

La Commission recommande à l'Assemblée nationale l'adoption au printemps 1991 d'une loi établissant le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec¹³.

Cette Commission proposait aussi un modèle de loi sur le référendum :

Cette loi renfermerait trois sections, à savoir un préambule, une première partie portant sur la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec, et une seconde partie portant sur l'offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle.

16. Au niveau fédéral, deux initiatives ont vu le jour : le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (Commission Spicer), en novembre 1990; et, un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution (le Comité) le 30 janvier 1991. Dans le Discours du Trône du 13 mai 1991, le gouvernement a signalé son intention d'établir un Comité parlementaire dans le but de réviser ses propositions sur la Constitution et de consulter les Canadiens sur le sujet.

C. LE FÉDÉRALISME EXÉCUTIF

17. Il convient de dire quelques mots sur le fédéralisme exécutif. Les onze premiers ministres ont commencé à se réunir assez régulièrement après la Seconde Guerre mondiale. Ces réunions ont donné naissance à ce que plusieurs juristes et politologues ont appelé le «fédéralisme exécutif».

18. Cette nouvelle «institution» ou «tradition» est née en partie du fait que le Sénat, selon plusieurs auteurs, n'a peut-être pas toujours su jouer son rôle de Chambre des régions et des provinces. Les premiers ministres provinciaux ont donc rempli le vide qui s'était créé. Cette «institution» doit aussi sa naissance, en partie, à l'absence d'une formule d'amendement dans la Constitution. Lorsque des modifications à la Constitution devenaient nécessaires, les deux ordres de gouvernement se rencontraient pour négocier les amendements que le Parlement de Westminster était invité à adopter par la suite.

19. Comme en 1787 aux États-Unis, le pouvoir législatif, en 1867, était prédominant au Canada, mais l'exécutif a fini par prendre le dessus au XX^e siècle. Il en a résulté une dynamique nouvelle au sein de la confédération, où le «fédéralisme exécutif» s'est imposé en matière de négociation d'amendements constitutionnels.

20. Les conférences interprovinciales instituées en 1887 et reprises, après un long laps de temps, en 1960, sont devenues annuelles depuis lors. Elles ont contribué au renforcement du «fédéralisme exécutif»¹⁴.

21. Les conférences constitutionnelles fédérales-provinciales se sont multipliées. On n'a qu'à songer à la Conférence sur la formule Fulton-Favreau de 1964, à la conférence de Victoria en 1971, qui porte en partie sur la formule d'amendement des quatre veto régionaux, ou à la conférence de novembre 1981 sur le rapatriement de la Constitution.

¹³ Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, mars 1991, p. 89.

¹⁴ Ces conférences avaient d'abord été convoquées par le premier ministre québécois Honoré Mercier et elles ont été reprises par un de ses lointains successeurs, le premier ministre Jean Lesage.