

## LE STATUT PARTICULIER

ANDRÉ DUFOUR\*

*Québec*

---

A l'heure où le Canada fête le centenaire de sa Confédération, la constitution qui y donna naissance est fortement remise en question par le Québec. Ce fédéralisme, qui permit au Canada d'accéder progressivement à l'indépendance et qui lui permit de s'épanouir économiquement tout en demeurant distinct de son voisin, ce fédéralisme, plus ou moins centralisé suivant les périodes de son développement, se voit maintenant rejeté parce qu'on le juge incapable de concilier les intérêts de ses composantes et de conjuguer l'avenir des deux nations qui le composent. Ce ne sont plus les hommes ou les partis politiques mais la structure même des liens qui nous unissent qu'on remet en question. Certains le rejettent purement et simplement, entrevoyant pour le Québec un avenir plus ou moins indépendant. D'autres préfèrent l'adapter par des transformations plus ou moins radicales. Chose certaine, seule une infime minorité se satisfait du statu quo.

Aux premiers jours de la révolution tranquille, cette insatisfaction des Québécois passait aux yeux de nos concitoyens comme un phénomène passager sans signification et surtout sans justification. Une fois la bouffée de fièvre passée, tout redeviendrait normal pensait-on. Or, cette superbe ignorance, qui ne pouvait avoir d'autre conséquence que de donner raison aux solutions extrêmes, se dissipe rapidement et semble faire place à un dialogue dont la compréhension qui l'animera demeure le gage de nos relations futures. Ainsi, non seulement le gouvernement fédéral mais plusieurs provinces se sont récemment penchées sur le problème dit de "l'unité nationale" et nous constatons, fort heureusement, qu'une recherche sérieuse des solutions possibles a remplacé au Canada anglais, l'arrogante attitude du: "mais qu'est-ce que veut le Québec?"

Au cours des dix dernières années, l'évolution accélérée du Québec a pris par surprise non seulement le reste du Canada mais

---

\* André Dufour, professeur à la Faculté de Droit, Université Laval, Québec

également la population québécoise. A peine sorti de l'agricul-turisme et du messianisme<sup>1</sup> pour retomber dans un autonomisme à courte vue, le Québec a soudainement tout remis en question y compris, naturellement, sa place dans la Confédération. Et c'est justement ce qu'il y a de profondément changé dans l'attitude québécoise.<sup>2</sup> Autrefois, il considérait la constitution comme une structure juridique susceptible de lui assurer la protection néces-saire à son existence et à la conservation de ses valeurs fondamen-tales. Bien servi par les interprétations du Conseil privé, satisfait de survivre, le Québec s'est, durant cette période passive, barrica-dé à l'intérieur de ses pouvoirs face à la majorité anglo-saxonne et au gouvernement central. L'agir politique du Canada français se résumait ainsi à une position de défense perpétuelle, parfois fruc-tueuse, souvent inutile, toujours desséchante. A priori, il s'agissait de jouer le jeu à l'intérieur des règles de la Confédération et, se satisfaisant de l'acquis, d'en défendre passionnément l'accès. Les luttes se faisaient à partir du texte de 1867 et visaient à en con-server "la lettre et l'esprit". La dernière manifestation intelligente de cette attitude est sans conteste le rapport Tremblay. En 1956, voici en quels termes il décrivait l'objectif québécois:

Comme toute communauté humaine caractérisée par une culture par-ticulière, le Canada français a besoin, pour progresser lui-même et contribuer ainsi au bien des autres éléments de la population canadienne, d'un territoire où il puisse librement s'exprimer, bâtir ses propres struc-tures institutionnelles, et créer selon son génie. La province de Québec est la partie du pays où cette faculté lui est le plus complètement assu-rée . . . ;

étant donné la géographie, l'économie et la composition ethnique, l'autonomie des provinces en général, celle du Québec en particulier, est une condition de paix pour l'ensemble du Canada. Si elles étaient soumises à l'autorité d'un état unitaire ou fortement centralisé, les valeurs de langues, de traditions et de cultures propres aux deux com-munautés humaines dont est composé le pays, loin d'être causes d'enrichissement mutuel, deviendraient causes de mésentente, d'oppo-sition et de luttes nuisibles, sinon même fatales, à la prospérité com-mune.<sup>3</sup>

Ainsi, c'est précisément depuis ce rapport Tremblay qui donna naissance à toute une série d'études et de discussions sur notre avenir, que s'est manifestée la nouvelle attitude du Québec:

<sup>1</sup> Voir Michel Brunet, *Trois dominantes de la pensée canadienne-fran-çaise*, dans *Ecrits du Canada français*, vol. 3 (1957).

<sup>2</sup> Voir Jean Beetz, *Les attitudes changeantes du Québec à l'endroit de la constitution de 1867*, dans *L'avenir du fédéralisme canadien*, U.T.P./P.U.M. (1964).

<sup>3</sup> Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes con-stitutionnels (Québec, 1956), volume 11, p. 85.

l'attitude dynamique. Celle-ci se caractérise politiquement par deux traits fondamentaux: la volonté d'agir collectivement comme une majorité et le rejet de la constitution actuelle.

Agir comme une majorité, en ce sens que les Canadiens français ont conscience de constituer une nation et qu'ils possèdent, sur un territoire déterminé, le Québec, un appareil gouvernemental qu'ils contrôlent et dont ils veulent se servir dorénavant pour leur promotion sociale collective. Rejet de la constitution, parce qu'accordant leur confiance à l'Etat qu'ils contrôlent, ils rejettent l'actuel partage des pouvoirs. Au fond, pourtant, ce qu'ils rejettent surtout, c'est le résultat de cent ans de Confédération; c'est le fait de devoir défendre mot par mot un pacte dont l'interprétation, la coutume et la tradition en ont fait à peu près n'importe quoi; de très bien constater qu'il peut conduire à tout suivant le sentiment majoritaire sans offrir de garantie;<sup>4</sup> de s'apercevoir, enfin, qu'en continuant de s'appuyer sur le texte actuel, leur avenir est soumis au dessein de la majorité parce qu'ils ne sont qu'une province comme les autres. C'est dont précisément en se décrochant du train confédéral style 1867, en se particularisant, qu'ils refusent le présent ordre constitutionnel en y réclamant la consécration de l'égalité des deux parties. C'est aussi dans la mesure où ils conçoivent l'Etat québécois comme le moteur de leur progrès social, qu'ils désirent pour lui un accroissement sensible de ses compétences, ayant compris que dans la société moderne, la justice sociale et la liberté des individus découlent d'une intervention croissante de l'Etat.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Comme disait le professeur E. McWhinney:

"The constitution itself may remain graven on stone tablets, but its words have a lapidarian quality of generality that enables new content and meaning continually to be given to the constitution. The record of judicial interpretation of the Canadian constitution, on the part of the Privy Council and of the Canadian Supreme Court, is one of pendulum-like swings from an original Founding Fathers' conception of centralization, on through the decentralized, pluralistic federalism of the Watson-Haldane era of judicial interpretation, to the modern era when, I suggest, a strong centripetal trend in federalism is to be observed once again." *Federalism, Constitutionalism, and Legal Change: Legal Implications of the "Revolution" in Quebec*, dans, *L'Avenir du fédéralisme canadien* (1962), p. 159.

Avec la belle assurance d'un membre de la majorité, il en arrivait toutefois à une solution tout à fait inacceptable pour le Québec lorsqu'il concluait:

"The need, on Quebec's part, for direct, formal changes in the Canadian constitution might tend to disappear also, leaving it to developing custom and convention, as of now, to effect changes as the need emerges in concrete situations, without the necessity for noisy and prolonged, and ultimately divisive, public controversy." *Ibid.* p. 168.

<sup>5</sup> "Plus que jamais, le problème national canadien-français et la question sociale sont intimement liés, au point qu'il devient difficile de con-

Le temps des recherches, des rapports, des comités d'études, tire à sa fin et d'ici peu de temps, de nombreuses discussions et consultations s'engageront pour trouver une solution valable aux malaises constitutionnels et pour tirer de toutes les tendances actuelles les grandes lignes du prochain contrat de ce mariage de raison. Or, de toutes ces tendances, la solution qui semble actuellement rallier le plus grand nombre est celle qui vise à accorder au Québec un statut particulier au sein d'une fédération rajeunie. L'intérêt qu'il suscite tant par sa souplesse que par sa modération, en fait sûrement l'une des hypothèses les plus valables de discussion sur l'avenir de nos liens constitutionnels. Son étude implique donc d'en retracer l'évolution avant de s'arrêter d'une part à en définir le sens et la portée et d'autre part à en discerner les avantages et les inconvénients.

### I. *Le contenu et la portée du statut particulier.*

Si comme nous l'avons dit, le rapport Tremblay, dans son étude profonde du fédéralisme canadien, a mis en lumière le particularisme québécois,<sup>6</sup> il n'en a cependant pas tiré juridiquement la conclusion qu'un statut particulier devait lui être donné à l'intérieur du cadre constitutionnel. Tout au plus conclut-il que le Québec "a besoin de toute la somme d'autonomie, de souveraineté *que le pacte fédératif lui a garantie*".<sup>7</sup> L'idée fit cependant son chemin<sup>8</sup> et l'affirmation maintes fois répétée que "le Québec n'est pas une province comme les autres", fut bientôt reconnue dans les années qui suivirent, par des gestes politiques concrets. Dès 1960, l'accord conclu entre le gouvernement fédéral et celui du Québec sur le financement des universités constituait un important précédent dont le prolongement allait s'inscrire en 1964 dans la formule du droit d'option.<sup>9</sup> Cette loi fédérale, permettant à toute province de se retirer d'un programme conjoint et d'en conserver l'équivalent fiscal, ne fut utilisée, en fait, que par le Québec. De même, elle fut la seule province à posséder sa propre caisse de retraite, son plan d'assurance-dépôt et son régime d'allocations familiales. Enfin, les initiatives québécoises en matières de relations internationales

---

cevoir la solution de l'un sans le règlement de l'autre." J.-Y. Morin, Vers un nouvel équilibre constitutionnel, dans *L'Avenir du fédéralisme canadien* U.T.P./P.U.M. (1964).

<sup>6</sup> *Op. cit.*, note 3, vol. 11, pp. 180 à 185.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>8</sup> J.-C. Bonenfant, Genèse et développement de l'idée de statut particulier au Québec, *Le Devoir*, 30 juin 1967, p. 9.

<sup>9</sup> Loi sur les programmes établis, S.C., 1964-65, c. 54.

priront un chachet particulier que ne sont pas parvenus à démentir ni l'accord-cadre fédéral sur les ententes franco-québécoises,<sup>10</sup> ni les actes ultérieurs de paternité du gouvernement central.

Si plusieurs déclarations d'hommes politiques québécois donnaient ensuite à cette proposition un important appui,<sup>11</sup> c'est seulement en 1964 que le professeur Jacques Yvan Morin s'efforça d'en définir le contenu, suivi quelques mois plus tard, du père Richard Arès. Puis, monsieur Lesage, alors premier ministre, lui donna un retentissant cautionnement politique.<sup>12</sup>

Du côté canadien anglais, il faut souligner que cette formule souleva tout d'abord l'intérêt et qu'elle fut même adoptée par le N.P.D. lors de son congrès de mai 1967. Naturellement, si nombreux sont ses défenseurs, nombreux sont aussi ses adversaires tant chez les fédéralistes que chez les indépendantistes.

Aussi n'est-il pas étonnant de constater, depuis qu'on discute de cette hypothèse constitutionnelle, que le contenu qu'on lui prête varie souvent et sensiblement suivant que son auteur est de culture anglaise ou française, qu'il soit fédéraliste, autonomiste ou quasi-indépendantiste.

Certains, comme le professeur Morin, conçoivent "un système hybride entre l'Etat fédéral et la Confédération, c'est-à-dire tenant du premier quant au partage des compétences mais de la seconde à l'égard des garanties données à l'autonomie de certains Etats membres et à leur participation privilégiée aux activités fédérales".<sup>13</sup> Son contenu en est même assez précis et comprend un nouveau partage des compétences qui accorderait au Québec, les pouvoirs nécessaires à la planification régionale et toute compétence en matière de sécurité sociale et de réglementation du commerce intra-provincial. Le Québec aurait également droit de conclure des

<sup>10</sup> Accord culturel entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française, signé à Ottawa le 17 novembre 1965.

<sup>11</sup> Une intéressante compilation de discours et d'écrits fut publiée à cet effet: Quebec States Her Case, Scott and Oliver, eds (1964).

<sup>12</sup> Dans son célèbre discours de Ste-Foy, M. Lesage déclarait:

"Ce pourrait être grâce à l'obtention par le Québec d'un statut particulier que le Canada survivra réellement. Car il est inutile de penser que l'on réussira à contenir le Québec moderne à l'intérieur d'un cadre administratif, politique ou constitutionnel où il se sentirait freiné dans son effort d'affirmation et d'épanouissement. . . . A l'heure actuelle, la collectivité canadienne-française, symbolisée par le Québec, n'a pas ce sentiment d'égalité grâce auquel une collaboration franche et entière pourrait exister au Canada. Il se pourrait que la reconnaissance d'un statut particulier pour le Québec vienne corriger cette situation et provoquer, entre les deux grands groupes ethniques, un rapprochement qui ne serait humiliant pour personne." *Le Devoir*, 24 décembre 1965.

<sup>13</sup> J.-Y. Morin, *Vers un nouvel équilibre constitutionnel au Canada*, dans *L'Avenir du fédéralisme canadien* (1962), p. 146.

traités dans des domaines qui relèvent de sa compétence législative et conserverait la totalité de l'impôt direct. Quant aux institutions fédérales, elles seraient modifiées en ce sens que le Sénat serait composé également de représentants des deux communautés et cette compétence viserait à sauvegarder les droits des collectivités membres dans les domaines qui touchent celles-ci de près. La Cour Suprême, tribunal constitutionnel, serait aussi également composée de civilistes et de *common lawyers* et divisée en deux chambres distinctes (civile et *common law*) pour juger des litiges de droit privé. Enfin, une protection spéciale des droits collectifs et individuels doit être assurée et on doit envisager un double mode d'amendement de la constitution, l'un pour les provinces anglophones, l'autre pour le Québec.

D'autres, au contraire, conçoivent ce statut particulier non pas comme un accroissement des compétences du Québec mais comme une diminution de l'autonomie des autres provinces. Le particularisme québécois se vérifierait dans l'immunité qu'on lui accorderait en regard d'une forte politique centralisatrice.<sup>14</sup>

Toutefois, s'il peut être utile de définir en détails les implications précises du statut particulier, il est je crois préférable d'en laisser la détermination aux futures conférences constitutionnelles. Trop souvent, on s'est laissé prendre à discuter des détails perdant ainsi tout le bénéfice d'une solution constructive. Mieux vaut s'arrêter aux éléments essentiels qui doivent faire l'objet d'un accord et dont la mise en oeuvre peut être faite de multiples façons. On peut ainsi réussir plus facilement le rapprochement entre les tenants d'un statut "un peu" ou "très-très" particulier.

A mon avis, le statut particulier est essentiellement une solution formelle au problème constitutionnel qui consiste à distinguer le Québec des autres provinces en lui accordant un statut propre, susceptible d'assurer son épanouissement. Il s'agit, en effet, d'une simple formule constitutionnelle puisqu'elle ne préjuge point du partage des compétences qui pourra s'effectuer et dont l'étendue en qualifiera le particularisme. D'ailleurs, c'est dans cette souplesse que réside son attrait, puisqu'elle permet un dialogue quant à l'élaboration de son contenu.

Il ne faudrait pas croire, cependant, que cette souplesse est sans limites. D'une part, la notion de statut particulier implique la reconnaissance d'un régime fédéral et d'autre part, son application au problème canadien implique la reconnaissance de deux collec-

---

<sup>14</sup> G. Harowitz, Le statut particulier, formule libératrice pour les deux communautés, *Le Devoir*, 30 juin 1967, p. 9.

tivités nationales et la reconnaissance du Québec comme Etat national des Canadiens français.

a) *Reconnaissance d'un régime fédéral.*

On ne saurait dire qu'en soi le statut particulier est une forme de fédéralisme puisqu'il peut exister aussi bien à l'intérieur d'un Etat unitaire, comme peuvent en faire foi les exemples de l'Ulster et de l'Ecosse. Mais, dans le contexte canadien, cette formule ne fait que qualifier la structure fédérale de notre constitution. Il ne s'agit donc pas d'un choix entre le statut particulier et le fédéralisme mais d'un choix entre deux formules de fédéralisme

Toutefois, il ne faudrait pas croire que les tenants de cette solution veulent à tout prix défendre le fédéralisme et qu'ils en font un postulat à partir duquel ils essayent d'intégrer l'avenir du Québec. Au contraire, je crois que c'est après avoir dégagé les besoins de cette province qu'ils en concluent que ceux-ci peuvent être présentement satisfaits à l'intérieur du cadre fédéral. Ils constatent, à posteriori, que le Québec peut grandir et se développer dans un système de type fédéral. Bien sûr, ne s'agit-il plus exactement du style de fédéralisme que nous pratiquons présentement. Et sur ce point, il est fort regrettable que certains ne puissent concevoir d'autre fédéralisme que le modèle canadien style 1867 et qu'ils s'y attachent d'une part comme si le fédéralisme était la seule formule de gouvernement démocratique (comme d'autres s'attachent à la monarchie) et d'autre part, comme si la formule canadienne et était la seule variante imaginable pour ce pays. Au lieu de s'entêter à défendre des structures pour leur valeur intrinsèque et les défendre en s'appuyant sur la tradition ou l'émotion, pourquoi ne pas chercher à les rendre utiles, à les rendre nécessaires:

Federal government is not always and everywhere good government. It is only at the most a means to good government, not a good in itself. And therefore, while I have maintained that it is necessary to define the federal principle dogmatically, I do not maintain that it is necessary to apply it religiously. The choice before those who are framing a government for a group of states or communities must not be presumed to be one between completely federal government and completely non-federal government. They are at liberty to use the federal principle in such a manner and to such a degree as they think appropriate to the circumstances. Strict federalism in a few matters, or modified federalism in all matters or any other variation in the application of federal principles may be the wise solution to a particular problem.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> K. C. Wheare, *Federal Government* (3ième ed., 1956), pp. 33-34.

Il est donc possible de concevoir une telle forme de fédéralisme qui tout en établissant une distinction entre les Etats-membres, tout en acceptant l'inégalité d'autonomie de ses composantes, conserve sa caractéristique essentielle, à savoir le partage des pouvoirs entre deux ordres de gouvernement. L'égalité des Etats-membres, que ce soit dans l'étendue de leurs compétences, dans le nombre de leurs représentants au Sénat ou à la chambre basse, dans leur population ou leur territoire, n'a jamais constitué un élément fondamental du système fédéral et n'en fut jamais considéré comme un critère, bien au contraire. Non seulement, ne s'agit-il pas d'un obstacle, mais c'est précisément l'une des qualités du fédéralisme que de pouvoir s'adapter aux inégalités des parties composantes. Il n'existe donc aucun fondement à l'affirmation de Messieurs Faribault et Fowler à l'effet que la logique du fédéralisme prescrit qu'il ne saurait y avoir de place dans un système authentiquement fédéral pour des catégories différentes de gouvernements régionaux ou pour un statut spécial en faveur de l'un ou l'autre d'entre eux, qu'ils doivent tous avoir les mêmes pouvoirs constitutionnels et même compétence.<sup>16</sup>

Aussi longtemps que cette formule du statut particulier pourra convenir aux besoins du Québec, elle peut donc s'intégrer dans un système fédéral rajeuni. Bien sûr peut-on imaginer qu'en se particularisant à l'extrême, en augmentant son autonomie au détriment de sa participation, le Québec puisse, un jour, faire éclater les limites de cette structure est aboutisse à une indépendance complète.

Sur la route où s'est engagé le Québec, c'est une étape, c'est-à-dire un point d'arrivée en même temps qu'un point de départ. Le Québec peut y faire l'épreuve, le test de sa jeune force; s'il s'y révèle à la hauteur des exigences déjà grandes de cette première étape, alors pourra-t-il songer à aller plus loin. . . .<sup>17</sup>

Mais si jamais cela devait se produire, il faudrait en conclure

---

<sup>16</sup> "Nous venons de dire que les gouvernements fédéral et provincial sont égaux entre eux, chacun dans sa sphère. Il faut ajouter que les différents gouvernements provinciaux le sont également. Etant souverains dans les matières de leur compétence, il leur faut nécessairement posséder les mêmes pouvoirs, à de rares exceptions près, d'ordre mineur et transitoire résultant de circonstances historiques. On ne voit pas qu'il soit possible d'imaginer dans un véritable système fédéral différentes classes de gouvernements dotés chacun d'un statut spécial." M. Faribault et R. M. Fowler, *Dix pour un ou le pari confédératif* (1965), p. 25. Ainsi, parce que les provinces seraient également souveraines dans leur compétence, elles devraient avoir les mêmes pouvoirs? Quel sophisme! Et alors pourquoi le fédéral et les provinces n'auraient-ils pas les mêmes pouvoirs puisqu'ils "sont égaux entre eux"?

<sup>17</sup> Richard Arès, *Le statut particulier, exigence vitale*, *Le Devoir*, 5 mai 1965.

que le régime constitutionnel qui encadrerait notre avenir a bien rempli son rôle.

Aujourd'hui, ce n'est plus tant le passé qui joue en faveur du fédéralisme, c'est le souci de l'avenir et, plus précisément, de conserver un avenir aux groupes intéressés.<sup>18</sup>

b) *Coexistence de deux collectivités nationales.*

C'est dans le but d'assurer conjointement le développement des deux collectivités nationales que s'établira ce statut particulier et qu'en découlera une nouvelle répartition des compétences. Mais c'est aussi dans le but d'assurer l'égalité des deux nations.

Cela implique donc beaucoup plus que l'égalité culturelle qui nous est actuellement promise et qu'on semble considérer comme le remède à tous nos maux.<sup>19</sup> L'égalité de tous les canadiens par une politique de bilinguisme au niveau fédéral ou par l'instauration d'un régime scolaire bilingue à travers les provinces ne peut constituer qu'une fraction de l'égalité que nous recherchons. Il s'agit là, en effet, d'une égalité individuelle des francophones canadiens par rapport au statut dont jouissent déjà leurs concitoyens d'expression anglaise. Et on comprend d'ailleurs qu'en certaines parties du Canada, d'autres groupes linguistiques protestent contre cette politique qui octroie aux quelques francophones vivant dans leur région des droits qu'on leur refuse à eux, pourtant plus nombreux. On s'explique aussi l'incompréhension des autres groupes linguistiques minoritaires devant ce qu'ils qualifient de "privilèges inacceptables". Et si c'est ça le statut particulier, pourquoi ne pourraient-ils pas également en jouir? Et si chacun a son petit statut particulier, bien sûr peut-on craindre de balkaniser le pays.

La politique de l'égalité culturelle est présentement indéfendable dans l'ouest du Canada, à moins qu'elle ne s'appuie, non pas sur l'ancienneté ou sur la primauté chronologique du "fait français", mais sur la reconnaissance de la nation québécoise et sur une politique qui veuille faire du Canada un pays de coexistence des deux collectivités nationales. L'égalité culturelle des individus francophones ne peut donc être que la conséquence de l'égalité

<sup>18</sup> Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques* (9ième ed., 1962), p. 44.

<sup>19</sup> Comme le propose le ministre de la Justice, avec son nouveau Bill des droits de l'homme intégré à la constitution. Voir à ce sujet Gérin-Lajoie, *Du pouvoir d'amendement constitutionnel au Canada* (1951), 29 *Can. Bar Rev.* 1136: "Le particularisme québécois ne réside pas, comme plusieurs semblent le croire, dans une langue et un culte qui pourraient être formellement garantis. Il réside dans un mode de penser et de vivre qui se sont formés au cours des siècles et dont les institutions sociales québécoises sont le produit constamment en évolution", aux pp. 1173-1174.

culturelle des deux collectivités, elle n'en sera jamais le succédané. C'est à ce titre que les Québécois se distinguent des Polonais, des Allemands ou des Ukrainiens. Non seulement ont-ils participé à la fondation du pays, mais ils constituent un peuple, une nation et c'est à ce titre que doit leur être reconnu ce statut particulier.<sup>20</sup>

La constitution de 1867 avait réussi à assurer aux citoyens du Canada la liberté individuelle, la nouvelle devra assurer la liberté des deux communautés nationales, c'est-à-dire la liberté pour le Canada et le Québec d'étendre leur politique sociale, économique et culturelle sans se nuire. Actuellement, le Québec s'oppose à ce qu'Ottawa, l'Etat national de la communauté anglo-canadienne, accroisse ses pouvoirs puisqu'en agissant ainsi, il met en péril l'autonomie de son Etat national. Alors que la communauté anglo-canadienne exige désormais l'existence d'un gouvernement fort à l'échelle du pays, le Québec au contraire exige un gouvernement provincial puissant. Pour constituer une véritable entité nationale dynamique le Canada anglais doit assimiler les provinces et les régions composantes dans un gouvernement central capable de concevoir des politiques d'ensemble, des politiques "nationales". Au contraire, l'action autonomiste québécoise vient accentuer le régionalisme, diluer les politiques nationales et ses succès font bénéficier indument les autres provinces de compétences qu'elles n'ont jamais demandées. On s'étonne alors de l'attitude prise par le gouvernement fédéral, depuis les deux conférences fédérales-provinciales de l'automne 1966, qui, contrairement aux désirs de la majorité, décide de se retirer de tous les programmes conjoints de compétence provinciale tout en adoptant des mesures d'égalisation fiscale. Certes, cette formule aura-t-elle pour effet de restaurer entre les provinces une uniformité qui avait tendance à s'amenuiser, mais au bénéfice de qui?

Le Québec ne veut pas plus être une province comme les autres que les autres ne veulent devenir des provinces comme le Québec. Pourquoi faudrait-il donc que la seule alternative soit de tout centraliser ou de tout décentraliser? La dernière tentative d'amendement à la constitution, la formule Fulton-Favreau, devrait sur ce point nous servir de leçon: pour les deux collectivités, elle constituait une camisole de force mais pour des raisons totalement différentes.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Voir à ce sujet J.Y. Morin, Qu'est-ce que l'égalité des deux nations, Le Devoir, 23 mars 1965.

<sup>21</sup> "Au lieu d'être un agent d'harmonisation, cette constitution est devenue une source permanente de conflits; car le Canada anglais ne peut suivre sa pente naturelle vers l'unité qu'en contrecarrant les aspirations du Canada

La solution du statut particulier vient donc mettre fin à cette perpétuelle souque à la corde entre les deux collectivités en leur permettant de développer simultanément des politiques contradictoires tout en conservant un domaine de collaboration.

Ceci dit, il faut ajouter que coexistence et égalité des deux collectivités impliquent la reconnaissance du Québec comme Etat national des Canadiens français. Il ne saurait en effet être question de continuer à vouloir faire d'Ottawa le représentant de la collectivité francophone. Celle-ci possède son propre gouvernement, celui du Québec, et la consécration juridique de sa reconnaissance comme nation impose la reconnaissance du Parlement québécois comme étant l'organe politique représentatif de cette nation. La valeur représentative d'un appareil gouvernemental ne s'improvise pas et ne peut se juger qu'au degré de maîtrise qu'on y possède. Or, tout comme les anglophones maîtrisent par leur majorité le gouvernement d'Ottawa et le considèrent comme représentatif de leur communauté, les francophones maîtrisent le gouvernement québécois et lui accordent leur confiance. C'est ainsi que le statut particulier nécessite la reconnaissance du Québec comme le seul organe politique apte à exercer les compétences constitutionnelles que la collectivité francophone requiert pour s'épanouir.

Même si nous nous arrêtons aux éléments essentiels du statut particulier, même si nous évitons d'en dégager des implications précises, il faut accepter d'y porter un jugement et pour ce d'en dégager les avantages et les inconvénients. Ceci permettra, d'ailleurs, de porter par le fait même, un jugement sur les objections ou les oppositions que cette solution a d'ores et déjà soulevées.

---

français; et le Québec ne peut conserver et étendre ses pouvoirs qu'en forçant les autres provinces à assumer des tâches qu'elles préféreraient confier au gouvernement central.

C'est ainsi que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est devenu un obstacle au progrès du Canada anglais comme du Canada français. Au lieu d'en faire des alliés, il en fait des antagonistes.

Le grand vice de la formule Fulton-Favreau, c'est que loin de résoudre cette contradiction interne, elle tend à la rendre permanente et intangible. Elle s'obstine en effet, à l'encontre de la réalité la plus évidente, à ne reconnaître que des provinces absolument semblables les unes aux autres." Daniel Johnson, *Le Devoir*, 13 août 1965. Voir également E. R. Alexander, *A Constitutional Strait Jacket for Canada* (1965), 43 *Can. Bar Rev.* 262. Devant les difficultés que soulève une commune formule d'amendement, celui-ci en tire la conclusion suivante: "Many English-speaking Canadians, outside the Province of Quebec, have come to realize the justice of Quebec's claim to special status. The real problem will be to convince the governments of the other provinces of the justice of this claim", à la p. 299. Ajoutons que, dès 1951, Paul Gérin-Lajoie dans son article *Du pouvoir d'amendement constitutionnel au Canada*, *loc. cit.*, note 19, en avait déjà lancé l'idée.

## II. *Avantages et inconvénients du statut particulier.*

L'avantage premier de cette formule est sans contredit de mettre fin au cercle vicieux actuel qui conduit le Canada tout entier à se balancer entre la centralisation et la décentralisation. Ayant constaté que les besoins sont différents entre le Canada anglais et le Québec, il serait ridicule de forcer tout le monde à accepter un statut de stricte égalité juridique au nom d'une pseudo-théorie de justice distributive qui ne repose sur aucun fondement politique ou juridique. Pourquoi, par exemple, forcer toutes les provinces à détenir une compétence sur les gisements sous-marins, si certaines n'ont même pas de frontières maritimes?

Bien sûr, cette solution aura-t-elle alors le désavantage d'établir une distinction entre les pouvoirs des législatures provinciales, mais puisqu'elle est nécessaire! Puisque pour le développement des parties, l'égalité—la justice—nécessitent cette inégalité formelle des compétences! Que craint-on alors? Le mauvais exemple? On ne pourra certainement jamais empêcher une autre province de demander un statut particulier et si sa demande est fondée, on devra le lui accorder. Mais voilà une hypothèse peu probable dans le contexte actuel. De toute façon, ce ne sera jamais un argument valable de refuser le statut particulier parce que deux provinces le demandent au lieu d'une.

Certains pourront objecter qu'il s'agit là d'une formule nouvelle dont l'originalité les effraie et dont ils craignent la création. Sur ce point, on a déjà cité à satiété, d'innombrables exemples<sup>22</sup> et il suffit de rappeler que le particularisme n'est nullement absent de la présente constitution<sup>23</sup> et qu'il s'incrit continuellement dans le développement de l'Empire britannique.

Un autre avantage réside dans la souplesse de la formule dont le détail de mise en application est susceptible de plusieurs variantes tout en s'appuyant sur les éléments essentiels qui en constituent le fondement. Ce ne peut être que par un franc dialogue entre les deux parties que ce contenu peut être déterminé. C'est pourquoi certains exagérant cette souplesse n'entrevoient que deux conceptions du statut particulier: l'une qui ne constituerait qu'un marché de dupes, l'autre qui entraînerait la fin du Canada. Le marché de dupes, c'est ce statut particulier qui figerait le Québec

<sup>22</sup> J.-Y. Morin, L'idée de statut particulier, hier et aujourd'hui, *Le Devoir*, 30 juin 1967, p. 5. Dans cet article, le professeur Morin a, de manière exhaustive, colligé les situations analogues qui existent ou ont existé dans le monde.

<sup>23</sup> Voir les articles 22, par. 2, 23, par 6, 51, 71, 73, 80, 92 par. 13, 93, 94, 98, 129 et 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

dans le statu quo alors que les autres provinces centraliseraient. C'est la conception qu'on prête au N.P.D. L'autre conception visant à mettre fin au Canada, ce serait en fait un statut particulier qui, poussé à son paroxysme, serait incompatible avec le fédéralisme le plus souple.

Il est évident comme nous l'avons déjà dit, que cette formule peut ne constituer qu'une étape dans l'évolution du Québec et qu'elle est susceptible de mettre fin éventuellement au régime fédéral. Mais est-ce à dire qu'il faille alors considérer cette solution comme une maladie, un cancer du fédéralisme? Seuls l'affirment ceux qui ont une conception figée et bornée du régime fédéral. La seule maladie dont peuvent souffrir les régimes politiques, c'est l'inadaptabilité, car ils ont pour fonction de permettre à une réalité humaine, nécessairement mouvante, de se manifester et de s'épanouir. Un régime politique ne peut être qu'au service de la collectivité qu'il encadre. S'il l'enferme, s'il l'emprisonne, il éclatera. Il ne faut jamais oublier qu'une constitution, ce n'est toujours qu'un morceau de papier dont la valeur est directement proportionnelle à l'acceptation des citoyens:

. . . le droit n'est pas, pour une collectivité une chaîne qu'elle s'est définitivement imposée, mais un instrument pour réaliser sa conception de l'ordre social désirable.<sup>24</sup>

Puisque le statut particulier implique à notre avis l'acceptation du fédéralisme et la coexistence des deux collectivités par la reconnaissance de leur égalité, il faut donc rejeter ces deux conceptions extrêmes et répéter que la souplesse n'existe qu'à l'intérieur de certaines limites assez précises.

Et qu'on ne dise pas que le statut particulier doit être rejeté parce qu'il est ambigu ou trop vague, que c'est une solution "d'agitateurs constitutionnels". Il serait très facile de décrire le contenu de ces compétences, d'établir un partage modèle entre les deux gouvernements. Plusieurs l'ont déjà fait.<sup>25</sup> Mais s'il est assez facile de prévoir que certains domaines comme: mariage et divorce, allocations familiales, pensions de vieillesse, assurance-chômage, seront demandés par le Québec; s'il est facile de concevoir qu'on voudra faire disparaître le droit de désaveu du fédéral et l'imposition d'un représentant royal, qu'on demandera la création d'un véritable tribunal constitutionnel, le droit de passer des traités dans les domaines de compétence provinciale et un par-

<sup>24</sup> Georges Burdeau, *op. cit.*, note 16, p. 75.

<sup>25</sup> Voir en particulier les articles de R. Arès dans *Le Devoir*, les 9 et 10 décembre 1965 et ceux du professeur Morin, les 22, 23 et 24 avril 1964.

tage équitable de l'impôt qui pourrait laisser à notre gouvernement provincial la totalité de l'impôt direct et des taxes sur la transformation des richesses naturelles, par contre, il est assez difficile de savoir exactement où pourront se situer les compromis dans le domaine du commerce et de la politique financière, de préciser ce que pourra être "la planification à grandes mailles" du gouvernement central. La réunion prochaine des Etats Généraux du Canada français réussira sans doute à dégager un "consensus" vraiment représentatif au sujet des compétences qu'on juge essentielles pour le Québec. Mais, somme toute, ces précisions n'apporteront rien d'essentiel à la compréhension ou à l'adoption de cette formule.

Ceux qui, disciples de la Commission Rowell-Sirois, ne jugent d'un système politique que par son degré d'efficacité administrative, ne seront pas plus intéressés d'accepter cette proposition. Dans un système de dictature, ils préféreront toujours se demander si le réseau routier est convenable, si les usines fonctionnent et si le blé pousse.

Ceux qui, prônant l'indépendance complète et immédiate du Québec ont déjà réduit la participation entre les deux collectivités à des traités d'alliance, continueront de considérer cette formule comme "un prolongement du colonialisme"<sup>26</sup> ou comme une évolution retardataire d'un "certain nationalisme tranquille et folklorique".

Non, ce ne sont pas les "modèles" de statut particulier qui feront accepter cette formule. Mais il faudra si on l'accepte, définir exactement les besoins du Québec et les faire accepter par nos partenaires. Déjà nous savons d'expérience que ces besoins existent et qu'ils sont divergents des besoins de la collectivité anglophone. Reste à en dresser un contenu qui reçoive l'accord de la majorité québécoise et qui soit ensuite défendu.

Une dernière objection pratique fut soulevée à l'égard du statut particulier et qui peut s'énoncer comme suit: dans ce système où le gouvernement fédéral centraliserait les pouvoirs des provinces anglophones, quel serait alors le rôle des représentants québécois au Parlement d'Ottawa? Si, en effet, Ottawa conserve et même accroît ses compétences alors qu'au même moment le Québec augmente les siennes, les députés fédéraux de cette province se verront appeler à se prononcer sur des politiques qui ne pourront avoir d'application que dans les provinces anglophones. Ainsi, la députation francophone à Ottawa se prononcerait sur des questions

---

<sup>26</sup> A d'Allemagne, *Le colonialisme ou l'indépendance*, Le Devoir, 30 juin 1967, p. 5.

touchant uniquement la collectivité canadienne-anglaise!

Il faut bien avouer que l'objection est fondée. Toutefois, analysons plus à fond le rôle de cette députation. Etant donné que nous serions toujours en régime fédéral, ce niveau de gouvernement aura conservé un certain nombre de compétences devant s'appliquer à l'ensemble des provinces: défense, affaires extérieures, commerce extérieur et inter-provincial, politique monétaire, etc. Dans tous ces domaines importants, les députés québécois devront faire valoir les intérêts de la province. D'autre part, dans les autres domaines, ceux qui n'auront d'application que hors du Québec, la présence des députés québécois demeure acceptable si on conçoit un gouvernement comme un tout et non pas comme un regroupement, une mosaïque d'intérêts divers. Le Parlement d'Ottawa ce n'est pas une addition de députés mais un gouvernement dans lequel se fondent tous les représentants, tous les délégués élus à travers le pays. Le délégué québécois se prononcera donc sur ces questions comme membre du gouvernement ou de l'opposition. Or, sachant que la collectivité anglophone contrôle le Parlement d'Ottawa par sa majorité, elle n'a rien à craindre de la députation québécoise. Il est évident que dans ces circonstances le gouvernement fédéral aura une responsabilité plus grande dans les provinces anglophones qu'au Québec, qu'on pourra, en Ontario par exemple, vouloir remplacer le parti au pouvoir à cause de sa politique d'éducation: sujet sans résonance pour le choix des députés fédéraux du Québec. Mais n'est-ce pas là la situation actuelle, alors que des députés des Maritimes se prononcent sur la vente du blé dans l'Ouest, que des députés ontariens décident du développement hydro-électrique en Colombie-Britannique et que des députés de l'Alberta influent sur la politique commerciale eu égard aux industries ontariennes? Depuis quand a-t-on empêché un député de se prononcer sur une question parce qu'elle ne touchait pas sa circonscription électorale? On peut en tenir compte dans l'appréciation de son avis, lui-même peut limiter sa participation au débat, mais ce n'est pas un motif valable pour lui enlever le droit de parole. Le député québécois, sans avoir d'intérêts particuliers à défendre dans ces domaines, sera solidaire du parti politique qui l'encadre et pourra continuer de le servir par sa compétence personnelle.

D'ailleurs, foncièrement, il s'agit d'un problème de pouvoir, de contrôle et de confiance. Si, contrairement au Québec les autres provinces veulent donner au gouvernement central certains pouvoirs, c'est qu'elles estiment cela préférable et qu'elles jugent cet

organe plus compétent pour le faire en même temps qu'elles lui accordent leur confiance. C'est qu'elles considèrent que cet organe reflète leurs désirs, qu'il leur est soumis parce qu'elles y possèdent une majorité, qu'elles le maîtrisent et qu'il vibre aux sentiments de leur collectivité nationale. Si un exemple en est encore nécessaire, qu'il suffise de rappeler à quelle unisson ont vibré cette collectivité nationale et son gouvernement central lors de la récente visite du Président de Gaulle. Ce ne sont pas quelques députés québécois de plus ou de moins qui vont changer cette situation. Un parti politique fédéral ne pourra jamais gouverner à Ottawa avec une majorité de députés francophones. Mais Monsieur Churchill a déjà démontré qu'au contraire un parti pouvait gouverner sans députés du Québec.

Considérant les faits et compte tenu de la structure des partis politiques qui forment nos gouvernements cette objection ne résiste pas. Elle peut, peut-être, éblouir des "non-instruits" mais elle ne tient pas devant les réalités politiques canadiennes. Le Parlement, c'est avant tout l'expression d'un pouvoir et à Ottawa, ce pouvoir sera toujours aux mains de la collectivité anglophone.

### *Conclusion*

Le statut particulier peut constituer une solution valable à la crise constitutionnelle sans détruire le régime fédéral et permettre une évolution pacifique de nos deux nations sans couper tous les ponts. Il correspond aux besoins actuels et son application ne nécessite pas de déchirements inutiles.

Cependant, elle n'est possible que si les deux collectivités acceptent d'engager un franc dialogue sur leur avenir. C'est ce qui, à mon avis, constitue sa principale faiblesse. Si la nation anglophone ne veut pas reconnaître le Québec comme un interlocuteur valable, comme le représentant de l'autre nation, le dialogue est impossible. Si le dialogue ne s'engage pas, il est certain que seront alors prises des décisions unilatérales qui viendront pallier à l'indécision actuelle. Or cette solution repose sur une compréhension réciproque qui ne s'est point encore dégagée et qui est fondamentale.

Aussi longtemps qu'on voudra réduire le problème à une question linguistique, à une question de droits individuels et de promotions personnelles, au lieu de le concevoir comme une question d'épanouissement collectif, aussi longtemps qu'on retardera sa solution, on donnera alors plus de poids aux solutions plus autonomistes comme les Etats associés et même l'indépendance.

Le désir autonomiste du Québec est un phénomène permanent et naturel du nationalisme québécois—c'est à dire de son vouloir-vivre collectif—et son développement inévitable. Vouloir le renfermer dans des structures désuètes ou dans des formules sentimentales périmées ("One Canada, one nation"), c'est diminuer les possibilités d'une collaboration sincère dans des domaines où nous avons encore intérêt à demeurer unis et c'est le pousser à vouloir, avec raison peut-être, forger seul son destin.

---