

5 février 1968

L'honorable Daniel Johnson: Monsieur le président, messieurs.

Le Québec remercie le premier ministre du Canada d'avoir convoqué la présente conférence qui n'est que la suite logique du dialogue amorcé à Toronto, en novembre dernier.

Nous avons accepté avec plaisir d'y participer, même si les sujets qui avaient d'abord été proposés à notre examen ne nous paraissaient pas les plus urgents ni les plus fondamentaux dans la conjoncture actuelle. Par la suite, le premier ministre du Canada a accepté d'en étendre la portée à l'ensemble du problème constitutionnel, ce dont nous lui savons gré.

A la conférence de Toronto qui, grâce à la télévision, s'est déroulée, pour ainsi dire, en présence même du peuple souverain, nous n'avons fait qu'explorer ensemble et cerner d'un peu plus près quelques-unes des données essentielles du problème constitutionnel canadien. Et déjà, il en est résulté un climat nouveau qui n'est pas, bien sûr, une solution en soi, mais qui nous encourage à poursuivre avec plus d'espoir que jamais la recherche de cette solution.

Pour ma part, j'ai été vivement impressionné par les réactions qui me sont parvenues de toutes les parties du Canada à la suite de cette rencontre historique. Je crois qu'en ces dernières années, grâce aux réflexions et aux efforts d'un grand nombre de Canadiens de l'une et de l'autre cultures, beaucoup a été fait pour percer le mur d'incompréhension qui s'est trop longtemps interposé entre nos deux solitudes, comme une sorte de frontière invisible : frontière purement psychologique, mais qui s'est avérée, à certains moments de notre histoire, plus difficile à franchir que bien des frontières physiques.

A cette époque d'interdépendance, où la formation des grands ensembles favorise les rapprochements et accuse en même temps les différences, à l'heure où le développement prodigieux des moyens de communication tend à rendre de plus en plus petit le monde où nous vivons, il m'apparaît clair que le Canada, avec sa dualité culturelle, ses deux langues internationales, ses affinités européennes et sa situation géographique nord-américaine, est appelé à jouer un rôle de tout premier plan dans la construction de la paix et de la fraternité humaine. Mais comment pourrait-il répondre à cette vocation sans résoudre d'abord ses propres contradictions internes? Comment les Canadiens pourraient-ils favoriser une meilleure compréhension chez les autres s'ils étaient incapables de se comprendre entre eux?

J'estime que notre problème constitutionnel est affaire de communication autant que de structures. Cet aspect psychologique du problème est d'autant plus important que rien de ce que nous pourrions accomplir ici, ou dans nos travaux subséquents, n'aurait la moindre

chance de réussir sans un large accord du peuple canadien. Nous ne sommes plus au temps où une constitution pouvait être élaborée en vase clos par un groupe de notables et imposée ensuite d'une façon autocratique ou paternaliste. Nous ne sommes plus à l'époque coloniale. Le Canada, pays souverain, ne doit donc pas reconnaître d'autorité supérieure à celle du peuple canadien.

Je voudrais, ici, répéter en anglais ces deux derniers paragraphes. Nous ne prétendons pas parler au nom des francophones des autres provinces, mais nous tenons à parler au nom de tous les Québécois, dont 20 p. 100 sont des anglophones.

Or, nous savons tous que le peuple canadien n'est pas homogène. Nous savons tous, même si quelques irréductibles feignent encore de ne pas l'admettre, qu'il se compose de deux nations. A quoi nous servirait-il de fermer les yeux sur cette réalité fondamentale qui s'appuie sur l'histoire, sur la sociologie et sur le vouloir-vivre collectif?

C'est peut-être devenu, pour certains, un exercice purement académique que de se demander si l'Acte de l'Amérique du Nord britannique fut jadis le résultat d'un pacte; mais de toute façon, en ce qui concerne l'avenir, il n'y a pas de doute possible : pour être valable, toute constitution canadienne devra désormais être le produit d'une entente entre nos deux nations.

Et je crois que c'est beaucoup mieux ainsi.

La constitution qui en sortira sera d'abord une œuvre authentiquement canadienne. Pour la première fois de notre histoire, nous aurons une constitution entièrement faite au Canada, par les Canadiens et pour tous les Canadiens.

Cette constitution nouvelle que nous nous donnerons nous-mêmes aura de plus l'avantage d'être conforme aux réalités et aux besoins d'aujourd'hui. Nous vivons à une époque où tout évolue avec une extrême rapidité, à tel point que la plupart des grandes institutions humaines ont entrepris, en ces dernières années, de se repenser et de se redéfinir en fonction des conditions nouvelles. Dans ce contexte, nous demeurons l'un des rares pays au monde qui n'ait pas refait sa constitution, et je connais peu d'exemples de pays qui, devenus indépendants, tiennent à conserver la constitution qui leur avait été octroyée au temps où ils étaient encore des colonies.

Rédigée en termes contemporains, pour répondre à des préoccupations d'aujourd'hui, notre constitution aura aussi une meilleure chance d'être claire. Celle de 1867 reposait en quelque sorte sur un malentendu fondamental. Nos deux communautés culturelles n'ont jamais été d'accord sur l'interprétation à donner à certaines de ses dispositions essentielles ou à

certaines de ses silences, ce qui a provoqué d'innombrables conflits, à peu près stériles d'ailleurs, puisqu'après un siècle de discussions, de litiges et de frustrations de toutes sortes, nous en sommes encore à nous demander quels en étaient la nature et l'esprit.

Ainsi, ce n'est pas sans étonnement que les Canadiens francophones apprennent, après cent ans de Confédération, que l'on se propose maintenant de reconnaître le français comme langue officielle, car ils avaient toujours pris pour acquis que nos deux langues étaient officielles au Canada.

Je n'arrive pas à me faire à l'idée que nous puissions nous quereller encore pendant un autre siècle sur le sens et la portée de notre constitution. Nous avons besoin de toutes nos énergies et de toutes nos ressources pour accomplir, notamment dans le domaine économique, des tâches absolument urgentes dont dépend le bien-être de tous les Canadiens.

C'est pourquoi il nous faut une constitution qui soit génératrice d'harmonie et non plus de mésentente; une constitution qui ose appeler les choses par leur nom et aborder directement les problèmes plutôt que de les contourner ; une constitution écrite comme doivent l'être toutes les constitutions fédérales ; une constitution qui comporte son propre mécanisme d'amendement, tout en étant suffisamment rigide pour n'être pas constamment remise en question ; une constitution qui soit interprétée en dernier ressort par un tribunal formé de façon que personne ne soit tenté de mettre en doute son impartialité.

Pour être réaliste, cette constitution devra en outre être conçue comme le principe organisateur non seulement du Canada à dix, mais aussi du Canada à deux. Qu'à l'égard de certains problèmes, il continue d'y avoir dix provinces juridiquement égales, malgré leurs disparités géographiques et démographiques, nous n'y avons aucune objection ; mais par ailleurs, nous ne voyons pas pourquoi la même constitution ne consacrerait pas aussi, dans les faits comme dans les textes, l'égalité juridique de nos deux communautés culturelles, malgré leur inégalité numérique.

Elle devra donc tenir compte de ce que la Commission Laurendeau-Dunton et le premier ministre du Canada lui-même ont très justement appelé « la dimension politique de l'égalité culturelle ». Il ne suffit pas en effet d'étendre l'usage du français dans les institutions fédérales et de reconnaître aux minorités françaises des autres provinces des droits collectifs comparables à ceux dont bénéficient déjà les anglophones du Québec ; ce n'est là qu'une solution partielle. Il faut surtout que les Canadiens français, s'appuyant sur leur situation majoritaire au Québec, puissent s'y donner des cadres, des institutions, un milieu qui soient parfaitement accordés à leur culture et à leurs aspirations.

D'ailleurs, la Commission Laurendeau-Dunton a très clairement marqué cette nécessité dans l'Introduction générale qui précède le Livre Premier de son rapport. Cette Introduction générale est un document d'importance majeure qui projette une singulière clarté sur le noeud même du problème constitutionnel canadien. C'est pourquoi nous en citons textuellement, dans notre mémoire, plusieurs paragraphes dont je détache tout de suite quelques passages au sujet de « l'aspect collectif de la notion d'égalité ». Il s'agit ici, disent tous les commissaires, et je cite:

...du degré d'autodétermination dont dispose une société par rapport à l'autre, ...de la maîtrise plus ou moins complète de chacune sur le ou les gouvernements qui la régissent. C'est ici que se situe la discussion du cadre constitutionnel dans lequel chacune des deux sociétés peut vivre ou aspirer à vivre...

La minorité, du moment que sa vie collective lui apparaît comme un tout, peut fort bien en vouloir la maîtrise et regarder au-delà des libertés culturelles. Elle pose alors la question de son statut politique. Elle sent que son avenir et le progrès de sa culture ont quelque chose de précaire et, peut-être, de limité dans un cadre politique dominé par une majorité constituée par l'autre groupe : par suite, elle tend vers une autonomie constitutionnelle plus grande. Cette autonomie, elle la désire idéalement pour l'ensemble de la communauté, mais faute de pouvoir réaliser cet objectif, la minorité peut vouloir concentrer son effort sur un cadre politique plus restreint, mais dans lequel elle est majoritaire.

Cette façon de voir, si fortement contestée par certains, est très profondément ancrée au Québec. Elle a même été, ces dernières années, à l'origine des manifestations les plus spectaculaires, sinon les plus graves, de la crise observée au Canada. L'ignorer dans le présent rapport serait non seulement une erreur ; ce serait à la fois risquer de n'être pas entendu au Québec et renoncer à faire prendre conscience au Canada anglophone d'un élément particulièrement sérieux de la situation actuelle.

On ne peut s'attendre, compte tenu des enseignements de notre histoire, que les Canadiens français du Québec, qui forment 83 p. 100 de la population francophone du Canada, confient la direction de leur vie sociale et culturelle à un gouvernement où leurs mandataires sont en minorité et soumis par surcroît au jeu de la responsabilité ministérielle et de la discipline de parti. Ils veulent certes d'un gouvernement central pour s'occuper de problèmes communs aux deux communautés, ou de questions qui ne mettent pas en cause les particularismes culturels ou sociologiques; mais c'est au Québec qu'ils veulent spontanément situer le centre des décisions dès qu'il s'agit d'établir les conditions nécessaires au développement de leur personnalité et de leur dynamisme propre.

L'égalité est du reste à ce prix, car comment pourrait-il y avoir égalité entre deux communautés culturelles dont l'une dépendrait du bon vouloir de l'autre pour sa survie et son épanouissement ?

En d'autres termes, si le Québec est une province comme les autres en ce qui concerne le Canada à dix, il n'en est pas de même en ce qui concerne le Canada à deux. Comme foyer principal et point d'appui de la nation canadienne-française, il assume forcément des responsabilités qui lui sont particulières, et il va de soi que ses pouvoirs doivent être proportionnés à ses responsabilités.

Est-ce à dire qu'il faille donner au Québec un statut juridique différent de celui des autres provinces ? Une telle formule n'est pas en soi incompatible avec le fédéralisme, dont c'est justement le trait essentiel d'être assez souple pour s'adapter à toutes les situations ; mais nous sommes conscients des difficultés qu'elle soulève et des méprises auxquelles elle pourrait donner lieu. C'est pourquoi, sans rejeter à priori toute autre formule susceptible de procurer à nos deux communautés les libertés qui leur sont essentielles, nous avons déjà marqué notre préférence pour une constitution suffisamment décentralisée pour tenir compte de la situation propre au Québec, sans toutefois empêcher les autres provinces de confier au gouvernement fédéral, ou d'exercer conjointement avec lui, les fonctions qu'elles ne désirent pas assumer seules. Il va de soi qu'un mécanisme nouveau devrait être chargé d'ajuster équitablement les revenus fiscaux aux responsabilités de chaque gouvernement.

Pareil régime, nous en sommes convaincus, laisserait à Ottawa toute l'autorité nécessaire pour lui permettre de bien remplir son rôle à l'avantage du Canada dans son ensemble, surtout si la nouvelle constitution s'appliquait à renforcer le principe de participation en même temps que le principe d'autonomie. On sait que ce sont là les deux lois fondamentales de tout fédéralisme bien compris.

Le principe d'autonomie veut que les Etats membres d'une fédération tiennent leurs pouvoirs législatifs et fiscaux de la constitution elle-même et non pas de l'Etat fédéral. Entre les deux ordres de gouvernement, il doit y avoir des rapports de coopération et non pas de subordination. J'ai l'impression très nette qu'en certains milieux, on ne fait pas suffisamment confiance aux gouvernements provinciaux. Ceux-ci ont en général des racines historiques et populaires qui remontent très loin dans le passé, beaucoup plus loin dans certains cas que la Confédération elle-même. La population continue de s'identifier spontanément à eux. Ils sont très bien situés pour résoudre, avec imagination et réalisme, les problèmes nouveaux dus à l'évolution de la société contemporaine. C'est pourquoi nous croyons qu'au Canada, comme dans la plupart des autres fédérations du monde, on ne devrait pas craindre d'attribuer les pouvoirs résiduels aux provinces.

Quant au principe de participation, il exige que les États membres collaborent au processus des décisions prises par l'autorité fédérale. Ce qui implique que l'un des organes de cette autorité soit une émanation directe des Etats fédérés. Normalement, c'est le Sénat qui devrait

remplir ce rôle. En renforçant le principe de participation, on renforcerait du même coup le prestige et l'autorité du gouvernement central.

Si je n'ai pas encore parlé d'une déclaration des droits fondamentaux, ce n'est pas parce que nous en contestons l'importance, mais parce que, à notre avis, c'est une question qu'on ne saurait logiquement isoler de l'ensemble du problème constitutionnel.

Il faut aussi faire une distinction très nette entre les droits personnels et les droits collectifs. Les premiers ne peuvent pas se séparer des droits civils et doivent en conséquence relever de la compétence provinciale. Nous sommes à élaborer un projet de charte des droits de l'homme que nous incorporerons, à la prochaine session, je l'espère, à la constitution interne du Québec. Quant aux droits collectifs, nous voulons bien qu'ils soient proclamés et garantis dans la constitution canadienne, mais nous croyons qu'il est encore plus urgent et plus efficace de les incarner dans nos institutions fédérales et provinciales.

C'est ce que le Québec, pour sa part, a toujours fait. Il n'a jamais cherché à interpréter d'une façon restrictive les articles 93 et 133 de la constitution. Il n'a pas attendu l'adoption d'une charte des droits de l'homme pour établir chez lui l'égalité de nos deux communautés culturelles. La Commission Laurendeau-Dunton lui en rend d'ailleurs le témoignage à plusieurs reprises dans son rapport. On peut difficilement imaginer un plus grand degré de liberté et d'autodétermination que celui dont a toujours joui la minorité anglophone du Québec. Et nous entendons bien qu'il en soit ainsi à l'avenir. Nous serions extrêmement heureux que le même traitement soit désormais accordé aux minorités françaises des autres parties du pays.

Par ailleurs, je tiens à répéter que nous n'avons jamais songé à imposer le français aux Canadiens des autres provinces qui n'en ont pas besoin. Nous sommes tout à fait d'accord avec la Commission Laurendeau-Dunton pour dire que, dans un pays comme le nôtre, ce sont les administrations et les services publics qui doivent être bilingues, partout où coexistent en nombre suffisant des Canadiens de l'une et l'autre cultures. Et si les institutions ont le devoir d'être bilingues, c'est justement pour préserver le droit qu'ont normalement les citoyens de servir leur pays et d'être servis dans leur propre langue.

Certains ont déjà parié sur notre impuissance à nous entendre. Allons-nous leur procurer la carte qui manque à leur jeu, soit l'aveu ou le constat de notre échec ?

D'autres, pour des raisons tout à fait différentes, misent également sur notre insuccès. Ce sont ceux qui pensent que les problèmes se régleront d'eux-mêmes à condition de les nier; qu'il suffira d'un léger replâtrage, relevé ici et là d'un vernis de bilinguisme, pour contenter tout le monde, et qu'à force de parler d'unité nationale, on finira bien par faire disparaître la dualité canadienne.

Qu'on ne se fasse pas d'illusion : au Canada, le déplacement du facteur de subordination ne changerait rien au problème de base. Pour être plus précis, disons que la disparition de la subordination à un autre pays n'élimine pas du même coup le danger que représenterait la subordination à un gouvernement central qui revendiquerait le droit à l'hégémonie politique.

Quand même on le répéterait à l'infini, on ne fera croire à personne, du moins pas à mes compatriotes du Québec qui y sont depuis plus de 300 ans, que le Canada a commencé en 1867. On ne fera croire à personne que les constitutions sont immuables. On ne fera croire à personne que les constitutions ne peuvent être changées. Nous en sommes à notre quatrième depuis deux siècles ; pourquoi serait-il impossible d'en rédiger une cinquième ? Pourquoi les Canadiens seraient-ils incapables de faire ce qu'ont réussi tant d'autres pays, dont plusieurs sont infiniment plus complexes que le Canada ?

Je suis de ceux qui croient que les Canadiens ont suffisamment de lucidité, de coeur et de volonté pour trouver dans la solidarité et l'égalité, la solution de leurs problèmes et la clé de leur avenir. En somme, le Québec soumet:

1. Que le temps est venu pour notre pays de se donner une constitution entièrement canadienne, faite au Canada par les Canadiens et pour tous les Canadiens;
2. Que cette constitution, de même que tous les changements qui pourraient y être apportés, devront désormais être élaborés et promulgués au nom du peuple souverain, sans recourir au Parlement d'un autre pays;
3. Que cette constitution ne doit pas avoir uniquement pour objet de fédérer des territoires, mais aussi d'associer dans l'égalité deux communautés linguistiques et culturelles, deux peuples fondateurs, deux sociétés, en d'autres termes, deux nations au sens sociologique du terme;
4. Qu'il n'est aucunement nécessaire de détruire le Canada à dix pour faire le Canada à deux, mais qu'il est devenu indispensable et urgent de faire le Canada à deux pour maintenir le Canada à dix;
5. Que le Livre Premier du rapport de la Commission Laurendeau-Dunton sur les langues officielles, ainsi que les autres livres qui seront publiés plus tard, devront être considérés à la lumière des faits et des principes énoncés dans l'Introduction générale du même rapport qui en constitue d'après nous la partie la plus significative;
6. Qu'en particulier, l'égalité à établir entre nos deux communautés culturelles ne dépend pas seulement d'une extension territoriale du bilinguisme, mais plus encore d'une

extension des compétences du Québec, principal foyer de la nation canadienne-française;

7. Qu'on n'aura donc pas abordé d'une façon concrète et réaliste le noeud du problème constitutionnel canadien tant qu'on n'aura pas entrepris l'étude d'un nouveau partage des compétences entre les deux ordres de gouvernement;
8. Qu'une façon constructive de procéder à l'examen de ce partage des compétences serait de commencer par des domaines qui sont d'une urgente actualité : la sécurité sociale, les relations avec les autres pays et avec les organismes internationaux, les instruments d'éducation et de culture, ainsi que les doctrines et formules diverses tendant à attribuer à l'État fédéral des pouvoirs indéfiniment extensibles;
9. Que la question des droits fondamentaux est intimement liée à l'ensemble du problème constitutionnel et qu'aucune décision ne saurait être prise à ce sujet avant qu'on ne se soit entendu sur certaines réformes de base, en particulier sur la création d'un véritable tribunal constitutionnel;
10. Qu'en conséquence, le pas suivant devrait être l'institution de commissions fédérales-provinciales siégeant simultanément, par les soins d'un secrétariat conjoint à mettre sur pied sans délai, travaillant en coopération avec le comité interprovincial formé à la conférence de Toronto, et dont le travail pourrait être réparti entre cinq sujets principaux:
 - a) Les langues officielles et les droits fondamentaux;
 - b) La répartition des compétences;
 - c) La réforme du Sénat, de la Cour suprême et des autres institutions liées au système fédératif;
 - d) Les incidences fiscales et les inégalités régionales;
 - e) La procédure d'amendement et les dispositions transitoires.

Le Québec est conscient de la complexité de la tâche à entreprendre. Il s'agit d'inventer dans une large mesure et de construire un nouveau type de pays. Cette tâche ne saurait s'accomplir en quelques semaines, ni même en quelques mois. Encore faut-il se rappeler que le temps ne joue plus en faveur du Canada d'aujourd'hui. Le Canada de demain, c'est pour les jeunes que nous voulons le construire. Nous ne sommes pas ici, nous du Québec, pour régler des vieux comptes, mais pour préparer l'avenir, et tant qu'il y aura de l'action, il y a de

l'espoir. Si nous ne pouvons nous entendre maintenant, pourrions-nous nous accorder après une séparation? Poser la question, c'est y répondre.

Monsieur le président, pour que personne à la télévision n'ait de doute sur qui est le coupable, je voudrais bien relever, moi, l'enseigne "Le Canada" qui a été renversée tantôt, je ne sais par qui, et j'aimerais la relever dans une nouvelle constitution.

Sources : Conférence constitutionnelle, délibérations, première réunion le 5 février 1968, Ottawa, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, p. 56-76 ; Gouvernement du Québec, Allocution d'ouverture de l'honorable Daniel Johnson premier ministre du Québec, Conférence inter-gouvernementale canadienne, Ottawa, 5 février 1968.