

Réflexions sur l'avenir culturel, économique et constitutionnel du Québec et du Canada

Jacques-Yvan MORIN*

I.- Principaux problèmes auxquels le Québec est confronté quant à son statut politique et constitutionnel

- A.- Les problèmes de fond
- B.- Les problèmes de forme (ou de vocabulaire)

II.- Domaines dans lesquels le Québec devrait posséder la «pleine compétence» ou une «compétence concurrente»

- A.- Compétence exclusive, nationale ou «pleine» du Québec
- B.- Compétences concurrentes exercées par Québec et les institutions communes
- C.- Compétences exclusives des institutions communes

III.- Impact des réponses proposées ci-dessus sur le maintien et la promotion de l'identité québécoise

IV.- Impact des réponses proposées sur le maintien et le développement du niveau de vie des Québécois

V.- Le choix des partenaires

VI.- Institutions et mécanismes d'arbitrage

- A.- Les institutions communes
- B.- Les mécanismes d'arbitrage

VII.- Statut politique et constitutionnel du Québec découlant des compétences et institutions décrites ci-dessus

VIII.- Expériences historiques d'intégration économique et d'affirmation politique pertinentes pour le Québec

I.- Principaux problèmes auxquels le Québec est confronté quant à son statut politique et constitutionnel

A.- Les problèmes de fond

Les problèmes majeurs qui confrontent le Québec et la Commission ne sont ni nouveaux ni exceptionnels. C'est la sixième fois depuis un demi-siècle qu'une commission, nommée par le gouvernement du Québec ou par celui du Canada¹, se penche sur la difficulté de faire coexister deux peuples aux valeurs et intérêts divergents dans un même État, dont la Constitution n'a guère changé depuis l'époque coloniale en ce qui concerne les institutions et la répartition des pouvoirs

De fait, ces problèmes remontent à la cession du pays par la France à la Grande-Bretagne; ils y sont même antérieurs en ce qui concerne les autochtones. De surcroît, ils

n'ont jamais été plus répandus que dans le monde contemporain et la forme qu'ils prennent au Québec et au Canada ne peut être dissociée du contexte beaucoup plus vaste dans lequel ils s'inscrivent. La «clôture» du système international, selon l'expression de R.-J. Dupuy², et l'interdépendance croissante des États sur le plan économique ne signifient pas que les cultures se rapprochent et se fondent les unes dans les autres; au contraire, en jetant les groupes humains les uns sur les autres, le rapprochement physique peut exacerber les différences socio-culturelles que l'éloignement pouvait encore occulter.

Du Moyen-Orient à l'Afrique en passant par les fédérations (Union soviétique, Yougoslavie, Inde), les mêmes forces sont à l'oeuvre, avec plus d'intensité cependant qu'au Québec et au Canada. Cette moindre gravité tient essentiellement à deux facteurs importants qui constituent des leurs d'espoir dans un monde où se renouvellent sans cesse les conflits : le Québec et le Canada appartiennent au monde développé et possèdent des traditions démocratiques relativement solides. Si la Commission, s'appuyant sur ces facteurs, devait cependant oublier le contexte global, la profondeur des conflits qu'il révèle et ses conséquences possibles pour les rapports Québec - Canada, son rapport irait rejoindre rapidement ceux des commissions antérieures sur les tablettes de l'oubli.

Bien entendu, la Commission ne sera pas entièrement responsable du sort qui sera réservé à ses recommandations : la volonté des gouvernements en présence, qui ne demandent peut-être qu'à enterrer une fois de plus un problème de plus en plus difficile à résoudre, sera déterminante à cet égard. Les

* Professeur de droit public à l'Université de Montréal, ancien Vice-premier ministre du Québec. L'exposé-réponse du professeur Morin a été préparé à la demande de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et a été publié à l'origine dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Les avis des spécialistes invités à répondre aux huit questions posées par la Commission*, Document de travail, n° 4, pp. 749 à 781.

¹ Voir les rapports de la *Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces* (dite Rowell-Sirois), 1940; de la *Commission royale sur les problèmes constitutionnels* (Tremblay), 1956; de la *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme* (Laurendeau-Dunton), 1967; de la *Commission de l'unité canadienne* (Pépin-Robarts), 1979; de la *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement* (Macdonald), 1985. La moyenne est d'une commission tous les dix ans, avec cependant une nette accélération depuis l'époque du référendum québécois de 1980.

² *La clôture du système international*, Paris, P.U.F., 1988.

commissions antérieures ont souvent établi un diagnostic assez exact des problèmes qui, selon l'expression de M. Christian Dufour, détruisent le pays à petit feu³, mais les gouvernements ont fort bien su, pour des raisons qui tiennent à la courte vue qu'ils ont habituellement des choses, renvoyer à plus tard les solutions encore possibles à l'époque. La crise des institutions, déjà décrite avec beaucoup de lucidité par la Commission Laurendeau-Dunton, n'a donc fait que s'approfondir et les compromis institutionnels sont de plus en plus impossibles à imaginer dans le cadre du fédéralisme.

Le développement socio-économique du Québec et du Canada et le caractère démocratique de leurs institutions sont de grands facteurs d'espoir pour la solution d'un problème de coexistence qui, sous d'autres latitudes, s'apparente à la quadrature du cercle. On ne pourra cependant abuser indéfiniment de ces facteurs favorables, dont on connaît par ailleurs la fragilité lorsqu'ils sont soumis à des tensions trop fortes. Si, de surcroît, les difficultés économiques devaient continuer de s'accumuler, on aurait amplement l'occasion de regretter d'avoir renvoyé l'affaire, une fois de plus, aux calendes canadiennes.

On peut se demander pourquoi la problématique n'a fait que s'alourdir depuis que les commissions d'enquête se penchent sur le patient. À mon avis, la réponse ne tient pas seulement au fait que les gouvernements ont ignoré les diagnostics successifs, mais davantage au fait que le cadre global dans lequel se situe le Québec n'a cessé d'évoluer et de faire monter les enchères : certaines contraintes politiques issues du régime colonial et qui paraissaient inévitables en 1930 ou même en 1950, sont perçues désormais comme intolérables. Or, rien n'indique que la dynamique née de la décolonisation des esprits dans le monde, depuis le milieu des années cinquante, ira en s'atténuant. Au contraire, si les droits de l'Homme, particulièrement dans les domaines social, économique et culturel, y compris le «droit au développement» proclamé en 1986 par l'Assemblée générale de l'ONU, ne connaissent pas un commencement de réalisation, tout indique que les principales caractéristiques des décennies qui viennent seront des explosions ou implosions politiques successives, comme on en voit déjà au Sud et à l'Est. Le caractère illusoire de certaines aspirations ne constitue guère un frein à cette évolution, à laquelle les États développés ne peuvent plus échapper entièrement, ne serait-ce qu'à titre de terre d'asile pour les réfugiés du sous-développement. Telle est l'ampleur réelle des problèmes auxquels la commission est confrontée, bien que son mandat soit limité à l'étude du «statut politique et constitutionnel du Québec».

B.- Les problèmes de forme (ou de vocabulaire)

À côté de ces problèmes de fond, il en existe qui sont de forme et ne manqueront pas, cependant, d'avoir des conséquences pour les recommandations de la Commission portant sur le fond. Il s'agit du vocabulaire, dont l'exactitude ou l'obscurité peuvent contribuer aussi bien à éclairer les esprits qu'à «noyer le poisson». Si la Commission ne conçoit pas clairement ce qu'elle énonce et s'empêtre dans des idées du type «souveration»⁴, elle aura contribué plus que les

commissions qui l'ont précédée à brouiller les cartes et, à terme, à rendre les problèmes plus difficiles à résoudre.

Quelles que soient les solutions retenues par la Commission, ce serait un grand apport au débat que de clarifier les mots-clés et, du même coup, le fond des options qui s'offrent au Québec et au Canada.

Le Québec, sous l'empire des Lois constitutionnelles de 1867 et 1982, est un État autonome faisant partie d'une fédération qui, elle, constitue un État souverain, reconnu comme tel par ses pairs, les quelque 170 États souverains qui forment la «société internationale». Reprenons chacune de ces expressions en y ajoutant la notion de «personnalité internationale», souvent confondue avec la souveraineté.

La souveraineté est la faculté pour un État de déterminer lui-même l'étendue des compétences qu'il entend exercer, dans les limites dictées par le droit international. Bien que tout État souverain puisse renoncer à exercer certaines de ses compétences, par exemple au profit d'une organisation internationale ou d'une association d'États, sa qualité de souverain n'est pas remise en cause tant qu'il conserve la faculté de se retirer à volonté des ensembles dont il est membre.

L'autonomie est une notion tout à fait différente : elle est la faculté pour un État (ou une collectivité territoriale) d'exercer des compétences qui lui sont attribuées et garanties par un organe étatique supérieur. Dans les fédérations, l'État autonome - province, canton, Land, State ou République fédérée - ne peut en principe excéder ses compétences : ce n'est pas lui qui en détermine l'étendue, mais l'ordre supérieur, qui prend la forme d'une constitution établie par l'organe constituant de la fédération. De même, le Parlement et le gouvernement fédéraux doivent en principe agir dans le cadre de leurs compétences.

Au XIX^e siècle et parfois encore au XX^e, le vocabulaire politique est caractérisé par un certain flou : on trouve des arrêts du Conseil privé britannique qui parlent de «la souveraineté des provinces» alors qu'il s'agit en fait d'autonomie. De même, les expressions «Confédération helvétique» et «Confédération canadienne» se sont perpétuées alors que ces deux entités sont des fédérations (voire même, selon certains auteurs, des «quasi-fédérations» à l'origine)⁵.

La confusion entre souveraineté et autonomie (ou entre fédération, confédération et association d'États) nous vient le plus souvent du passé, mais on l'entretient parfois, par exemple en laissant entendre qu'un État membre d'une fédération peut accéder à la souveraineté tout en demeurant sujet d'un ordre constitutionnel supérieur et contraignant : cela permet de se réclamer de la «souveraineté» tout en perpétuant le fédéralisme. La Constitution stalinienne de 1936 jouait de la sorte sur les mots en parlant de la souveraineté des Républiques fédérées, de leur «association librement consentie» et de leur «droit de se séparer librement de l'U.R.S.S.», alors qu'en réalité elles ne jouissaient même pas d'une autonomie garantie⁶.

La présence de deux Républiques fédérées soviétiques à l'ONU permet également de distinguer souveraineté et *personnalité internationale*. Celle-ci est la

⁵ Voir K.C. WHEARE, *Federal Government*, London, Oxford University Press, 4^e éd., 1963, pp. 18-20.

⁶ Constitution (Loi fondamentale) de l'URSS, adoptée par le VIII^e Congrès extraordinaire des Soviétiques, 5 déc. 1936, art. 13, 15 et 17, dans D. COLAS, *Textes constitutionnels soviétiques*, Paris, Masson, 1987, pp. 50-52.

³ *Le défi québécois*, Montréal, L'Hexagone, 1989.

⁴ Ou encore la «fédéraineté» dont parle M. J.-V. Dufresne dans le *Journal de Montréal*, 2 novembre 1990, p. 4.

faculté d'être sujet de droits et d'obligations en vertu du droit international et elle peut appartenir à des États autonomes, voire à des colonies ou à des mouvements de libération dans la pratique onusienne. Les États souverains jouissent, bien entendu, de la personnalité la plus entière, mais certains États membres de fédérations peuvent, grâce à la reconnaissance plus ou moins étendue que leur accordent d'autres États, signer des accords internationaux dans les domaines de leur compétence et être présents dans certaines organisations internationales. C'est grâce à cette distinction entre souveraineté et personnalité que le Québec a pu soutenir, malgré les obstacles longtemps suscités par Ottawa, qu'il avait le pouvoir d'exercer sur le plan international l'action découlant du prolongement de ses compétences internes et notamment d'être présent dans les organismes multilatéraux de la Francophonie.

En somme, l'autonomie et la personnalité internationale sont des notions «quantifiables», en ce sens que leur contenu est variable et plus ou moins ample, tandis que la souveraineté est une «qualité», qu'un État ne peut posséder seulement en partie. Un État est souverain ou ne l'est pas; il peut être plus ou moins autonome, comme c'est le cas des provinces canadiennes. La science politique et le droit contemporains usent du mot «État» dès lors qu'ils sont en présence d'entités politiques possédant un territoire et une population sur lesquels un gouvernement exerce directement des compétences, mais ne confondent pas pour autant l'État souverain avec l'État autonome.

Qu'en est-il maintenant de *l'association d'États*, particulièrement lorsque ce mot est utilisé dans le contexte de la souveraineté? Naturellement, il peut exister des «associations» d'États autonomes formant des fédérations, mais il ne s'agit pas dans ce cas de «souveraineté-association», compte tenu des distinctions établies ci-dessus. Cette expression désigne expressément des *associations d'États souverains*, dont il a existé divers exemples dans le passé (les confédérations strictement définies) et dont la forme moderne la plus achevée est la Communauté économique européenne (C.É.E.). Chacun sait que cette Communauté regroupe, aux termes d'une série de traités, douze États souverains.

Les États souverains peuvent aller très loin dans l'attribution de compétences, par traité, à des associations ou communautés dont ils veulent faire partie. En Europe de l'Ouest, ils vont jusqu'à confier aux organes communs de la C.É.E. (Conseil des ministres, Commission, Cour des Communautés) des pouvoirs considérables en vue de la mise en oeuvre du Marché commun : la supériorité du droit communautaire sur les droits nationaux est assurée par diverses techniques (règlements, directives) et les décisions du Conseil sont prises, dans la plupart des cas, selon des votes majoritaires pondérés, les États acceptant d'être contraints même s'ils ont voté contre la mesure qui leur est appliquée. En outre, la Communauté peut agir pour l'ensemble des États dans ses rapports avec les États tiers et certaines organisations internationales, particulièrement pour les fins économiques qui constituent sa raison d'être; elle se voit reconnaître de la sorte une certaine personnalité internationale qui se substitue partiellement à celle des États. Enfin, il existe un Parlement européen élu au suffrage universel, mais sans pouvoir législatif réel.

Dans cet ensemble européen qui constitue actuellement le modèle le plus avancé d'intégration économique entre des États qui demeurent attachés à leur

souveraineté, celle-ci demeure indubitablement un ressort fondamental, comme l'ont rappelé, par exemple, les *Arrangements de Luxembourg* (1966). S'il y a là, selon de nombreux auteurs, dont le P^r Reuter, une esquisse de système «confédéral», l'évolution de ce système depuis le Traité de Rome (1957) a été lente et contradictoire, «révélant des tensions politiques aiguës entre un courant fédéral et un refus du fédéralisme»⁷. Les États, tout en admettant la nécessité de l'intégration économique ou, plus précisément, d'une union douanière assortie de certains éléments d'union économique, entendent conserver leur souveraineté, ce «droit du dernier mot» qui constitue pour eux une soupape de sécurité pour le cas où le système aboutirait à sacrifier systématiquement leurs intérêts d'une manière qui l'emporterait par trop sur les avantages indéniables qu'ils en tirent.

On le constate, les questions de forme ou de vocabulaire déteignent sur les questions de fond. Les distinctions entre souveraineté et autonomie, fédération et confédération, sans parler de celles qui différencient les diverses «superstructures» qui en découlent, sont cruciales; inversement, la confusion qui pourrait être semée entre ces notions ne serait pas «innocente» et risquerait, à terme, d'engendrer des désillusions et d'aggraver les tensions.

Si la Commission accepte la description qui vient d'être donnée des principaux problèmes politiques et constitutionnels qui confrontent le Québec, il lui reste à déterminer les solutions qui correspondent aux réalités sociales, économiques, culturelles et politiques du temps présent et de l'avenir. Or, il n'est pas sûr que l'on puisse transposer ici, tels quels, des modèles empruntés à des contextes différents; on peut présumer dès l'abord que de nombreuses adaptations seront nécessaires.

II.- Domaines dans lesquels le Québec devrait posséder la «pleine compétence» ou une «compétence concurrente»

Les expressions «pleine compétence» et «compétence concurrente» sont très générales et peuvent s'entendre de diverses façons. Dans le cadre du fédéralisme - renouvelé ou non - la «pleine compétence» fait allusion à la compétence *exclusive*, tandis que la compétence concurrente se réfère à des situations comme celles de l'agriculture ou de l'immigration dans le contexte canadien, généralement avec prépondérance fédérale en cas de conflit de lois. Dans le cadre d'une communauté d'États souverains, la «pleine compétence» s'entend plutôt de la «compétence nationale» dont il est question à l'article 2 § 7 de la Charte de l'ONU, dans laquelle cette Organisation n'est pas autorisée à intervenir; la compétence concurrente serait alors celle que les États ont accepté de déléguer *partiellement* à l'Organisation - par exemple, à une communauté -, soit pour un temps illimité, soit pour une période de temps déterminée, en conservant pour eux-mêmes certains aspects de cette compétence, voire la possibilité d'échapper à l'autorité internationale dans certains cas.

Il convient d'observer qu'il manque ici une troisième hypothèse de travail : ce serait dans une fédération la

⁷ P. REUTER et J. COMBACAU, *Institutions et relations internationales*, Paris, P.U.F., 1980, p. 131.

compétence exclusive du Parlement fédéral et, dans une communauté d'États souverains, la compétence attribuée entièrement aux organes communautaires, comme par exemple les pouvoirs liés à l'union douanière dans la C.E.E. Est-ce à cela qu'il est fait allusion sous l'appellation de «compétence concurrente ou partagée»? Il y a là une confusion à dissiper.

Qu'on opte pour la fédération d'États autonomes ou pour la communauté d'États souverains, les listes de compétences exclusives ou concurrentes pourraient être sensiblement les mêmes, quoique la nature des institutions retenues pourrait entraîner des modifications ou ajustements. La différence entre autonomie et souveraineté ne se situe pas dans le contenu de ces listes, mais dans le fait que la fédération ne permet pas, en réalité, de les modifier au profit des États membres, en raison de la rigidité du mode d'amendement et de l'inertie du système, tandis que la communauté, fondée sur un traité, permet de réexaminer les listes beaucoup plus librement, surtout si la prudence a dicté des durées ou des étapes au terme desquelles les accords peuvent être révisés.

Sous réserve du choix des institutions (fédération ou communauté), auquel il conviendra de procéder dans le cadre de la question n° V, il paraît utile de distinguer trois listes de compétences : tout d'abord, les compétences exclusives ou nationales relevant du Québec (A); ensuite les compétences concurrentes relevant à la fois du Québec et des institutions communes, qu'il s'agisse d'une fédération ou d'une communauté (B); enfin les compétences exclusives au profit des institutions communes (C). Il ne s'agit bien évidemment ici que d'hypothèses de travail.

A.- Compétence exclusive, nationale ou «pleine» du Québec

Qu'il s'agisse d'une nouvelle constitution ou d'un traité, le Québec se réserverait les compétences exclusives suivantes (sous réserve d'ententes spécifiques) :

1° l'adoption et la modification de la Constitution du Québec, y compris la Charte des droits de la personne, sous réserve de ce qui sera dit ci-dessous au sujet des droits minoritaires;

2° la compétence du principe (ou «résiduelle»), particulièrement à l'égard des nouveaux objets de législation;

3° la langue sous tous ses aspects, le domaine de la culture, celui des communications;

4° l'instruction publique à tous les niveaux; l'enseignement supérieur et la recherche, les prêts et bourses aux étudiants;

5° l'immigration (choix des immigrants), sous réserve des compétences concurrentes (ci-dessous);

6° le secteur social dans son entier, y compris les pensions de vieillesse, l'assurance-chômage, etc.;

7° le droit civil dans son entier, y compris le mariage et le divorce;

8° le domaine public (compétence et propriété), y compris les parcs dits nationaux, les ports, les biens publics de toute nature;

9° les richesses naturelles (renouvelables ou non);

10° la planification économique et le développement régional, la main-d'oeuvre, la formation professionnelle, le placement;

11° l'agriculture sous tous ses aspects;

12° la justice, son administration, l'ensemble des tribunaux (y compris les nominations des juges), les prisons, les pénitenciers, etc.;

13° les sociétés (incorporation et réglementation);

14° les institutions municipales;

15° l'environnement sous tous ses aspects;

16° la voirie;

17° le recensement de la population;

18° les finances publiques, le revenu et l'ensemble des impôts (directs ou indirects), sous réserve de ceux qui seraient réservés aux institutions communes;

19° les droits d'auteur;

20° les rapports avec l'étranger et avec les organisations internationales portant sur l'ensemble des compétences exclusives du Québec;

21° le droit de porter devant une instance juridictionnelle (à définir ci-dessous) les manquements aux règles fondamentales de la part des institutions communes.

B.- Compétences concurrentes exercées par Québec et les institutions communes

Il importe de distinguer les compétences concurrentes de celles qui seraient réservées exclusivement à l'institution commune (fédérale ou communautaire), dont il sera question plus bas. Les compétences concurrentes ou «mixtes» sont entendues ici au sens technique qu'elles reçoivent généralement par exemple de la Constitution de la République fédérale allemande, à cette différence près que la prépondérance législative, inséparable de la concurrence, reviendrait au Québec et aux autres partenaires (en cas de conflit) et non à l'institution commune.

Les compétences assujetties à la concurrence sont celles qui, tout en n'étant pas essentielles au fonctionnement des institutions communes, pourraient et devraient faire l'objet d'une concertation constante en vue de l'harmonisation des politiques. Les partenaires se verraient imposer une obligation générale de comportement à cet égard, mais le Québec en particulier ne pourrait être mis systématiquement en minorité et forcé d'accepter des règles par trop contraires à ses intérêts ou à son opinion. Pour peu que la prépondérance législative du Québec fût clairement établie, la liste de ces compétences concurrentes pourrait être amplifiée; il est probable que cela se produirait dans la mesure où la confiance s'établirait entre les partenaires, dès l'abord ou avec le temps.

Au départ, la concurrence ou, si l'on veut, la coopération législative, pourrait s'étendre aux compétences suivantes :

1° la nationalité, la naturalisation et les quotas d'immigration (mais non le choix des immigrants), sous réserve de la possibilité pour le Québec d'identifier ses propres nationaux, ce qui suppose des accords assez détaillés antérieurs à la législation commune;

2° les droits des minorités, en vue de la protection égale des minorités francophones et anglophones et compte tenu d'ententes de réciprocité à intervenir;

3° les questions autochtones, en vue de l'harmonisation la plus poussée possible des politiques;

4° la défense et l'armée, sous réserve de l'identification des contingents québécois;

5° le droit pénal, avec rappel exprès de la prépondérance législative québécoise;

6° la navigation, en particulier sur le Saint-Laurent et dans la voie maritime;

7° les finances (principes généraux d'administration et d'imposition);

8° l'harmonisation constante des politiques économiques des partenaires ainsi que la négociation et le fonctionnement des zones de libre-échange;

9° les banques et la législation afférente (lettres de change, etc.);

10° le service postal, sous réserve de la faculté pour le Québec de procéder à des émissions de vignettes - selon une entente à cet effet;

11° les transports entre les territoires des partenaires;

12° les chemins de fer, sous réserve des lois québécoises sur la langue et les conditions de travail;

13° l'énergie nucléaire (normes de sécurité);

14° les brevets;

15° les mesures d'urgence;

16° d'une façon générale, tout domaine dont les partenaires pourraient convenir, sous réserve de la prépondérance législative de chacun.

On voit qu'il s'agit d'une catégorie de compétences extrêmement souple et dont le contenu pourrait varier avec le temps et l'expérience. Quant à l'*administration* de ces compétences, elle pourrait être confiée, selon le cas, soit à l'institution commune, soit aux partenaires, par exemple selon les principes de la Constitution de la R.F.A.⁸. Si l'on craignait pour la stabilité du système, les partenaires pourraient convenir par entente de ne pas exercer leur prépondérance législative pendant des périodes de quelques années dans certains domaines concurrents, de façon que la législation commune ait le temps «d'entrer dans les moeurs».

C.- Compétences exclusives des institutions communes

Que le système gouvernemental de l'avenir soit de nature fédérale ou s'inspire de l'association communautaire, il faudra dans les deux cas prévoir en faveur des institutions communes des compétences exclusives dont la stabilité ne pourrait être remise constamment en question. En d'autres termes, la prépondérance législative appartiendrait ici aux institutions communes. Dans un système fédéral, tout changement devrait être effectué par voie d'amendement constitutionnel, ce qui rendrait la répartition des compétences extrêmement rigide, comme le démontre l'expérience du Québec au sein de la fédération canadienne; dans un système communautaire, des changements pourraient intervenir au moment de la révision des traités, prévu expressément dans le texte même de ces accords fondamentaux. Les changements n'en seraient pas pour autant rendus «faciles», mais l'existence d'échéances rappellerait au partenaire majoritaire qu'il doit tenir compte de l'existence et des intérêts du partenaire minoritaire; quant à celui-ci, il serait plus à même de «prendre son mal en patience», le cas échéant.

Les compétences exclusives des institutions communes seraient les suivantes :

1° le maintien et le développement harmonieux du marché commun par le contrôle des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des

marchandises; l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les États tiers⁹, sous réserve de ce qui a été dit ci-dessus au sujet de l'agriculture et sous réserve des accords d'association que le Québec pourrait conclure avec la C.É.E.;

2° la libre circulation des personnes, des biens, des services (sous réserve des lois sur les professions) et des capitaux;

3° les règles sur la concurrence économique;

4° le monnayage, le papier-monnaie, le cours des monnaies; la politique monétaire et l'intérêt;

5° la dette fédérale existante, sous réserve des ententes préalablement négociées;

6° les finances communes et l'utilisation des revenus provenant des droits de douane et des ententes de financement négociées préalablement;

7° les pêcheries, sous réserve de l'accès des pêcheurs québécois à la zone de pêche du Canada;

8° les poids et mesures;

9° le droit de porter devant une instance juridictionnelle tout manquement aux règles fondamentales de la part des partenaires.

Les techniques de répartition des compétences proposées cherchent essentiellement à assurer la stabilité du système tout en lui insufflant la souplesse nécessaire pour éviter toute domination «mécanique» de la majorité canadienne sur le Québec. Quoique celui-ci doive s'attendre à de nombreuses contraintes nées des réalités géoéconomiques, le principe fondamental devrait être de n'adopter aucune règle ou structure qui le placerait *systématiquement* et *perpétuellement* en minorité. Si des éléments de cette nature devaient être admis, ils seraient de nature à tout remettre en question, tôt ou tard.

III.- Impact des réponses proposées ci-dessus sur le maintien et la promotion de l'identité québécoise

On aura noté que l'ensemble des compétences culturelles (langue, instruction publique, communications, etc.) ainsi que le secteur social en son entier sont réservés exclusivement au Québec, quelles que soient les institutions de l'avenir (Question II, partie A). Il en va de même du droit civil. L'image donnée à l'étranger d'un pays résolument attaché à son identité, tout en étant respectueux des droits minoritaires, ne manquerait pas non plus d'influencer les courants d'immigration. Ce sont là les principaux leviers dont dispose tout État pour le maintien et la promotion de son identité, mais ce ne sont pas les seuls.

La dimension économique ne saurait en effet être sous-estimée. Un peuple dominé sur ce plan, fût-ce de la manière la plus bénigne, voit invariablement sa culture se dévaluer aux yeux de ses propres citoyens : lorsque le succès et la prospérité parlent une autre langue, les choix linguistiques personnels finissent par saper la langue du pays, surtout si d'autres facteurs, comme la démographie, concourent à accentuer l'évolution défavorable. C'est pourquoi on aura pu

⁹ Cf. Traité instituant la Communauté européenne (Traité de Rome), 25 mars 1957, art. 2 et 3, reproduit dans J.-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *Droit international public, notes et documents*, Montréal, Éditions Thémis, 1990, 2^e éd., tome 1, p. 374.

⁸ *Loi fondamentale de la R.F.A.* (1949), art. 83.

observer que les compétences économiques et financières qui ne sont pas essentielles au maintien du marché commun Canada - Québec sont dévolues exclusivement au Québec : richesses naturelles, planification économique, développement régional, main-d'oeuvre (formation et placement), agriculture, etc. Plusieurs compétences d'ordre économique sont classées parmi les concurrentes, mais avec prépondérance législative des partenaires et non des institutions communes : banques, transports entre les partenaires, énergie nucléaire, etc., le tout en vue de l'harmonisation constante (et volontaire) des politiques économiques.

Quant aux compétences qui paraissent essentielles au fonctionnement du marché commun, comme celles qui assurent la libre circulation des personnes et des facteurs économiques, elles sont dévolues exclusivement aux institutions communes, mais on verra ci-dessous, en réponse à la Ve question, que ces institutions comportent des mécanismes de sauvegarde qui permettraient, le cas échéant, de protéger l'identité québécoise.

IV.- Impact des réponses proposées sur le maintien et le développement du niveau de vie des Québécois

Le niveau de vie et la prospérité dépendent de nombreux facteurs transnationaux qui échappent dans une large mesure à chaque État pris individuellement. Les facteurs qui dépendent de lui sont l'exploitation rationnelle des richesses naturelles de son territoire, la qualité de ses ressources humaines, la stabilité de son système politique et administratif et le niveau de justice sociale qu'il a atteint.

La stabilité du système politique dépend dans une large mesure de la satisfaction des citoyens à l'endroit des institutions. Or, voici plus de trente ans que les Québécois se sentent à l'étroit dans le cadre fédéral canadien. Ce malaise a pris successivement plusieurs formes constitutionnelles : proposition de J. Lesage en faveur d'un statut particulier, États associés de P. Laporte, échec de la formule Fulton-Favreau (1965) et de la Charte de Victoria (1971), projet de souveraineté-association, débats du référendum, imposition au Québec du rapatriement, projet d'accord du 3 juin 1987, suivi de son échec. Avec des phases de répit correspondant, semble-t-il, à des périodes où les Québécois ont eu l'espoir que des changements constitutionnels importants allaient survenir, cette crise dure, en fait, depuis la Seconde Guerre mondiale. Les vieilles structures issues d'un autre âge, ne correspondent plus aux besoins et aspirations des Québécois. Il n'est que de lire le *British North America Act* de 1867, rebaptisé *Loi constitutionnelle* en 1982, mais dont le contenu n'a pas vraiment évolué, pour s'en persuader: oripeaux monarchiques, droits de réserve et de «désaveu», Sénat parasitaire, centralisation implicite des compétences en faveur du Parlement fédéral, etc., toutes caractéristiques qui ont peu à voir avec les préoccupations des Québécois d'aujourd'hui et encore moins avec les perspectives du siècle qui s'annonce. Nous en sommes au point où le système engendre l'instabilité; il n'y a de solution que dans son renouvellement en profondeur.

De surcroît, le vieux système a été pensé au XIX^e siècle avant tout, en fonction des intérêts de l'Empire, puis de ceux de l'Ontario et de la majorité anglo-canadienne, et toutes les compétences financières, monétaires et commerciales ont

été centralisées et soumises à la majorité; seuls les impôts directs (qui n'existaient guère en 1867) échappaient à la règle et Ottawa a tenté de les monopoliser grâce à la Commission Rowell-Sirois (1940) et à la faveur de la guerre. Bref, quand vient le moment de déterminer l'impact de toute proposition nouvelle de répartition des pouvoirs, il faut avoir à l'esprit également l'impact et le coût du système existant, qui prend de plus en plus l'allure d'un frein au dynamisme du Québec.

Par ailleurs, aucun État ne saurait s'isoler économiquement à l'heure de la mondialisation des échanges. Tout système de pouvoirs doit donc être construit, autant que faire se peut, de manière à respecter les exigences complémentaires - mais parfois contradictoires - du développement autonome et de l'interdépendance. Naturellement, on arrivera difficilement à mettre tout le monde d'accord sur la formule de gouvernement qui permettra le mieux d'atteindre cet objectif et il n'est pas davantage possible de mettre tous les experts d'accord sur les coûts respectifs du *statu quo* et de quelque changement que ce soit. Les variables sont trop nombreuses. On peut cependant proposer une solution qui prendra en compte par sa souplesse le plus grand nombre de variables : c'est l'objectif poursuivi par le tryptique de compétences décrit plus haut.

Quels que soient les objectifs retenus, leur impact sur le niveau de vie dépendra dans une large mesure de la manière dont on s'y prendra pour les réaliser. Des changements profonds, mais obtenus par la négociation de bonne foi, peuvent très bien n'avoir aucun impact ou des conséquences infimes, même à court terme, sur la paix sociale et la prospérité; même, ils peuvent être une condition de l'amélioration du niveau de vie. En revanche, le *statu quo* ou des changements mineurs revendiqués dans le désordre ou au milieu des récriminations peuvent très bien compromettre la paix sociale et le niveau de vie des Québécois. En d'autres termes, les moyens du changement seront aussi importants, sinon davantage, que les objectifs proposés, lesquels, comme l'horizon, reculent à mesure qu'on s'en approche.

V.- Le choix des partenaires

La question du choix des partenaires dans le cas des compétences concurrentes est liée à celle des institutions ou «structures». Si les institutions fédérales existantes sont maintenues ou quelque peu transformées, le choix des partenaires est déjà indiqué : ce sont les provinces anglophones et l'État fédéral; il n'est pas au pouvoir du Québec de modifier cette «structure d'accueil». Si celui-ci, au contraire, pose la question de la transformation de ses rapports avec le Canada anglais, de façon crédible, dans le sens d'une communauté économique associant des États souverains, il force l'État fédéral et les autres provinces à effectuer des choix qui leur appartiennent. À ce chapitre, le Québec peut souhaiter s'entendre avec le seul État fédéral, mais il ne saurait imposer cette préférence, à mon avis. Examinons maintenant ces deux hypothèses de plus près.

Le maintien du fédéralisme ou d'une variante quelconque de ce régime ne laisse pas vraiment de marge de manoeuvre au Québec, comme vient de le démontrer l'échec de l'*Accord constitutionnel du 3 juin 1987* (dit «du lac Meech»). Il existe à cela de nombreuses raisons qu'on a amplement eu l'occasion de méditer depuis dix ans : ne retenant ici que les motifs d'ordre constitutionnel, on peut montrer que le mode d'amendement imposé au Québec en

1981-1982, de même que «le principe de l'égalité de toutes les provinces», rappelé explicitement dans le préambule du projet d'Accord et qui sert désormais de fondement aux attitudes anglo-canadiennes à l'endroit du Québec, exclut tout accommodement majeur en faveur de celui-ci. Or, les nouveaux pouvoirs qu'il revendique supposent au minimum la reconnaissance d'une forme de statut particulier (ou «spécial», selon l'expression de la Commission Pépin-Robarts) pour le Québec au sein de la fédération, ce qui va directement à l'encontre de l'égalité des provinces. C'est peine perdue, à mon avis, que d'explorer à nouveau ce genre de compromis : il se trouvera toujours des provinces pour le refuser, sans oublier le droit de veto fédéral. Paradoxalement, le Québec ne pourra obtenir ce genre de traitement que s'il pose clairement la question de la souveraineté (au sens exact du mot). En outre, à supposer que le Canada anglais accepte de négocier un statut particulier quelconque, les difficultés techniques de son fonctionnement seraient énormes : il n'est que de se demander si les autres provinces accepteraient de voir les députés québécois voter, au Parlement fédéral, sur les questions relevant désormais de la compétence exclusive du Québec, voire des compétences concurrentes.

L'hypothèse de la Communauté économique n'est pas de tout repos non plus, mais elle paraît plus vraisemblable, une fois que le Québec aura exprimé démocratiquement sa volonté de souveraineté. Elle permet d'échapper au traquenard du mode d'amendement de 1982 et à la logique implacable de l'égalité des provinces. D'un autre côté, même si le Québec ajoute l'offre d'une association économique à la souveraineté qu'il revendique, cela ne lui donne pas le choix des partenaires. Cette question relève en effet du droit d'autodétermination du Canada anglais. Celui-ci, plus divers qu'il n'y paraît à première vue, pourrait choisir l'une ou l'autre des options suivantes :

a) le maintien du fédéralisme actuel ou même son renforcement, auquel cas l'État fédéral se verrait confirmé dans son rôle d'interlocuteur auprès du Québec;

b) l'extension à trois ou quatre «régions» du Canada des compétences exclusives et concurrentes revendiquées par le Québec, ce qui suppose, de toute évidence, une transformation de la fédération en une confédération (au sens exact du mot);

c) l'extension du régime québécois à toutes les provinces.

Du point de vue québécois, il ne paraît pas douteux que l'option la plus «simple» est celle d'un Canada anglais qui s'exprime d'une seule et même voix, mais il n'appartient pas au Québec d'en décider. Une Communauté «à deux» serait également préférable du point de vue fédéral et sans doute aussi de celui de l'Ontario (et peut-être de celui des Maritimes), à celle qui réunirait quatre ou cinq partenaires confédérés. Toutefois, le Canada anglais n'acceptera de se poser ces questions difficiles qu'une fois que le Québec aura exprimé son propre choix en faveur d'une communauté économique. Celui-ci doit donc d'ores et déjà réfléchir à toutes ces hypothèses au moment de proposer de nouvelles structures, mais de façon discrète car, encore une fois, il n'a pas à décider pour le Canada anglais.

VI.- Institutions et mécanismes d'arbitrage

Quel que soit le choix d'Ottawa et des provinces anglophones, les institutions d'une communauté économique

seraient, *grosso modo*, les mêmes; elles pourraient cependant différer dans le détail, notamment dans les modes de décision, la pondération des votes, etc. Pour les fins du questionnaire de la Commission, il paraît suffisant d'examiner le projet de Communauté économique au point de vue des structures générales qui permettraient d'exercer les compétences exclusives de la Communauté ou les compétences concurrentes décrites plus haut.

Le modèle le plus avancé de communauté économique est sans contredit la C.É.E. C'est actuellement la référence obligée, quoique les solutions négociées par les partenaires québécois et canadiens seront sans doute *sui generis*, les cadres géopolitique, économique et culturel n'étant pas les mêmes : l'Amérique du Nord, fondée sur l'homogénéisation des cultures et le libéralisme économique, offre en effet un certain contraste avec l'Europe, où s'imposent la diversité des cultures et un souci assez poussé de sécurité sociale. On observe cependant que le Canada et le Québec, quoique de plus en plus influencés par la présence américaine, ont conservé de leur héritage britannique certaines attitudes «européennes», notamment en matière économique et sociale; cela sera sans doute un facteur important dans la façon dont seront bâties les structures communes et la manière selon laquelle les compétences «concurrentes» (dans le sens donné plus haut) seront attribuées. À la lumière de tous ces facteurs, abordons maintenant la question des institutions (A), puis celles des mécanismes d'arbitrage (B).

A.- Les institutions communes

Selon le modèle européen, la réalisation des tâches confiées à la Communauté économique Canada - Québec - appellation qui ne préjuge en rien des modes de participation du Canada anglais - pourrait être assurée par un Conseil (ou Haute Autorité) doté d'un pouvoir réglementaire (ou législatif) et un Exécutif assisté d'une fonction publique, qui pourrait prendre le nom de Commission. Cet ensemble, délégué par les États membres, mais dont l'indépendance serait garantie, coifferait, selon des modalités prévues par traité, l'État canadien et l'État québécois, tous deux souverains, en vue de l'exercice par la C.É.C.Q. des compétences exclusives et concurrentes décrites plus haut. C'est ici que cette distinction entre compétences exclusives de la Communauté et compétences concurrentes prend toute son importance (cf. partie B de la question II).

S'agissant des compétences exclusives de la C.É.C.Q., restreintes, on l'a vu, au fonctionnement et au financement du marché commun, y compris la libre circulation, ainsi qu'à la politique monétaire et à la dette existante de la fédération, le Québec devrait se montrer disposé à accepter une pondération du vote qui soit conforme aux poids respectifs des États membres. Ce statut minoritaire serait cependant compensé par le fait que la durée du traité ne serait pas illimitée, permettant ainsi sa révision si les règles du jeu plaçaient le Québec dans une position intenable. Étant souverain, l'État minoritaire pourrait, à l'expiration de l'Accord communautaire et après avoir rempli toutes ses obligations de bonne foi, en demander la révision ou s'en retirer, quitte à maintenir, unilatéralement ou par voie d'entente formelle, la liberté de circulation entre les deux parties du Canada qui l'entourent.

S'agissant des compétences concurrentes, la règle du vote pondéré favorable au Canada n'offre pas les mêmes contraintes ou inconvénients puisqu'aussi bien la concurrence législative est assortie de la prépondérance de chaque membre. Cela revient à dire que dans les domaines où l'harmonisation des législations serait souhaitable, elle s'établirait librement, chacun y trouvant son avantage. L'exercice de la prépondérance pourrait cependant être assortie d'un délai (un an ou deux), afin de donner une certaine stabilité au système des compétences concurrentes ou de favoriser la recherche de nouvelles solutions.

Dans cette perspective, il ne serait pas nécessaire d'instituer une assemblée, à moins que ce ne soit à titre purement consultatif, comme le Comité économique et social de la C.É.E., et en évitant tout pouvoir de censure à l'encontre des autres institutions (cf. art. 144 du traité de Rome), en vue de favoriser les contacts et la «bonne entente». Quelle que soit sa composition - délégués des États membres ou représentants des corps intermédiaires -, cette assemblée ne devrait pas être élective : elle ne tarderait pas à revendiquer des pouvoirs et les problèmes du fédéralisme se présenteraient à nouveau. À ceux qui prétendraient que les Communautés européennes sont sur le point de doter leur Assemblée de pouvoirs réels, il faut rappeler que c'est loin d'être chose faite et que, de toute manière, il y aurait intérêt à voir comment cela peut fonctionner effectivement sans mettre fin à la souveraineté des États membres.

B.- Les mécanismes d'arbitrage

On ne peut concevoir une Communauté digne de ce nom sans mécanisme d'arbitrage. Celui-ci est particulièrement difficile à définir dans les cas où l'entité politique concernée comprend deux États dont l'un est largement majoritaire : la Cour suprême du Canada, dont le Québec a tenté d'obtenir à diverses reprises la réforme, en est le meilleur exemple. Le modèle européen n'est pas ici d'un grand secours, sauf dans la mesure où il démontre le caractère essentiel de la fonction juridictionnelle quand vient le moment d'assurer «le respect du droit dans l'interprétation et l'application» des traités (art. 164 du Traité de Rome). À tort ou à raison, la justice à douze paraît plus impartiale que la justice à deux.

Or, dans l'établissement d'une Cour de justice de la C.É.C.Q., le Québec peut difficilement revendiquer un tribunal paritaire, non seulement pour les raisons données ci-dessus au sujet des autres institutions de la Communauté (par. 48 - 50), mais parce que les juges pourraient se partager en groupes égaux dans de nombreuses décisions, situation qui aurait pour effet de bloquer le fonctionnement de la Communauté. Il faut donc chercher ailleurs la solution de ce dilemme

Entre États souverains, on a généralement recours à l'arbitrage par des tiers, c'est-à-dire par des arbitres choisis dans des pays autres que les pays intéressés au litige. On pourrait s'inspirer de cette formule, mais en l'institutionnalisant. À côté d'un groupe de 10 ou 12 juges choisis par le Canada et le Québec - en nombre égal ou inégal, peu importe -, on trouverait un groupe de 15 ou 20 juges étrangers, choisis, par exemple, au sein de la Cour permanente d'arbitrage (La Haye) ou, mieux encore, par le Président de la Cour de Justice de la C.É.E. À l'occasion de chaque litige Canada - Québec, on pourrait établir le «banc» de la manière suivante (à titre d'hypothèse) : deux juges canadiens et deux

juges québécois, tirés au sort, auxquels viendraient s'ajouter un ou trois juges étrangers, également tirés au sort. Est-il besoin d'ajouter que les deux États de la Communauté s'engageraient dans le traité fondamental à appliquer de bonne foi toute décision de la Cour (cf. art. 187 du Traité de Rome).

VII.- Statut politique et constitutionnel du Québec découlant des compétences et institutions décrites ci-dessus

Les institutions et les compétences décrites ci-dessus entraînent les conséquences suivantes pour le statut politique du Québec : ce statut serait celui d'un État souverain associé à un autre État souverain (à moins que les autres régions du Canada ne revendiquent un statut semblable, auquel cas il y aurait plusieurs États souverains) au sein d'une Communauté de nature confédérale au sens qui a été donné à ces notions aux paragraphes 10 à 18 ci-dessus.

La Communauté serait fondée sur un (ou des) traité(s), lesquels seraient obligatoires pour les Parties en vertu du droit international. Le Canada et le Québec auraient chacun leur propre Constitution : le Canada demeurerait sans doute, de son côté, un État fédéral tandis que le Québec, exerçant son droit de libre détermination, se donnerait les institutions qui lui conviendraient, sans doute assez voisines de celles qu'ils possèdent actuellement (du moins, on peut penser qu'il ne mettrait pas de côté à la légère le parlementarisme d'inspiration britannique, qu'il a fait sien depuis 1791).

Les structures proposées ne comportent pas de «superstructure» ou de parlement habilité à légiférer pour les institutions communautaires ou à lever des impôts dans l'ensemble de la Communauté. L'existence d'un tel organe postulerait la rédaction d'une nouvelle constitution, laquelle serait soumise à un mode d'amendement rigide et contraignant pour le Québec, en plus de le maintenir dans l'état permanent de minorité, toutes caractéristiques qui sont contraires au statut d'État souverain. Comme on l'a montré au début de cet exposé, un État ne saurait être à la fois souverain et membre autonome d'un autre État souverain. Dans cette dernière hypothèse, il jouit simplement de l'autonomie dans sa sphère de compétences, qu'il ne saurait excéder. L'État souverain, au contraire, détermine l'étendue de ses propres compétences, c'est-à-dire qu'il possède «la compétence de la compétence», dans les limites du droit coutumier international et des traités qu'il a conclus.

VIII.- Expériences historiques d'intégration économique et d'affirmation politique pertinentes pour le Québec

Parmi les États développés du monde contemporain, la Communauté économique européenne constitue le meilleur exemple disponible d'intégration économique accomplie (ou en voie de réalisation) dans le respect de l'identité nationale et de la souveraineté de chaque État membre. Il existe d'autres exemples, historiques ou actuels, de communautés économiques, comme les unions douanières africaines (C.E.D.E.A.O., U.D.E.C.), sud-américaines (Pacte andin, Marché commun centre-américain), ou asiatique (A.S.E.A.N.), mais aucune n'a atteint le niveau d'intégration de la C.É.E. Quant aux zones de libre-échange, elles ne

connaissent qu'un degré d'intégration encore moindre. Pour un État occidental développé qui veut profiter de marchés plus vastes que le sien tout en maintenant sa souveraineté (au sens strict), il n'est guère d'autre modèle que celui de la C.É.E., tant aujourd'hui que pour l'avenir prévisible.

En sens inverse, l'affirmation politique des États dépendants est un phénomène fréquent depuis que la décolonisation s'est imposée en Asie et en Afrique, mais aucun des exemples qu'on pourrait en donner n'est particulièrement enviable; il s'agit de pays sous-développés. Dans le cadre des fédérations, l'exemple actuel des Pays baltes et des autres Républiques soviétiques, également aux prises avec des problèmes de développement, n'est guère plus pertinent. Si l'on s'en tient aux pays développés libéraux, l'exemple le plus probant demeure celui de l'Union suédo-norvégienne, plus ou moins imposée en 1815, mal supportée par les Norvégiens, qui estimaient que leurs intérêts commerciaux étaient négligés par les services consulaires communs, et finalement dissoute à l'amiable par les Conventions de Stockholm du 26 octobre 1905¹⁰; aujourd'hui, ces deux États souverains siègent avec leurs voisins au sein du Conseil nordique, qui vise à renforcer leur coopération, mais ils n'appartiennent pas - ou pas encore - à la Communauté économique européenne.

Aucune de ces expériences d'intégration économique ou d'affirmation politique ne peut être appliquée telle quelle au cas du Québec et du Canada; le contraire ne manquerait pas d'étonner. Elles fournissent cependant des pistes à explorer - à vrai dire, les seules - dans la recherche d'un juste équilibre entre les deux préoccupations majeures du Québec d'aujourd'hui : l'épanouissement de son identité et l'essor de son développement économique.

¹⁰ Voir REUTER et COMBACAU, *op. cit. supra*, note 7, p. 118; C.-A. COLLIARD, *Institutions internationales*, Paris, Dalloz, 1966, 13e éd., p. 107.