

La pratique gouvernementale du droit constitutionnel en 2007

Alexandre A. Regimbal*

1. **Rapport**
 2. **Mémoire**
 3. **Communiqués**
 4. **Lettres ouvertes du Ministre**
-

1. **RAPPORT**

31 octobre 2007, Rapport annuel de gestion 2006-2007 du Conseil exécutif¹

Dans son rapport annuel de gestion 2006-2007 faisant état de ses objectifs et réalisations, le ministère du Conseil exécutif traite du volet constitutionnel dans la rubrique « Orientation 3 » de la section « Présentation des résultats par rapport aux engagements pris dans le *Plan stratégique 2005-2008* du ministère du Conseil exécutif ». Sous l'intitulé « Défendre et promouvoir les intérêts du Québec dans ses relations avec le gouvernement fédéral, les gouvernements des autres provinces et les territoires canadiens », on y décline l'action du gouvernement sous trois axes d'intervention portant les titres suivants : « Une diplomatie intérieure proactive et cohérente », « Un Québec s'affirmant dans l'ensemble canadien et défendant son autonomie constitutionnelle » et « Un fédéralisme canadien équilibré et ouvert à l'asymétrie et à la spécificité du Québec ». Ces deux derniers ont directement trait à la position constitutionnelle du Québec au sein du Canada.

Un Québec s'affirmant dans l'ensemble canadien et défendant son autonomie constitutionnelle

À l'aide d'indicateurs de « participation à des conférences, des colloques et des événements scientifiques d'envergure sur l'évolution du fédéralisme », de « production de textes concernant la situation du Québec, le dossier des relations intergouvernementales et la réflexion en matière institutionnelle et constitutionnelle », de « positionnements du Québec relativement aux actions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ayant des incidences intergouvernementales » et d'« actions prises en cas d'empiètements fédéraux et de non-respect des principes du fédéralisme », le gouvernement fait état de différents objectifs auxquels il rattache les résultats obtenus.

Objectif : « Accroître encore davantage l'influence du Québec dans les débats relatifs à l'évolution du fédéralisme canadien »

Résultats : « Le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes et le ministère ont participé à plusieurs conférences ou colloques scientifiques portant sur l'évolution du fédéralisme canadien ou sur des thématiques particulières en lien avec des enjeux fondamentaux pour le Québec, tels que le déséquilibre fiscal, la réforme des institutions et le fédéralisme asymétrique. Dans le cadre de ces activités, le ministre a prononcé plusieurs discours précisant la position du Québec sur ces différents enjeux du fédéralisme canadien.

* L.L.B. Université Laval et boursier stagiaire 2007-2008 de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant.

¹ http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport_ann_gestion_06_07.pdf

[...]

Le ministère a parrainé un projet de maillage avec l'Institut de relations intergouvernementales de l'Université Queen's en libérant un membre de son personnel, en l'occurrence le directeur de la réflexion stratégique, pour effectuer un séjour de dix mois à titre de « visiting fellow ». Rattaché au *School of Policy Studies* de l'Université Queen's, l'Institut est un important centre de recherche sur le fédéralisme et les relations intergouvernementales au Canada. Ce projet aura permis de développer un réseau de relations avec des experts juridiques et politiques du milieu intellectuel et universitaire au Canada et aura contribué à sensibiliser la communauté scientifique canadienne anglaise à l'égard de la vision québécoise des principaux enjeux du fédéralisme et des relations intergouvernementales ».

Objectif : « Élaborer, en collaboration avec les ministères concernés, les positionnements du Québec relativement aux actions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ayant des incidences sur son autonomie constitutionnelle et sur le bon fonctionnement du fédéralisme canadien »

Résultats : « Le ministère a assuré une veille à l'égard des politiques, programmes et projets de loi émanant du gouvernement fédéral et susceptibles d'incidences importantes sur le Québec. Le ministère a proposé, lorsque nécessaire, des actions ou positions visant à défendre l'autonomie ou les compétences constitutionnelles du Québec. Cela l'a notamment amené à se positionner sur la reconnaissance de la nation québécoise, la question du pouvoir fédéral de dépenser et le projet du gouvernement fédéral visant à réformer le Sénat.

Le ministère a procédé à l'étude de la jurisprudence constitutionnelle émanant des tribunaux supérieurs et pouvant présenter un intérêt pour le Québec. Les travaux d'analyse ont, en particulier, porté sur les jugements concernant le partage des compétences ou mettant en jeu les principes sous-jacents du fédéralisme canadien.

En collaboration avec le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, le ministère a assuré un suivi du dossier des enjeux frontaliers relatifs au Golfe du Saint-Laurent (statut et frontières) et aux îles bordant les territoires nordiques du Québec. En particulier, il s'est penché sur l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit [sic] du Nunavik*, conclu par ces derniers avec le gouvernement fédéral et qui porte sur les zones marines entourant le Québec septentrional.

En concertation étroite avec les ministères sectoriels concernés, le ministère a participé aux travaux de suivi de la Rencontre des premiers ministres et des dirigeants autochtones nationaux, qui s'était tenue à Kelowna en novembre 2005. L'objectif de la rencontre était de convenir de mesures visant à améliorer la qualité de vie des Autochtones du Canada ».

Objectif : « Conseiller le gouvernement relativement au dossier constitutionnel »

Résultats : « Le ministère a suivi de près les travaux en cours à Ottawa relativement aux réformes susceptibles de comporter d'importantes incidences intergouvernementales, institutionnelles et même constitutionnelles, soit notamment la réforme du programme de péréquation et les changements que le gouvernement fédéral a proposés à la durée du mandat des sénateurs et aux modalités entourant leur processus de sélection. Le ministère a alors proposé des voies d'action ou de positionnement visant à défendre l'autonomie ou les compétences constitutionnelles du Québec.

Le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes a présenté en septembre 2006 la position du gouvernement du Québec sur la réforme du Sénat, devant le Comité sénatorial spécial chargé d'étudier le projet de loi S-4 relatif à la durée du mandat des sénateurs ».

Un fédéralisme canadien équilibré et ouvert à l'asymétrie et à la spécificité du Québec

Sous cet autre axe d'intervention et utilisant comme indicateur cette fois le « développement d'approches communes avec les autres provinces et territoires », le ministère identifie toujours différents buts auxquels il associe respectivement ses atteintes.

Objectif : « Prôner, dans l'ensemble fédératif canadien, le respect du partage des compétences et des principes propres au fédéralisme, notamment l'égalité entre les ordres de gouvernement et l'équilibre fiscal »

Résultats : « En collaboration avec le ministère des Finances, le ministère a poursuivi ses efforts en vue de corriger le déséquilibre fiscal. Dans le budget du 19 mars 2007, le gouvernement fédéral a énoncé les mesures qu'il entend mettre en oeuvre pour résoudre le déséquilibre fiscal. Les mesures mises en place pour réformer le programme de péréquation correspondent, pour l'essentiel, aux demandes formulées par le Québec pour corriger le déséquilibre fiscal horizontal ».

Objectif : « Promouvoir des rapports harmonieux entre les deux ordres de gouvernement au Canada, ainsi qu'une évolution de la fédération canadienne vers un système fédéral ouvert à l'asymétrie et favorable à l'autonomie des provinces et à l'épanouissement des identités particulières »

Résultats : «Le ministère a appuyé les ministères chargés de la négociation d'ententes sectorielles visant à assurer l'autonomie du Québec dans la mise en oeuvre des initiatives fédérales. Plusieurs ententes bilatérales Québec-Ottawa ont ainsi été conclues. Ces ententes prennent en compte les besoins spécifiques du Québec et lui en assurent la maîtrise d'oeuvre. Le 5 mai 2006, le Québec signait l'*Accord Canada-Québec relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO)*. Le 28 février 2007 était conclu le *Protocole d'entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relatif aux modalités administratives pour l'établissement de la Représentation du Québec à la délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO*. Le ministère a contribué à la négociation de ces ententes, en collaboration avec le ministère des Relations internationales ».

Objectif : « Exercer un leadership sur la scène canadienne, notamment au sein du Conseil de la fédération »

Résultats : « Le ministère soutient la participation du Québec au Conseil de la fédération. En 2006-2007, le Conseil s'est réuni une première fois à Montréal, les 11 et 12 avril 2006.

- Le 11 avril, les premiers ministres ont analysé les progrès réalisés par leurs ministres dans l'élaboration d'une stratégie pancanadienne à l'égard de l'éducation postsecondaire et de la formation professionnelle et indiqué qu'ils examineraient cette stratégie lors de leur rencontre annuelle à St.John's (Terre-Neuve-et-Labrador). Ils ont rendu public le rapport sur le déséquilibre fiscal du Comité consultatif créé par le Conseil de la fédération. Ils ont réitéré qu'un équilibre est nécessaire entre les dépenses découlant des responsabilités de leurs gouvernements et la capacité de les financer. Ils ont également réaffirmé leur appui au principe constitutionnel

concernant l'accès à des revenus suffisants pour fournir les niveaux de services publics comparables à des niveaux de fiscalité raisonnablement comparables.

- Le 12 avril, à l'occasion d'une séance conjointe de travail, les premiers ministres ont échangé avec des premiers ministres des États de l'Australie des points de vue et perspectives à l'endroit de leur système fédéral respectif. Ils en ont également profité pour discuter de questions et de priorités d'intérêt commun de nature plus sectorielle, comme la recherche et le développement et le domaine des biotechnologies, le transport national, le commerce international ainsi que l'éducation postsecondaire et la formation professionnelle.

Le Conseil de la fédération s'est réuni de nouveau le 8 juin 2006 à Edmonton (Alberta). Cette rencontre visait à permettre aux premiers ministres de discuter avec les membres du Groupe d'experts fédéral sur la péréquation et la formule de financement des territoires. Le groupe avait rendu public son rapport le 5 juin précédent.

La réunion annuelle du Conseil s'est tenue du 25 au 28 juillet 2006 à St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador).

- Lors de cette conférence, les premiers ministres ont dévoilé les stratégies retenues afin d'atteindre leurs objectifs dans les secteurs d'intervention qu'ils ont choisi d'aborder en priorité, soit l'éducation postsecondaire et la formation professionnelle (dévoilement d'une stratégie du Conseil), le commerce intérieur et les marchés internationaux, ainsi que l'énergie.
- De plus, ils ont convenu de suivis ou de directives à donner dans un certain nombre de dossiers dont le commerce intérieur, la préparation aux pandémies, la participation des provinces et territoires aux négociations, aux ententes et aux forums internationaux, la stratégie nationale de transport en commun, les relations Canada-États-Unis, la santé et les institutions nationales.
- Enfin, les membres du Conseil se sont penchés sur des moyens de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'organisme ».

2. MÉMOIRE

31 mai 2007, Réforme du Sénat²

**Mémoire du gouvernement du Québec
concernant les projets législatifs fédéraux sur le Sénat
déposé devant le
Comité permanent
des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat**

² http://www.saic.gouv.qc.ca/institutionnelles_constitutionnelles/memoire-senat-version-p.pdf

INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec est intervenu, le 21 septembre 2006, devant le Comité sénatorial spécial formé pour se pencher sur la réforme du Sénat. Cette fois, il est invité par le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat, qui poursuit à son tour l'examen du projet de loi S-4 portant sur la durée du mandat des sénateurs.

Depuis septembre 2006, le dossier de la réforme du Sénat a connu de nouveaux développements. Le gouvernement fédéral a posé certains gestes pour transformer le Sénat en une chambre d'élus. Il a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-43 intitulé *Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs*. Plus récemment, le premier ministre du Canada annonçait son intention de désigner comme nouveau sénateur une personne élue directement par la population, en vertu d'une législation provinciale, pour occuper ce poste.

Dans le contexte de ces développements associés à la démarche fédérale, le gouvernement du Québec a décidé de répondre positivement à l'invitation du Comité en lui communiquant le présent mémoire. La participation du Québec aux débats parlementaires fédéraux reste exceptionnelle. Elle est motivée, en l'occurrence, par l'importance d'un enjeu pleinement constitutionnel.

1) L'INTERVENTION DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVANT LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL

En septembre 2006, le gouvernement du Québec a présenté sa position devant le Comité spécial du Sénat.

En premier lieu, le gouvernement du Québec a indiqué qu'il ne s'objectait pas à la mesure proposée dans le projet de loi S-4 envisagé dans son unicité, s'il s'agissait d'un changement limité qui serait ainsi apporté au Sénat. Toutefois, pour assurer l'indépendance des sénateurs par rapport au pouvoir exécutif fédéral, le Québec a fait savoir qu'il préconisait un mandat non renouvelable : le Sénat est une chambre nommée plutôt qu'élue et il doit pouvoir continuer d'exercer son rôle de second regard législatif sans que ses membres aient à se préoccuper du renouvellement de leur mandat.

En deuxième lieu, le Québec a rappelé que le Sénat est une institution dont les dimensions fondamentales appartiennent aux bases mêmes du compromis fédératif. Le Sénat n'est pas simplement une institution fédérale au sens strict. Il fait partie intégrante du système fédéral canadien. Le Sénat est une institution dont l'avenir intéresse l'ensemble des acteurs constitutionnels au sein de la fédération.

En troisième lieu, le Québec a rappelé les principes établis par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la Chambre haute* [*Renvoi : compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 52.]. Parmi ces principes figure celui selon lequel la portée de la compétence fédérale unilatérale en matière constitutionnelle est, par définition, limitée dans notre fédéralisme en raison, notamment, des risques d'impact de changements constitutionnels sur l'équilibre fédératif. De plus, les matières qui participent du compromis à l'origine de la fédération échappent à cette compétence unilatérale. La Cour suprême a établi que le Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, est une composante de ce compromis et que le mode de représentation régionale au sein de cette chambre est l'une de ces caractéristiques. Il en va de même pour le rôle joué par le Sénat comme chambre nommée, chargée d'un second examen législatif. Ce rôle fondamental est en relation directe avec le mode de sélection des sénateurs qui a finalement été retenu par les pères de la fédération et les pouvoirs qu'ils ont attribués à l'institution. Les principes dégagés par la Cour dans son avis rendu en décembre 1979 gardent leur actualité dans le cadre de la *Loi constitutionnelle de 1982*, puisqu'un lien de filiation existe entre les dispositions constitutionnelles contemporaines et ces principes.

En dernier lieu, le gouvernement du Québec a fait connaître ses appréhensions à l'égard des intentions fédérales sur la question du mode de sélection des sénateurs. Le premier ministre Harper avait déclaré, le 7 septembre 2006, devant le Comité sénatorial spécial, que son gouvernement avait l'intention, comme étape subséquente au dépôt du projet de loi S-4, « de déposer un projet de loi pour créer un Sénat élu ». Ce projet de loi a été rendu public. C'est le projet de loi C-43 dont l'Assemblée nationale du Québec a demandé le retrait dans une résolution unanime adoptée le 16 mai 2007.

2) DEUX PROJETS DE LOI EN ÉTROITE LIAISON

Les intentions fédérales sont donc maintenant connues. Le projet de loi S-4 ne peut plus être pris isolément. Il doit désormais être évalué à la lumière du projet de loi C-43, car son effet est différent selon que le mode actuel de sélection des sénateurs demeure ou est transformé.

Si l'on faisait abstraction du projet de loi C-43, le mandat fixe d'une durée de huit ans devrait être non renouvelable, et ce, pour des raisons d'indépendance. Par contre, dans l'hypothèse d'un Sénat qui se transformerait en chambre composée d'élus, comme l'envisage le projet de loi C-43, le caractère renouvelable du mandat devient un mécanisme important d'imputabilité.

Le fait que le projet de loi S-4 ne s'oppose pas à ce que le mandat de huit ans soit renouvelable exprime un lien organique entre ce projet de loi et le projet de loi C-43. Les deux projets de loi se révèlent ainsi deux composantes d'une même démarche législative fédérale dont l'objectif global est de « créer un Sénat élu », pour reprendre l'expression du premier ministre Harper. Les appréhensions que le gouvernement du Québec exprimait en septembre 2006 à l'égard des intentions fédérales se sont trouvées confirmées avec l'ajout du projet de loi C-43.

Ce contexte amène le gouvernement du Québec à reconsidérer son appui au projet de loi S-4 en raison du fait que celui-ci ne peut plus être considéré comme une mesure limitée. Cette mesure s'inscrit désormais dans une démarche plus large révélée par le projet de loi C-43.

3) L'OBJECTIF DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL : « CRÉER UN SÉNAT ÉLU »

C'est bel et bien un mandat populaire qui serait donné aux sénateurs désignés en vertu d'un processus comme celui du projet de loi C-43, et ce, même si ce processus est qualifié de consultatif.

Le projet de loi C-43 envisage en effet la création d'un système électoral complet applicable à la sélection des sénateurs. On y prévoit notamment des règles de mise en candidature et le recours au suffrage universel, donc l'élection directe par la population d'un vainqueur. Le projet de loi prévoit aussi la tenue d'une campagne électorale. Il établit à cet égard des règles concernant les communications et le contrôle des dépenses. Le projet de loi encadre également l'organisation du scrutin. Il prévoit le recours à la proportionnelle selon le système du vote unique transférable ainsi que la préparation, au terme de l'exercice, d'un rapport présentant les résultats du vote. Le projet de loi C-43 est un véritable texte de droit électoral.

Des experts ont déjà signalé au Comité permanent le caractère artificiel de la notion « d'élection consultative ». Il est dans la nature même d'un processus électoral au suffrage universel de dégager un vainqueur. Un tel processus a également besoin de certitude quant à son aboutissement. Comment demander à des citoyens de se porter candidats, de faire campagne, de prendre des engagements crédibles et d'engager des dépenses si la nomination, au terme du processus, est incertaine? En réalité, le système envisagé dans la démarche législative fédérale signifierait la disparition, dans le cadre du processus de

sélection et de nomination des sénateurs, de la discrétion nécessaire au maintien d'une chambre nommée et sa transformation en chambre d'élus.

Cette transformation du Sénat soulève des enjeux fondamentaux pour le Québec et la fédération canadienne en général. « La substitution d'un système d'élection à un système de nomination implique un changement radical dans la nature d'un des organes du Parlement », a rappelé la Cour suprême dans le *Renvoi sur la Chambre haute*. Le Québec insiste sur le fait qu'une telle transformation ne peut se faire sans la participation des provinces.

4) DES ENJEUX FONDAMENTAUX

Les projets de loi fédéraux sur le Sénat ne représentent pas un changement limité. Le recours aux élections serait un choix fondamental et structurant.

Le passage à un Sénat composé d'élus risquerait d'abord d'amener un effet de transfert quant au rôle de porte-parole des intérêts des provinces vers les « nouveaux » sénateurs, et ce, au détriment des gouvernements provinciaux. Les sénateurs élus seraient moins nombreux que les députés et ils seraient élus par un corps électoral plus important que celui de n'importe quelle circonscription fédérale, soit la totalité d'une province.

Un Sénat élu permettrait au Parlement fédéral de prétendre à une plus grande légitimité de ses interventions sur des questions concernant, au premier chef, les provinces. Cependant, ces sénateurs risquent d'être peu efficaces dans la représentation des intérêts provinciaux puisqu'ils auront plutôt tendance à s'intégrer à la dynamique politique propre à la scène fédérale, notamment à la dynamique des partis politiques fédéraux. L'application de la discipline de parti ne permettrait pas la représentation des intérêts spécifiquement provinciaux. Comme il a été évoqué lors de l'intervention du Québec devant le Comité sénatorial spécial, l'expérience étrangère, en particulier celle de l'Australie, est instructive à cet égard.

La nature même du Sénat serait également appelée à se transformer. Le Sénat cesserait d'être à l'abri de la tourmente politique et des aléas électoraux. Le fait d'avoir été vainqueur d'une campagne électorale, d'y avoir pris des engagements, d'avoir à retourner à terme en campagne sont des réalités intrinsèques à une charge d'élus, qui sont évidemment normales et souhaitables dans le contexte de la démocratie représentative, telle qu'elle s'exerce à la Chambre des communes et au sein des parlements provinciaux. Du point de vue de l'architecture constitutionnelle, dans le contexte du Sénat, ces réalités deviendraient de puissants facteurs d'influence sur la manière dont le Sénat exercerait ses pouvoirs, qui, faut-il le rappeler, incluent un veto législatif.

La présence, au sein du Parlement fédéral, d'une chambre haute véritablement nommée et chargée d'un rôle de second examen législatif est une réalité constitutionnelle de base. Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en évoquant « une Constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », y fait référence. C'est cette réalité qui explique la présence, dans le texte constitutionnel, du pouvoir de nomination à l'égard des sénateurs et du pouvoir législatif étendu accordé à la Chambre haute. C'est encore à cette réalité que renvoie l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, lorsqu'il soumet à la procédure de modification constitutionnelle du 7/50 les questions du mode de sélection des sénateurs et des pouvoirs du Sénat en réunissant ces deux questions au sein d'un même alinéa qui leur est propre.

Cette réalité s'exprime même dans le silence du texte constitutionnel qui ne prévoit aucun processus régissant le désaccord potentiel des chambres. Ce type de processus est nécessaire dans les bicaméralismes où des légitimités sont en rapport de concurrence. Au Canada, la légitimité très

différenciée des deux chambres – c'est-à-dire la coexistence d'une chambre nommée et d'une chambre élue – joue un rôle important dans l'équilibre constitutionnel.

Le Sénat s'inscrit en somme dans un environnement constitutionnel complexe et cohérent faisant intervenir des considérations ayant trait au pacte fédératif et à l'équilibre des relations intergouvernementales.

5) LA REPRÉSENTATION AU SEIN DU PARLEMENT FÉDÉRAL

Les provinces fondatrices du Canada ont souhaité que le Sénat fasse contrepoids à la Chambre des communes de trois façons. D'abord, en y prévoyant une représentation fixe plutôt que la représentation proportionnelle appliquée à la Chambre des communes et fondée sur la démographie des provinces et d'autres facteurs appelés à moduler cette proportionnalité. Puis, en faisant du Sénat une instance moins obnubilée par la joute politique que la Chambre des communes. Enfin, en en faisant une Chambre des provinces ou des régions, c'est-à-dire une tribune où l'influence provinciale ou régionale se ferait sentir et où la fidélité première irait aux provinces ou aux régions plutôt qu'au gouvernement central.

Bien que le Sénat du Canada n'ait pas été en mesure de rencontrer pleinement les objectifs qui étaient sous-jacents à sa création, il n'en reste pas moins qu'il fait partie intégrante du compromis qui a donné naissance au Canada, en 1867, et qu'il est intimement lié à l'équilibre fédératif en général et à l'équilibre des forces en présence au Parlement du Canada en particulier.

Même en ce qui concerne la composition de la Chambre des communes, le contexte fédératif a une influence. En effet, la proportionnalité ne s'y résume pas à une stricte réalité mathématique. Elle doit être le résultat d'un arbitrage subtil entre plusieurs facteurs, dont la nécessité pour les Québécoises et les Québécois, en tant que nation, de conserver une place effective au sein des institutions fédérales afin de faire utilement entendre leur voix dans la gouvernance de notre pays.

Le projet de loi C-56, qui prévoit une diminution du poids du Québec à la Chambre des communes, est, dans ce contexte, une autre source importante d'inquiétude à l'égard des initiatives fédérales actuelles dans le champ institutionnel. C'est un projet de loi dont l'Assemblée nationale du Québec a également demandé le retrait dans sa résolution unanime du 16 mai 2007.

Les objectifs législatifs fédéraux concernant le Sénat sont par ailleurs de nature à faire naître des demandes concernant la répartition des sièges au Sénat, question où, du point de vue du gouvernement du Québec et comme il l'a souligné devant le Comité sénatorial spécial, les intérêts en jeu ont des racines profondes qui touchent à la dualité canadienne et aux origines mêmes de la fédération.

Il faut garder constamment à l'esprit que l'équilibre global de la représentation au sein du Parlement fédéral a constitué un enjeu crucial pour le Québec en 1867 et continue d'en être un pour le Québec d'aujourd'hui.

6) L'IMPORTANCE DU PROCESSUS CONSTITUTIONNEL

Lors de son intervention en septembre 2006, le gouvernement du Québec a insisté sur l'importance du recours aux procédures constitutionnelles impliquant davantage qu'un seul Parlement, lorsque l'on envisage une réforme de l'ampleur que confirme le projet de loi C-43.

En effet, le changement recherché dans la démarche législative fédérale est une transformation constitutionnelle profonde qui soulève des enjeux de premier ordre. Son objectif est étranger à la structure

constitutionnelle canadienne actuelle et, de l'avis du gouvernement du Québec, ne se prête aucunement à l'action fédérale unilatérale.

La nécessité du recours à une procédure de modification constitutionnelle qui ne se limite pas au Parlement fédéral tient d'abord aux exigences liées au maintien de l'équilibre dans les rapports fédératifs. Le gouvernement fédéral ne peut modifier cet équilibre par des mesures que les institutions fédérales mettraient en oeuvre seules, sans un débat élargi impliquant les différents parlements concernés. Une action constitutionnelle concertée est nécessaire, et cette action, dans le contexte des procédures de modification autres qu'unilatérales, est en soi un facteur d'équilibre. L'unilatéralisme fédéral exclut les provinces du pouvoir constituant. Il les laisse en marge, sans levier leur permettant de faire valoir efficacement leurs droits et intérêts légitimes.

Le recours à des procédures plus complexes pour modifier la Constitution permet la prise en considération des intérêts minoritaires lorsque sont en jeu des éléments constitutionnels fondamentaux. Le gouvernement du Québec réitère que la prise en compte des intérêts minoritaires a une importance particulière pour la nation québécoise, car c'est dans les institutions fédérales que les Québécoises et les Québécois se retrouvent directement en minorité.

La recherche par le Québec de garanties constitutionnelles, plus fortes que la procédure dite du 7/50 pour assurer son implication dans la réforme de caractéristiques essentielles des institutions fédérales, constitue un élément important de ses politiques constitutionnelles. L'unilatéralisme fédéral irait encore plus loin que la procédure du 7/50 dans ce manque de garantie que le Québec ressent dans le cadre constitutionnel actuel, en ne lui donnant aucune prise sur une évolution profonde de la structure institutionnelle canadienne.

La démarche législative fédérale sur le Sénat écarte globalement tout processus constitutionnel coordonné sur le plan fédéral-provincial. Elle vise à transformer en profondeur cette institution. Pour le gouvernement du Québec, il s'agit d'une transformation pour laquelle, indépendamment du mérite que l'on pourrait lui reconnaître, une mise en oeuvre simplement législative n'est pas appropriée.

La transformation du Sénat par le recours aux élections demeure une option légitime et le gouvernement du Québec est sensible au fait que cette évolution rejoindrait les aspirations de certains de ses partenaires au sein de la fédération. Comme d'autres options de réforme constitutionnelle, elle nécessite cependant de convaincre les partenaires fédératifs au sein du forum approprié où, en participant à l'exercice du pouvoir constituant, ceux-ci ont pleinement voix au chapitre. Ce devoir de convaincre est une nécessité de la vie fédérative qui s'impose à chacun des gouvernements.

Le gouvernement du Québec est pleinement conscient qu'il existe une volonté d'améliorer le Sénat dans sa contribution à la vie démocratique et fédérative canadienne. Il est donc ouvert à l'idée d'une modernisation du Sénat, mais il faut repenser l'approche.

CONCLUSION

Somme toute, le gouvernement du Québec estime que la démarche législative fédérale que constituent les projets de loi S-4 et C-43 est susceptible de modifier la nature et la vocation du Sénat, le tout en dérogation au pacte originel de 1867.

De telles modifications échappent aux pouvoirs unilatéraux du Parlement du Canada. Elles relèvent plutôt d'un mécanisme coordonné de modification constitutionnelle, lequel requiert la participation des provinces et leur consentement.

La règle bien connue en droit voulant que l'on ne puisse faire indirectement ce que l'on ne peut faire directement, s'applique intégralement en ce qui touche au processus de modification qui est ici en cause avec les projets de loi S-4 et C-43.

Le gouvernement du Québec ne s'oppose pas à une modernisation du Sénat. Mais si l'on cherche à modifier les caractéristiques essentielles de cette institution, la seule avenue est l'engagement d'un processus constitutionnel coordonné sur le plan fédéral-provincial qui associe pleinement les acteurs constitutionnels, dont le Québec, à l'exercice du pouvoir constituant.

Le gouvernement du Québec, avec l'appui unanime de l'Assemblée nationale, demande donc le retrait du projet de loi C-43. Il demande aussi la suspension des travaux sur le projet de loi S-4 tant et aussi longtemps que le gouvernement fédéral projette de transformer unilatéralement la nature et la vocation du Sénat ».

3. COMMUNIQUÉS

17 avril 2007, *Loi constitutionnelle de 1982*³

**« Les 25 ans de la *Loi constitutionnelle de 1982*, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés* :
Le Québec réitère sa position**

Québec, le 17 avril 2007 - Il y a 25 ans aujourd'hui, entré en vigueur la Loi constitutionnelle de 1982, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés*, sous réserve de quelques dispositions. Cela s'est inscrit dans le cadre d'un rapatriement de la Constitution canadienne auquel le gouvernement du Québec et l'Assemblée nationale n'ont jamais consenti. C'est ce qu'a rappelé aujourd'hui, le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, M. Benoît Pelletier.

« Les Québécois forment une nation très attachée au respect des droits et libertés de la personne humaine », a déclaré le ministre Pelletier. « Ils adhèrent aux principes généraux contenus dans la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* tout comme à ceux véhiculés par la *Charte canadienne*. Mais l'on ne doit toutefois pas perdre de vue que la *Charte canadienne des droits et libertés* fut adoptée dans le contexte du rapatriement de la Constitution canadienne et de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ce qui continue de faire problème au Québec, et ce, tant pour des raisons de fond que de forme », a-t-il ajouté.

Pour le ministre Benoît Pelletier, cet anniversaire rappelle surtout que le Canada ne pourra faire l'économie d'un débat de fond sur la question constitutionnelle et qu'il faudra, tôt ou tard, régler ce problème. Il en va de l'adhésion franche et soutenue d'une forte majorité de Québécois au fédéralisme canadien.

« Les Québécois veulent une reconnaissance formelle et explicite de leur existence collective dans la Constitution du Canada. Ils souhaitent aussi que l'architecture constitutionnelle canadienne soit empreinte à la fois de flexibilité et de respect pour le rôle fondamental des provinces en général, et du Québec en particulier, au sein du fédéralisme canadien », a conclu le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes ».

³ http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/communiqués/2007/saic_com20070417.html

1^{er} juin 2007, Réforme du Sénat⁴

« Le gouvernement du Québec revient à la charge dans le dossier de la réforme du Sénat

Québec, le 1^{er} juin 2007 — Répondant à la demande du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat, le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, M. Benoît Pelletier, vient d'y déposer un mémoire dans lequel il fait état de la position du gouvernement du Québec sur les projets de loi C-43 et S-4. Ceux-ci visent respectivement à instaurer un système de nature électorale dans le cadre du processus de sélection et de nomination des sénateurs et à modifier la durée de leur mandat.

« Je demande au gouvernement du Canada de retirer le projet de loi C-43, conformément au souhait unanimement formulé à cet égard par l'Assemblée nationale dans sa motion du 16 mai 2007. Je demande, par ailleurs, au Sénat de suspendre les travaux et réflexions sur le projet de loi S-4 tant et aussi longtemps que le projet de loi C-43 n'aura pas été retiré de la Chambre des communes », a-t-il déclaré.

Le gouvernement du Québec est d'avis que le projet de loi S-4 ne peut plus être considéré isolément et qu'il doit désormais être évalué à la lumière du projet de loi C-43. Ces deux projets de loi, pris ensemble, font partie d'une démarche inconstitutionnelle. En effet, les projets de lois C-43 et S-4 constituent les composantes d'une réforme globale qu'Ottawa entend mener de façon unilatérale. Or, les modifications proposées, loin d'être mineures, seraient une transformation constitutionnelle profonde qui soulève des enjeux de premier ordre faisant intervenir des considérations liées au pacte fédératif à l'origine du Canada et à l'équilibre des relations intergouvernementales. « Le gouvernement du Québec estime que la transformation du Sénat envisagée par Ottawa échappe aux pouvoirs unilatéraux du Parlement du Canada et relève plutôt d'un mécanisme coordonné de modification constitutionnelle qui requiert la participation et le consentement des provinces », a ajouté le ministre Pelletier.

Le Sénat est essentiel à l'équilibre fédératif et à l'équilibre au sein du Parlement canadien. À l'origine, les fondateurs du Canada souhaitaient en faire une Chambre des provinces ou des régions, une Chambre qui soit à l'abri des joutes électorales et une Chambre qui offre un contrepoids au principe de la représentation proportionnelle appliqué à la Chambre des communes. Voilà pourquoi le gouvernement et le Parlement du Canada ne peuvent modifier le Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, sans le consentement des provinces.

La règle bien connue en droit, voulant que l'on ne puisse faire indirectement ce que l'on ne peut faire directement, s'applique intégralement en ce qui touche au processus de modification qui est en cause par les projets de loi S-4 et C-43. « Si l'on cherche à modifier les caractéristiques essentielles du Sénat, la seule avenue possible est l'engagement d'un processus constitutionnel coordonné sur le plan fédéral-provincial qui associe pleinement les acteurs constitutionnels à l'exercice du pouvoir constituant », a conclu le ministre Pelletier ».

4. LETTRES OUVERTES

6 juin 2007, Principe de l'autonomisme⁵

⁴ http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/communiqués/2007/saic_com20070601.html

« Le vrai sens de l'autonomisme »

par Benoît Pelletier, ministre du gouvernement du Québec

Mario Dumont propose maintenant l'autonomisme comme voie d'avenir pour le Québec en ce qui touche aux relations intergouvernementales. Mais de quoi parle-t-on au juste?

En réalité, l'autonomisme ne constitue pas une nouvelle forme de gouvernement en soi. Il ne s'agit que d'un principe d'affirmation politique, qui n'a d'ailleurs de sens que lorsqu'il est mis en contexte.

Au Québec, depuis longtemps, l'autonomisme s'applique à ceux qui désirent accroître l'autonomie du Québec dans l'espace canadien. Ces fédéralistes de tendance autonomiste souhaitent un fédéralisme plus souple, plus décentralisé et plus respectueux de la Constitution canadienne et de l'identité propre aux Québécois.

Entre la recherche d'une autonomie accrue pour le Québec à l'intérieur du fédéralisme canadien et la souveraineté du Québec, il n'y a rien. La troisième voie dont parle Mario Dumont n'existe tout simplement pas. Certes, il aime parfois évoquer l'idée d'une confédération. Or, celle-ci constitue une association d'États, lesquels sont liés par un traité international et conservent tous les attributs de leur souveraineté. La confédération véritable ne peut donc se concevoir entre le Canada et le Québec que dans la mesure où chacune de ces deux entités est souveraine, ce qui suppose évidemment l'indépendance du Québec. Quant au modèle européen, dont certains aiment bien s'inspirer, s'il est à mi-chemin entre la fédération et la confédération, il n'en reste pas moins qu'il repose encore essentiellement sur la souveraineté de chaque État membre, ce qui, appliqué chez nous, postule là encore l'indépendance du Québec.

Les projets de souveraineté-association et de souveraineté-partenariat, de 1980 et 1995 respectivement, s'inspiraient largement de la confédération. Le rapport Allaire de 1991, lui aussi, à maints égards, puisqu'il entraînait une certaine émasculature des institutions fédérales, ce qui était de nature à nuire considérablement, à court terme, au bon fonctionnement du fédéralisme canadien. Pourtant, certains soutiennent que le rapport Allaire constitue encore le fondement même des revendications adéquistes, alors que d'autres le nient. Certains disent de Mario Dumont qu'il est résolument fédéraliste, alors que d'autres le croient souverainiste.

En réalité, l'autonomisme de Mario Dumont est une coquille vide, un slogan creux dans lequel chacun voit ce qu'il veut bien y voir et met ce qu'il veut bien y mettre.

L'autonomisme de Mario Dumont est synonyme d'isolationnisme, de repli sur soi, de fermeture aux autres. C'est le refus de bâtir des alliances avec les autres provinces, même si ces dernières sont pour nous, Québécois, des partenaires économiques et politiques importants.

Je n'adhère pas à ce type d'autonomisme, et ce, bien que je croie en l'affirmation du Québec, dans son identité profonde, à l'intérieur du Canada. Je crois aussi en une défense sincère et soutenue, plutôt que purement électoraliste, des intérêts supérieurs du Québec. Cela suppose que l'on poursuive des objectifs précis, ce qui ne semble pas être une préoccupation pour Mario Dumont.

Du rapport Allaire de 1991, à l'autobus du OUI lors du référendum de 1995, au statu quo constitutionnel de 1998, au discours vide de Toronto de 2002, au nouveau beau risque de 2006, à la réouverture du

⁵ http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/lettres_ouvertes/2007/saic_lettre20070606.htm

dossier constitutionnel de 2007, Mario Dumont a sagement nourri l'ambiguïté et l'ambivalence. Seule a été claire et constante sa recherche à tout prix du pouvoir.

Mario Dumont affirmait récemment qu'il n'avait jamais été indépendantiste. Pourtant, dans l'entente tripartite qu'il a signée le 12 juin 1995, Mario Dumont s'est engagé à faire en sorte que le Québec devienne souverain, c'est-à-dire qu'il perçoive tous ses impôts, vote toutes ses lois et signe tous ses traités.

Au cours des quatre dernières années, le gouvernement de Jean Charest a transformé une culture de l'échec en une culture de la réussite. Ce gouvernement a été celui qui a conclu le plus grand nombre d'ententes intergouvernementales en un seul mandat dans toute l'histoire du Québec. Nous avons obtenu la reconnaissance du fédéralisme asymétrique et celle, par la Chambre des communes, de ce que les Québécois forment une nation. Nous avons aussi obtenu une voix à l'UNESCO pour le Québec et la reconnaissance formelle de son rôle international par Ottawa, ce qui est sans précédent. Toutes les ententes que nous avons conclues avec Ottawa sont sans conditions, et les plus importantes parmi celles-ci génèrent plus de 14 milliards de dollars pour le Québec sur une période de six ans, sans compter le règlement d'une partie du déséquilibre fiscal, dans la foulée du dépôt du dernier budget fédéral. Là encore, cela représente un gain financier important pour le Québec. Notre priorité est maintenant l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser, ce qui n'est toutefois pas une mince tâche.

Somme toute, nous avons redonné au Québec le leadership qu'il a assumé historiquement à l'intérieur du Canada. Nous avons donné une nouvelle impulsion à l'évolution du fédéralisme canadien, et tout cela, nous l'avons fait en vue de faire progresser et rayonner le Québec à l'intérieur du Canada. En fait, depuis 2003, c'est le gouvernement dont je fais partie qui a donné un vrai sens à l'autonomisme et qui lui a donné des assises réellement solides ».

9 juillet 2007, Reconnaissance de la nation québécoise⁶

« Il faudra du doigté

*par Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes,
Gouvernement du Québec*

La fête du Canada avait une connotation quelque peu particulière cette année. La fête nationale des Québécois aussi. En effet, ces célébrations étaient marquées du sceau de la reconnaissance officielle, survenue il y a à peine quelques mois à la Chambre des communes, de ce que les Québécois forment une nation à l'intérieur du Canada.

Certains s'interrogent sur le sens précis de cette reconnaissance. Porte-t-elle sur une conception ethnique ou civique de la nation québécoise? Ce questionnement découle notamment de la version anglaise de la motion adoptée par la Chambre des communes, laquelle affirme que « the Québécois form a nation within a united Canada ». Dans ce contexte particulier, l'expression « Québécois » renvoie-t-elle seulement à ceux qui le sont « de souche »? Inclut-elle les nouveaux arrivants de même que ceux, fussent-ils nés ici ou immigrés depuis longtemps, dont le français n'est pas la langue maternelle?

⁶ http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/lettres_ouvertes/2007/saic_lettre20070709.htm

Je persiste à soutenir que la nation québécoise inclut tous ceux et celles qui, quelles que soient leur origine ethnique ou leur langue, habitent le Québec, l'aiment ou ont son avenir à cœur. La nation québécoise doit chercher à se définir de façon plurielle, inclusive, accueillante et ouverte sur le monde.

Le sens que l'on donne au concept de « nation québécoise » n'est pas sans importance. D'ailleurs, il rejoint en droite ligne tout le débat sur les accommodements raisonnables. En effet, Mario Dumont aime bien prétendre que ceux-ci heurtent de plein fouet les valeurs communes aux Québécois et, partant, l'identité du Québec. Ce faisant, il se trouve à appuyer une conception ethnique plutôt que civique de la nation québécoise, ce qui est regrettable.

Mario Dumont commet une erreur fondamentale. Il oublie que les valeurs et l'identité québécoises doivent reposer, en 2007, sur la tolérance et l'acceptation de l'Autre. On ne peut pas, de façon logique et sincère, promouvoir d'un côté la reconnaissance de la spécificité du Québec à l'intérieur du Canada et chercher, de l'autre, à annihiler la diversité et le pluralisme à l'intérieur du Québec. Dans les deux cas, il en va du droit à la différence et du respect des particularismes.

Dans une lettre ouverte datant du 16 janvier 2007, Mario Dumont invitait les Québécois à « avoir le menton bien droit ». Cette métaphore mérite à notre avis d'être nuancée. En effet, si l'on s'entend tous pour dire que, nous, Québécois, devons être fiers de nous-mêmes et de la société que nous avons bâtie collectivement, il n'en reste pas moins que notre défi à l'avenir sera d'apprendre à lever le menton tout en ne levant pas le nez... sur les autres. Cela, admettons-le d'emblée, demandera un doigté dont Mario Dumont s'est révélé incapable jusqu'à présent ».