

La constitution

Le compromis, disait le regretté Guy Favreau, est le point de convergence des idées de deux êtres intelligents. Dans «Profiles in Courage», John Kennedy a écrit:

Qui dit compromis ne dit pas nécessairement lâcheté. En effet, ce sont souvent les conciliateurs qui sont soumis aux pires épreuves de courage politique lorsqu'ils résistent aux pressions des extrémistes.

Le texte de la résolution est le résultat d'un compromis entre ceux qui voulaient plus et ceux qui voulaient moins et ceux qui voulaient à la fois plus et moins. Il se peut qu'elle ne satisfasse pas entièrement tout le monde—il se peut même qu'elle ne satisfasse personne—mais je suis d'avis que la majorité devrait l'accepter comme point de départ.

La vie m'a appris avec les années que pour pouvoir s'entendre avec autrui, il faut savoir d'abord composer avec soi-même. Je ne puis demander aux autres de céder sur les moyens à prendre pour atteindre un objectif que nous avons en commun si de mon côté, je refuse d'en faire autant. Je fais donc des concessions, comme il se doit.

[Français]

L'action unilatérale que représente cette résolution est-elle justifiée? Comme tous ici, j'en suis sûr, du premier ministre (M. Trudeau) au député d'Hamilton-Ouest (M. Hudecki), la plus récente acquisition de la Chambre, j'aurais souhaité qu'un accord advienne entre les chefs de gouvernement sur quatre, six, douze, vingt points de réforme, préalablement au rapatriement. C'est une satisfaction qui, malheureusement, ne nous est pas donnée.

L'histoire cherchera sans doute à déterminer qui est responsable de l'échec de ces négociations, de celles qui durent depuis si longtemps, de celles qui durent depuis 1969, de celles qui ont duré tout l'été de 1980. L'histoire n'y parviendra pas tellement; ces choses sont complexes. Elle regardera, l'histoire, j'imagine, la liste des demandes qu'ont faites les premiers ministres des provinces en ce vendredi de septembre et jugera peut-être qu'ils avaient magnifiquement fait des compromis entre eux, surtout par une simple addition de leurs premiers choix respectifs, et oublié d'en faire suffisamment avec le gouvernement central. Tout cela est connu. Quoi qu'il en soit deux faits s'imposent à nous. Le premier fait: on ne s'est pas entendu. Je le déplore, je le regrette, je m'en attriste, j'en braille!

On ne s'est pas entendu, monsieur le président, c'est un fait. Et, le deuxième fait, c'est qu'on ne semble pas non plus, à mon avis, sur le point de s'entendre. Alors les choses étant ce qu'elles sont, le Parlement peut-il, doit-il agir, sanctionner la présente résolution? Je me pose une première question: Est-ce que cette résolution est dans l'esprit du fédéralisme canadien? A première vue, pour certains sûrement, elle ne l'est pas puisqu'elle impose sa volonté aux gouvernements constituants. Mais, monsieur le président, et je veux insister sur ce point, il n'y a pas qu'une seule façon de concevoir le fédéralisme au Canada. Le professeur Mallory, par exemple, après avoir observé que le fédéralisme au Canada . . .

is different things to different people . . .

écrit que le Canada a connu cinq formes de fédéralisme depuis 1867: le quasi-fédéralisme des débuts, le fédéralisme plus classique qui a suivi, le fédéralisme d'urgence de la guerre, le fédéralisme coopératif de l'après-guerre, le fédéralisme mêlé de dualisme, ce qu'il appelle: le *double image federalism*, d'aujourd'hui. Il ajoute: ces formes chevauchent. Le professeur Edwin Black dans *Divided Loyalties* parle des cinq conceptions du fédéralisme au Canada: le fédéralisme centraliste, le

fédéralisme administratif, le fédéralisme coordonné, le fédéralisme de la théorie du contrat, le fédéralisme dualiste. Il conclut:

[Traduction]

Pour décrire la situation actuelle de la confédération canadienne, il faut faire appel à une combinaison de ces conceptions. La fédération est caractérisée surtout par la coordination dans ses principaux rouages politiques, en grande partie par la collaboration aux échelons supérieurs des diverses fonctions publiques, et a tendance à adopter les aspects linguistiques et culturels de la conception dualiste. On retrouve des traces de la théorie du contrat dans l'idée d'amendement de la constitution, mais on n'a pu constater dans les milieux autorisés que très peu d'influence de la conception centraliste.

[Français]

Voilà donc une idée qui, à mon avis, est importante. Quand on veut juger les événements et les hommes, comme, par exemple, la résolution présentement à l'étude, il faut bien penser que la conception que chacun de nous a du fédéralisme n'est pas nécessairement celle de tous les autres. Par conséquent, à mon avis, il doit chercher à accommoder sa propre interprétation avec celle des autres.

Pour moi, monsieur le président, il y a une classification plus simple encore en deux écoles de pensée. Il y a le fédéralisme d'égalité juridique des deux ordres de gouvernement, auquel je pense adhérer en gros la Commission sur l'unité canadienne, et le fédéralisme de séniorité juridique du gouvernement central dont la présente résolution se revendique jusqu'à un certain point, avec modération me semble-t-il, puisqu'elle invoque des consentements provinciaux présents et préalables et antérieurs et passés. 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 des cas de conflit d'apparence insoluble comme celui que nous connaissons présentement en matière constitutionnelle. Voilà une position éminemment défendable, que j'apprécie pour ma part à sa juste valeur, et qui est considérable. On aurait tort de penser, je dis cela en passant, me semble-t-il, que la règle de l'unanimité soit un corollaire essentiel du fédéralisme d'égalité. Plusieurs défenseurs acceptent en effet qu'elle soit limitée au nom de la volonté de la majorité ou au nom de l'efficacité politique.

Quoi qu'il en soit, pour ma part, je refuse de m'«encarcanner» dans l'une ou l'autre de ces deux écoles, bien que psychologiquement je préfère la première. Il y a, me semble-t-il, des circonstances où la seconde école a raison, et la présente en est une. Deuxième question: l'action unilatérale du gouvernement, du Parlement sur la forme de cette résolution est-elle acceptable en droit et en convention constitutionnels? En droit, rien n'interdit au Parlement du Canada de passer la présente résolution, rien n'empêche le Parlement anglais de la sanctionner. Mais est-ce vrai pour la convention? D'abord rapidement qu'est-ce qu'une convention? On sait que c'est une pratique de gouvernement qui n'a pas force de loi, qu'on ne peut invoquer en cours de justice, mais que les politiciens considèrent comme politiquement nécessaire et obligatoire. En fait, je pense, elle repose sur l'approbation de l'opinion publique, tribunal ultime en la matière. Jennings dans *The Law and the Constitution* dit ceci, et je cite:

[Traduction]

Les conventions permettent à la constitution de suivre l'évolution des idées.