

POUR DIFFUSION IMMÉDIATE
LE 6 FÉVRIER 1981

STATEMENT DISCOURS

SECRETARY
OF STATE
FOR EXTERNAL
AFFAIRS.

SECRÉTAIRE
D'ÉTAT AUX
AFFAIRES
EXTÉRIEURES.



NOTES POUR UNE ALLOCUTION
DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES,
MARK MACGUIGAN,
À LA CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
D'EDMONTON,
LE 6 FÉVRIER 1981

"OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT
DU COMITÉ BRITANNIQUE
SPÉCIAL DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES SUR LES ACTES
DE L'AMÉRIQUE DU NORD
BRITANNIQUE"

(TRADUCTION)

Monsieur le Président,

Je suis très heureux de cette possibilité qui m'est donnée de venir à Edmonton participer à ce panel sur les perspectives diverses qu'offre notre actuelle situation constitutionnelle.

Je suis particulièrement heureux de souligner la présence de sir Anthony Kershaw, qui est ici aujourd'hui du fait de ce que lui et d'autres ont appelé un "anachronisme", à savoir ces liens constitutionnels qui relie encore nos deux pays parce que l'AANB se trouve toujours à Westminster.

Avec votre permission, Monsieur le Président, j'aimerais profiter de la présence de sir Anthony pour faire le point sur le récent rapport du Comité britannique spécial des Affaires étrangères. Le Comité a fait rapport selon sa perception des problèmes du point de vue de Westminster, et il est parvenu à certaines conclusions qui, si elles étaient acceptées par le Parlement britannique, provoqueraient une grave crise constitutionnelle entre nos gouvernements et nos parlements respectifs.

J'aimerais assurer sir Anthony que le Gouvernement du Canada n'a pas amorcé à la légère ses actuelles initiatives constitutionnelles. Bien au contraire. Le Gouvernement tente depuis des années, dans ses nombreuses rencontres avec les provinces, de réaliser certains progrès vers une réforme constitutionnelle. Tous ses efforts ont échoué. Nous sommes venus tout près de réussir, par exemple à Victoria en 1971, mais l'objectif s'est toujours révélé inaccessible. En fait, les dix dernières années nous ont même éloignés de la possibilité d'une entente. Ceci en dépit d'une série d'offres fédérales visant à accommoder les provinces. Les gouvernements provinciaux ont eu tendance à intensifier leurs revendications au regard de la procédure de modification et de la répartition des pouvoirs comme conditions préalables d'un déblocage de la question du rapatriement ou d'une charte des droits. Par exemple, la question de la juridiction sur les ressources n'a été soulevée qu'en 1973, et celle des pêches ne l'a été qu'à la fin des années 70; les deux questions sont devenues des conditions préalables de l'assentiment des provinces au rapatriement. Le gouvernement fédéral a décidé que cette impasse ne pouvait plus être tolérée, car elle sapait l'unité nationale et venait appuyer les arguments de ceux qui désirent détruire cette nation unie qu'est le Canada.

En envisageant les divers moyens qui s'offraient à lui de briser l'impasse, le gouvernement fédéral était

résolu de prendre des mesures qui répondent à trois conditions: leur contenu devrait satisfaire les attentes de la grande majorité de la population; elles devraient renforcer la fédération; et elles devraient être légales et "constitutionnelles" dans le sens propre du terme.

Il ne fait pas de doute que les deux grands éléments de notre projet global - le rapatriement et la charte des droits - ont l'appui de la très grande majorité des Canadiens. Tous les sondages d'opinion le démontrent, même ceux qui se sont limités à l'Ouest du pays. Et le Parti conservateur le reconnaît. Monsieur Epp, porte-parole conservateur, a déclaré que les Canadiens étaient désireux de voir leur constitution rapatriée et que c'était également la volonté du peuple qu'une Charte de leurs droits et libertés soit enchâssée dans la Constitution.

Il ne fait pas de doute que, pour le fond, le projet global du gouvernement jouit de l'appui de la grande majorité de la population.

L'ensemble des propositions vise à renforcer notre fédération au lendemain d'une période jalonnée de sérieux défis, surtout au Québec. Le geste symbolique du rapatriement est important à cet égard. Tout comme d'ailleurs la mise en place d'une procédure de modification qui sera plus souple que la formule de l'unanimité depuis si longtemps recherchée, et qui brisera le cercle vicieux de la négociation de modifications à apporter à la répartition des pouvoirs en retour de concessions sur des principes aussi fondamentaux que le rapatriement et la Charte des droits. Je puis dire à nos amis britanniques qu'une charte des droits a, dans une fédération, une place toute spéciale qu'elle n'a peut-être pas dans un État unitaire. Elle pose que certains droits fondamentaux seront accordés à tout citoyen, où qu'il se trouve au pays, et répond particulièrement bien aux attentes de notre société multiculturelle et pluraliste.

Le troisième critère était que nos mesures devraient être légales et constitutionnelles. Là encore, nous n'avons pas agi à la légère. J'ai déjà enseigné moi-même le droit constitutionnel, tout comme le Premier ministre Trudeau. Le Cabinet a reçu des avis bien équilibrés de ses principaux conseillers juridiques, qui ont permis de conclure qu'il n'y avait aucun doute raisonnable quant à la légalité et la constitutionnalité de l'orientation envisagée. Nous avons reconnu qu'elle représentait un changement de cap en terme de politique, mais que ce changement était tout à fait de la compétence du gouvernement et du Parlement canadiens. Nous savions que la mesure serait politiquement controversée, mais nous étions confiants qu'elle était justifiée et qu'elle servirait les intérêts à long terme du Canada.

Je sais que les membres du Parlement britannique ont été soumis à de très fortes pressions de la part de certaines provinces qui allèguent que la mesure proposée est illégale et inconstitutionnelle. J'espère que certains d'entre eux comprendront combien il est curieux de voir l'agent général du Québec exercer maintenant des pressions pour empêcher le Canada d'assumer sa pleine souveraineté alors que le Parti québécois s'efforçait encore tout récemment et si ardemment d'obtenir la souveraineté pour le Québec. Mais j'aurais espéré que les députés britanniques reconnaissent que le gouvernement canadien a trop de respect pour la dignité et la souveraineté du Parlement de Westminster pour essayer de le manipuler à de sombres fins constitutionnelles. Nous ne demanderions jamais au Parlement britannique d'agir d'une façon contraire à la pratique légale et constitutionnelle. Nous étions assurés du bien-fondé de nos actions et nous avons été heureux, mais aucunement surpris, que le gouvernement britannique soit en accord avec nous.

C'est pourquoi nous avons été interloqués de voir le Comité spécial conclure sans ambages que les propositions du gouvernement fédéral sont en partie inconstitutionnelles, et pour le seul motif que certaines provinces le prétendent. Cette prétention sans aucun fondement est la seule justification des plus importantes conclusions du rapport. J'aurais espéré que nos collègues britanniques montrent plus de confiance dans l'intégrité de la grande majorité des membres de notre Chambre des communes.

Le Comité spécial a présenté son rapport le vendredi 28 janvier. Le mardi 3 février, la Cour d'appel du Manitoba rendait un jugement allant directement à l'encontre de ses conclusions. La Cour concluait qu'aucune convention constitutionnelle n'oblige le Parlement canadien à obtenir l'assentiment des provinces avant de demander une modification constitutionnelle qui touche les relations fédérales-provinciales ou les droits, pouvoirs et privilèges des provinces. La Cour concluait également que l'assentiment des provinces n'est pas constitutionnellement indispensable pour modifier notre constitution sur des questions touchant les relations fédérales-provinciales.

La cour manitobaine est parvenue à ces conclusions parce que sa perception de certaines questions clés différait largement de celle du Comité spécial.

Au contraire de ce qu'affirmait le Comité, la Cour a montré que le Livre blanc fédéral de 1965 sur la Constitution n'établissait pas pour principe que le gouvernement fédéral ne demanderait aucune modification touchant directement les relations fédérales-provinciales sans avoir obtenu l'assentiment des provinces. En fait, un passage du Livre blanc dit exactement le contraire. Comme l'écrivait le juge en chef Freedman:

" Il n'existe à mon avis aucune convention constitutionnelle du genre au Canada, du moins pas encore. L'histoire et la pratique n'établissent pas son existence; ils la nient plutôt. On peut certainement soutenir que nous nous dirigeons vers une telle convention. Mais nous n'y sommes pas encore parvenus". (Traduction officieuse)

La cour manitobaine s'est également dissociée du Comité spécial dans son appréciation de l'importance d'un renvoi à la Cour suprême des modifications fédérales proposées pour le Sénat en 1979. Le juge en chef Freedman a conclu catégoriquement:

"Le langage utilisé par la Cour suprême (dans ce cas) ne peut s'appliquer à la reconnaissance de l'existence d'une convention bien définie et bien structurée. Une convention devrait reposer sur des assises solides et sur la consistance; nous avons ici quelque chose d'incertain et de mouvant."

(Traduction officieuse)

Une autre contradiction frappante entre les opinions formulées par la Cour du Manitoba et le Comité spécial concerne le processus de la modification constitutionnelle au Canada. Là où le Comité voit une convention, la Cour n'en voit aucune. Le juge en chef Freedman conclut que le corpus de cas de consultation des provinces au regard de diverses modifications ne constitue pas en soi un patron législatif, et qu'elle "n'a pas la force qui permettrait d'en faire une convention constitutionnelle". (Traduction officieuse)

La Cour voit aussi de façon très différente l'importance du maintien de nos liens constitutionnels avec Westminster dans le Statut de Westminster de 1931. Le Comité a conclu que cette considération prouvait d'une certaine façon la nécessité d'obtenir le consentement des provinces en cas de requête fédérale. La Cour conclut que le Statut a un effet "neutre" et que la question de l'assentiment des provinces n'a aucunement été envisagée, ni avant ni après 1931.

Voilà quelques points seulement sur lesquels la Cour du Manitoba a tiré des conclusions fort différentes de celles du Comité spécial.

J'aimerais maintenant m'arrêter au concept souvent exprimé par sir Anthony et voulant que le Parlement de Westminster soit, d'une certaine façon, le "gardien" du caractère ou de l'équilibre fédéral au Canada, même en 1981. Sir Anthony a indiqué ce matin que la Grande-Bretagne regrettait avoir été priée d'arbitrer ce différend. Ce mot

"arbitrer", qui nous frappe, implique le rôle impérial de gardien que sir Anthony considère comme le fardeau des Britanniques.

Les gouvernements du Canada et du Royaume-Uni soutiennent que les précédents constitutionnels exigent du Parlement britannique qu'il donne suite à toute requête émanant du Parlement canadien. Les deux gouvernements sont également d'avis qu'aucune convention constitutionnelle n'exige la consultation ou l'assentiment des provinces. Ce point de vue vient d'être retenu par la Cour du Manitoba. Je reconnais que ce pouvoir du parlement fédéral semble déplacé dans le contexte d'un fédéralisme s'appuyant sur deux souverainetés distinctes et protégées l'une de l'autre. Il est évident qu'un tel pouvoir pourrait donner lieu à des abus. Mais le fait qu'un pouvoir constitutionnel puisse donner lieu à des abus ne signifie pas qu'il est moins réel pour autant, ou qu'on en abusera effectivement, ou qu'on doive y trouver un contrepoids extérieur ou lui imposer des limites.

Ayant seuls compétence constitutionnelle en matière de relations avec le gouvernement et le Parlement britanniques, le gouvernement et le Parlement du Canada ont actuellement une position qui reflète sous de nombreux aspects le caractère anachronique, non fédéral ou unitaire de notre constitution. Mais c'est, je le répète, la bonne position. Et nous ne devrions pas nous en étonner. Il existe en effet nombre d'autres aspects "non fédéraux" ou "unitaires" dans notre constitution fédérale; un si grand nombre en fait que sir K.C. Wheare, ce grand expert du fédéralisme, l'a décrite comme étant "quasi-fédérale".

Permettez-moi de mentionner certains de ces aspects unitaires inscrits dans notre constitution dès 1867:

- Le gouvernement fédéral nomme les lieutenants-gouverneurs des provinces;
- Ces lieutenants-gouverneurs peuvent, de leur propre chef ou sur instruction du gouvernement fédéral, refuser de sanctionner tout projet de loi provincial ou même le désavouer;
- Le gouvernement fédéral, grâce au pouvoir dit déclaratoire, peut déclarer tous travaux sous juridiction provinciale être pour l'avantage général du Canada, et les mettre ainsi sous sa juridiction;
- Le gouvernement fédéral peut, "pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada", imposer au besoin son autorité en cas d'urgence;

- Le gouvernement fédéral peut, en vertu du pouvoir dit de dépenser, recueillir et dépenser des fonds pour toute raison qu'il juge appropriée, par exemple l'éducation;
- Le gouvernement fédéral nomme seul les membres du Sénat canadien, Chambre haute qui représente les provinces.

Cette liste donnerait une idée tout à fait biaisée de l'actuelle réalité du fédéralisme canadien si elle était prise littéralement et isolément. Pourtant, tous ces pouvoirs sont réels et peuvent tous donner lieu à des abus politiques. Un gouvernement fédéral bien décidé pourrait sérieusement endommager le caractère ou l'équilibre fédéral de nos institutions. Mais aucun gouvernement fédéral ne voudrait jamais agir de cette façon, parce que nos politiciens et nos citoyens ont trop de respect pour notre système fédéral. Nous avons vu celui-ci se transformer du régime très centralisé et quasi-fédéraliste qu'il était en 1867 en un régime qui est aujourd'hui vraiment fédéral et largement décentralisé. Nous n'avons eu besoin d'aucun "gardien" de l'extérieur pour nous maintenir sur la vraie voie du fédéralisme.

C'est pourquoi tout parlementaire canadien doit trouver offensante la conclusion du Comité voulant que Westminster doive servir de "gardien" du caractère fédéral de notre constitution. Le gouvernement fédéral a déjà plus de moyens que nécessaire pour aggraver juridiquement le fédéralisme canadien s'il choisissait de le faire. Mais il ne le fera jamais, et ce n'est certes pas le but qu'il vise avec ses actuelles propositions constitutionnelles. Le cas échéant, il devrait répondre de ses actes devant la population aux prochaines élections.

C'est cette redevabilité au Parlement canadien qui est au centre de l'actuel débat. La Chambre des communes a décidé dans une large majorité que le Canada ne peut maintenir indéfiniment cette impasse constitutionnelle dans laquelle nous nous trouvons depuis si longtemps. Tous ceux d'entre nous qui appuient l'actuel projet global croient très sincèrement qu'il protégera et renforcera le caractère fédéral du Canada. Le Comité accorde beaucoup d'importance à son point de vue non fondé voulant que certaines parties de la Charte des droits limite la juridiction des provinces, mais ne mentionne pas que, quelles que soient ses dispositions, la Charte s'appliquera autant à la juridiction du fédéral qu'à celle des provinces. La Charte n'est aucunement un transfert de pouvoirs entre les paliers de gouvernement, et elle a des objectifs essentiellement fédéraux. En ce qui concerne les pouvoirs provinciaux, elle ne fera que confirmer la propriété des provinces sur les ressources et qu'élargir leurs pouvoirs en matières

d'échanges commerciaux interprovinciaux. Et la procédure de modification donnera en outre de nouveaux droits aux provinces, les amenant à jouer un rôle constitutionnel en ce qui a trait aux modifications. Ainsi, les propositions fédérales satisfont aux critères posés dans le rapport Kershaw. Elles ne touchent pas directement les relations fédérales-provinciales, sauf lorsqu'elles donnent aux provinces des pouvoirs additionnels. Rien dans le projet fédéral ne diminue directement les pouvoirs des provinces au profit du gouvernement fédéral; lorsque les provinces perdent des pouvoirs, c'est à l'avantage de leurs populations et non du gouvernement fédéral.

Lorsqu'il a présenté ces propositions, le gouvernement a rencontré de la résistance tant de la part de l'Opposition officielle que de certaines provinces. Il est évident qu'il prend cette résistance au sérieux. Je peux vous assurer qu'elle a modifié la conception du projet. Mais en dernière analyse, il appartient au gouvernement et à la majorité parlementaire de poser des gestes, confiants qu'ils agissent en vertu de leurs pouvoirs et conscients qu'ils sont ultimement responsables de leurs actions devant le peuple canadien.

Et ceci constitue évidemment la grande différence entre le Parlement britannique et le Parlement canadien en ces matières. Le Parlement canadien doit rendre des comptes au peuple canadien; ce n'est pas le cas du Parlement britannique. Je crois que cette différence est absolument fondamentale, et j'incite chaque député au Parlement britannique à en tenir dûment compte et à se demander si le Parlement britannique veut vraiment se substituer au Parlement du Canada comme gardien des institutions fédérales canadiennes.

Certains feront peut-être valoir que le Parlement britannique a clairement la compétence juridique d'entériner ou de refuser une proposition canadienne. Ce peut être vrai dans un sens juridique restreint. Mais le gouvernement canadien, et le gouvernement britannique je le répète, insistent sur le fait que ce droit juridique restreint est un "anachronisme" qui ne peut servir utilement qu'à approuver toute requête du Parlement canadien sans en remettre en cause le bien fondé. Pour reprendre les termes du vicomte Jowett à propos d'une requête présentée en 1940, "Qu'il suffise de dire, pour justifier le projet de loi, que nous sommes moralement tenus de donner suite à cette requête du Parlement du Dominion".

Je reconnais que cet anachronisme constitutionnel crée une situation inconfortable ou embarrassante pour certains parlementaires britanniques. Pour nous Canadiens, il peut sembler quelque peu étrange d'avoir à recourir au

Parlement britannique pour obtenir la modification de notre propre constitution. Le Canada a depuis longtemps acquis sa souveraineté et son indépendance, lors des deux guerres mondiales et par le biais d'un processus de développement constitutionnel qui, du moins à certains égards, pourrait servir de modèle au monde.

Il serait tragique que le Canada et la Grande-Bretagne entachent leur cheminement constitutionnel commun à la toute fin du processus. À ces parlementaires britanniques qui peuvent se sentir inconfortables dans la situation présente, et tout particulièrement à sir Anthony Kershaw, je dis simplement que vous ne réglerez pas un problème en Grande-Bretagne ou au Canada en en faisant un problème entre la Grande-Bretagne et le Canada. Vous ne pourrez rapatrier le problème sans rapatrier la solution. Et, par-dessus tout, vous ne pourrez vous débarrasser d'un anachronisme de procédure bien réel en ressuscitant un anachronisme de fond, en revendiquant un rôle de "gardien" qui doit sûrement vous sembler tout aussi irréel qu'à nous. Pourtant, il existe un moyen de régler nos problèmes constitutionnels au Canada, comme il se doit, un moyen conforme aux précédents, un moyen qui respecte la dignité et la souveraineté de la mère des Parlements comme du Parlement du Canada. Et, peut-être plus que tout, il existe un moyen qui respecte le grand principe d'un gouvernement responsable qui est l'élément le plus fondamental de notre héritage commun. Et il n'y a qu'un seul moyen. Le Parlement britannique doit entériner les mesures constitutionnelles demandées par le Gouvernement du Canada, et doit confier la responsabilité de ces mesures aux responsables ultimes, le Gouvernement et le Parlement du Canada.

De cette façon, nous consoliderons cette profonde amitié qui nous lie.