxième en importance au pays. Ces deux sociétés sont bien structurées au point que l'une ne peut avaler l'autre. Chacune demeurera majoritairement unilingue. Elles sont vouées à la coexistence ou à la séparation. Les jeux ne sont pas encore faits. Tout dépendra des cadres que nous établirons. N'eût été du Québec, le fédéralisme canadien aurait sans doute évolué vers un centralisme de plus en plus grand; il n'aurait constitué peut-être qu'une forme transitoire vers l'État unitaire décentralisé.

Les circonstances actuelles favorisent à mon point de vue la mise au point d'une nouvelle alliance sur le plan constitutionnel qui se traduira cette fois dans un document solennel qui, portera

le nom de Constitution, rédigé enfin dans la langue de chacune des parties composantes, chez-nous et par nous. Pareil document aurait dû être rédigé il y a déjà quelques années. Les circonstances actuelles le permettent encore si le vouloir vivre collectif subsiste car tout pays démocratique et soumis à la *rule of law* repose sur le vouloir vivre collectif.

Il est d'autres solutions possibles et je sais que tous ne favorisent pas la même. À l'heure du référendum, que je n'ai pas touché ici, le peuple du Québec devrait avoir le choix entre plusieurs options possibles dont l'une pourrait être des propositions constitutionnelles nouvelles.

L'association ou la ré-association si jamais elle se pose un jour pourra faire l'objet d'un référendum canadien. Car à ce moment c'est tout le Canada qui est intéressé.

Je n'ai pas traité de la question linguistique. À elle seule, par son importance, elle justifie un entretien complet. C'est un problème qui relève du Québec. Jusqu'ici l'Union nationale, le Parti libéral et le Parti québécois ont tour à tour apporté leur réponse au dilemme linguistique. Une constante demeure: à cause du contexte nord-américain, la majorité au Québec doit par une loi protéger sa langue. La langue et la culture française ne pourront fleurir et s'épanouir sans l'aide du législateur. Les partis politiques l'ont tous compris quoique avec des variantes. Cette législation linguistique demeure fondamentale.

Le sociologue Nathan Glazer dans son article remarquable paru dans la revue *Dialogue* 1976, p. 41, et intitulé *Le fait ethnique, phénomène mondial*, conclut à la page 55 que «le phénomène ethnique est une force permanente du monde moderne et que la forme multi-ethnique devient de plus en plus fréquente au sein de toutes les nations.» Pour lui «la réponse au polyethnisme sera peut être une situation où, dans chaque pays, chaque groupe aura des droits garantis, et une part garantie dans l'économie, la sphère politique et la vie sociale. On pourra mettre l'accent sur l'un ou l'autre aspect de cette solution...».

Dans toute Constitution nouvelle où le tracé des pouvoirs serait repris et dessiné de nouveau, en le calquant sur les besoins modernes, la place du Québec devrait être assurée et prévue, et, les droits collectifs enchâssés. Dans cette mosaïque nouvelle il ne faudrait pas craindre d'innover.

La minute de vérité qui est venu durera des jours, des mois et quelques années peut être.

Mais alors que les rencontres constitutionnelles depuis deux décennies qu'elles se multiplient à une cadence accélérée n'ont pas su déboucher, il apparaît certain désormais, du moins j'ose l'espérer, que nous nous acheminons vers une solution. Il est des générations qui votent, toute leur vie pour des questions qui malgré leur importance relèvent plutôt de l'intendance. Il en est d'autres enfin, elles sont plus rares, qui vivent des périodes historiques et difficiles et qui sont destinées à y laisser une marque plus profonde. Le destin veut peut-être que nous soyons parmi celles-là.

Gérald A. BEAUDOIN,
*doyen de la section de droit civil
de la Faculté de droit de l'Université
d'Ottawa.*