

Chronique

## La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008

Alexandre Thériault-Marois\*

1. Rapport
  2. Intervention à la Chambre des communes du Canada
  3. Communiqués
  4. Allocutions et conférences
  5. Ententes intergouvernementales
- 

Cet article passe en revue les gestes posés par le gouvernement du Québec pour l'année 2008 en ce qui a trait au droit constitutionnel. On y trouve donc les différents écrits et transcriptions de la pratique gouvernementale pour cette année. Notons, avant le début de cette revue, le départ de Me Benoît Pelletier comme Ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, des Affaires autochtones, de la Francophonie canadienne, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'accès à l'information le 18 décembre 2008. Il était Ministre responsable des affaires intergouvernementales canadiennes depuis le 29 avril 2003. Il fut remplacé à son départ par Me Jacques Dupuis. On ne compte par contre aucune publication gouvernementale entre le 18 décembre et le 31 décembre 2008.

### 1. Rapport

#### **Novembre 2008, Rapport annuel de gestion 2007-2008 du Ministère du Conseil exécutif<sup>1</sup>**

Dans son rapport annuel de gestion 2007-2008 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 et le Plan annuel de gestion des dépenses 2007-2008 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

---

\* Étudiant au baccalauréat à la faculté de droit de l'Université Laval.

<sup>1</sup> <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport-ann-gestion-2007-2008.pdf>

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

territoires canadiens », on y décline l'action du gouvernement sous trois axes d'intervention portant les titres suivants: « Une diplomatie intérieure 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 de ses objectifs, que nous reproduisons ici, le gouvernement fait état de ses résultats obtenus, que nous reproduisons également à la suite des dits objectifs. Le gouvernement évalue sa performance à l'aide de la participation à des conférences, des colloques et des évènements scientifiques d'envergure sur l'évolution du fédéralisme et production de textes concernant la situation du Québec, le dossier des relations intergouvernementales et la réflexion en matière institutionnelle et constitutionnelle ainsi que par les positionnements du Québec relativement aux actions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ayant des incidences intergouvernementales et actions prises en cas d'empiètement fédéraux et de non-respect des principes du fédéralisme.

#### **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 ministre ont participé à des conférences ou colloques scientifiques dont les thèmes de discussion étaient axés soit sur le fédéralisme canadien, soit sur le fédéralisme comparé. Ils y ont effectué des interventions portant sur des enjeux constitutionnels d'importance pour le Québec, tels que le pouvoir fédéral de dépenser, la réforme des institutions fédérales et le rôle des municipalités.

- Le ministre a notamment prononcé deux discours importants traitant de fédéralisme canadien, soit un discours à Toronto en novembre 2007 dans le cadre du 19<sup>e</sup> congrès biennal de l'Association d'études canadiennes des États-Unis et un discours à Québec en janvier 2008 à l'occasion du Congrès canadien des affaires constitutionnelles.

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

- Le ministère a notamment participé à la 4e Conférence internationale sur le fédéralisme, tenue à New Dehli, en Inde, en novembre 2007. Le ministère a été étroitement associé à l'organisation d'une conférence sur la question du pouvoir fédéral de dépenser, tenue à l'Université Queen's à Kingston en Ontario en janvier 2008.

Durant la dernière année, le ministère s'est également doté d'un nouvel outil pour alimenter les réflexions relatives à l'évolution du fédéralisme canadien, soit le Programme de soutien à l'appui d'activités, de recherches ou d'études en matière d'affaires intergouvernementales et d'identité québécoise. Ce programme normé, qui vise à appuyer le développement et la diffusion des connaissances dans ces domaines, comprend deux volets:

- Le volet Affaires intergouvernementales soutient les projets intéressant le Québec et susceptibles de contribuer à l'amélioration des relations intergouvernementales, notamment en faisant la promotion de rapports fédératifs fondés sur le respect de la Constitution et la reconnaissance de la diversité.
- Le volet Identité québécoise soutient les projets de recherche susceptibles de contribuer à l'affirmation de l'identité québécoise, notamment en favorisant une meilleure compréhension du Québec, tout en appuyant le renforcement du sens de la citoyenneté commune au Québec.

Depuis le lancement de ce nouveau programme en milieu d'année, dix-huit projets, tant au Québec que dans le reste du Canada, ont reçu un soutien financier du ministère. »

**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 ».

**Résultat:**

« Le ministère a procédé à une veille à l'égard des politiques, des programmes et des projets de loi élaborés par les institutions fédérales et susceptibles

---

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

d'impact pour le Québec. Lorsque nécessaire, le ministère a travaillé, en collaboration avec les ministères sectoriels concernés, à l'identification des actions ou positions visant la défense des intérêts et des compétences constitutionnelles du Québec. Ses analyses ont notamment contribué au développement des positions gouvernementales sur des questions telles que la réforme du Sénat, la représentation des provinces à la Chambre des communes, le contrôle des armes à feu, la réglementation du commerce des valeurs mobilières et le pouvoir fédéral de dépenser.

Le ministère a continué l'étude de la jurisprudence constitutionnelle issue des tribunaux supérieurs au cours de la dernière année, principalement sur les questions du partage des compétences ou sur d'autres enjeux du fédéralisme.

En collaboration avec le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, le ministère a assuré un suivi des dossiers relatifs au golfe du Saint-Laurent (statut et frontières) et aux îles bordant les territoires nordiques du Québec.

En concertation étroite avec les ministères sectoriels concernés, le ministère a participé à l'examen de questions intéressant les communautés autochtones du Québec, dont la consultation fédérale relative aux biens immobiliers matrimoniaux sur les terres de réserves. Le ministère a participé à trois sommets qui avaient pour thèmes la santé des Autochtones, la santé des Inuits et la condition des femmes autochtones. Le ministère a aussi collaboré à la finalisation de l'entente de principe en vue de la création du Gouvernement régional du Nunavik. »

**Objectif:**

« Conseiller le gouvernement relativement au dossier constitutionnel »

**Résultat:**

« 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 souhaite apporter à la durée du mandat des sénateurs et aux modalités entourant le processus de leur sélection. Le ministère a alors proposé des voies d'action ou de positionnement visant à défendre l'autonomie ou les compétences constitutionnelles du Québec.

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

Le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes a déposé en juin 2007, devant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat, un mémoire exposant la position du gouvernement du Québec sur les projets de loi du gouvernement fédéral concernant la réforme du Sénat. »

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

À l'aide de ses objectifs, que nous reproduisons toujours ici, le gouvernement fait état de ses résultats obtenus, que nous reproduisons également à la suite des dits objectifs. Le gouvernement évalue sa performance à l'aide du développement d'approches communes avec les autres provinces et les territoires.

#### **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 »

#### **Résultat:**

« À la suite du budget fédéral de mars 2007, la problématique de déséquilibre fiscal a été réglée en partie par la réforme du programme de péréquation (volet horizontal). Le ministère a poursuivi ses efforts sur la question du déséquilibre fiscal vertical.

C'est ainsi que le ministre est intervenu à plusieurs reprises pour que le gouvernement fédéral donne suite à son engagement de prendre des mesures d'encadrement des dépenses fédérales.

Le ministère a également collaboré avec le ministère de la Justice pour défendre devant la Cour suprême du Canada la position du Québec à l'effet que la Constitution canadienne n'accorde pas au gouvernement fédéral de pouvoir de dépenser sans égard au partage des compétences.

Plus généralement, le ministère a continué à s'impliquer dans les causes devant les tribunaux où le Québec est partie et qui touchent au respect du partage des compétences, dont le renvoi entrepris par le Québec sur la

---

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

constitutionnalité de deux lois fédérales, la Loi sur la procréation assistée et la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques. »

**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 »

**Résultat:**

« Le ministère appuie les ministères sectoriels lorsque ces derniers négocient des ententes avec le gouvernement fédéral ou avec d'autres gouvernements provinciaux et territoriaux.

Comme indiqué précédemment, le Québec a conclu 120 ententes intergouvernementales en 2007-2008. Compte tenu des exigences du Conseil exécutif à l'effet que ces ententes reflètent un respect de la spécificité du Québec et des compétences de son gouvernement, les ententes conclues par le Québec avec le gouvernement fédéral peuvent, à plusieurs égards, différer de celles qui sont conclues par d'autres provinces ou territoires. »

**Objectif:**

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

**Résultat:**

« Le ministère soutient la participation du Québec au Conseil de la fédération. Quatre rencontres du Conseil de la fédération ont eu lieu au cours de l'année 2007-2008.

Le Conseil de la fédération s'est réuni une première fois à Toronto (Ontario), le 1er mai 2007, pour une séance de travail d'une journée sur l'énergie et les changements climatiques. Les premiers ministres ont pu échanger sur leurs pratiques exemplaires respectives en matière de changements climatiques et

ont fait le point sur l'élaboration de la stratégie sur l'énergie du Conseil de la fédération.

Le Conseil de la fédération s'est réuni de nouveau les 8, 9 et 10 août 2007 à Moncton (Nouveau-Brunswick). Lors de cette rencontre, les premiers ministres se sont engagés à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans leur province ou territoire selon leurs plans respectifs de lutte aux changements climatiques. Ils ont rendu public un document intitulé *Changements climatiques: principales pratiques des gouvernements des provinces et des territoires au Canada*, inventoriant un certain nombre de mesures concrètes dans plusieurs secteurs. Par ailleurs, ils se sont engagés à élaborer des outils de mesure de gaz à effet de serre cohérents et vérifiables en adhérant au « Climate Registry », à produire collectivement 25 000 MW supplémentaires en énergie renouvelable d'ici 2020, à dresser un inventaire de la recherche en cours et à créer de possibles partenariats dans l'avenir.

Lors de cette rencontre, les premiers ministres ont réaffirmé l'importance d'un Accord sur le commerce intérieur plus solide et plus efficace et ont approuvé un plan en cinq points en matière de commerce international, visant notamment à accroître la participation des provinces et des territoires au plan de travail du Canada en matière de commerce. Les premiers ministres ont dévoilé une stratégie en sept points, intitulée *Une Vision partagée de l'énergie au Canada*, qui vise, entre autres, la promotion de l'efficacité énergétique, la conservation de l'énergie, la recherche pour des énergies nouvelles, le développement et l'amélioration des réseaux de transmission de l'énergie.

Le 11 janvier 2008, le Conseil de la fédération s'est réuni à Ottawa (Ontario). Cette rencontre a permis aux premiers ministres des provinces et des territoires de préparer leur rencontre avec le premier ministre du Canada, laquelle s'est tenue le même jour à la résidence du premier ministre fédéral.

La quatrième rencontre du Conseil de la fédération a eu lieu le 28 janvier 2008, à Vancouver (Colombie-Britannique). Les premiers ministres ont constaté les progrès accomplis pour renforcer le commerce intérieur et souligné qu'il existe une occasion à exploiter afin de conclure à court terme un nouveau partenariat économique avec l'Union européenne.

Par ailleurs, une délégation de représentants de provinces canadiennes, dont le Québec, a été reçue par le Conseil de la fédération australienne à Adelaïde (Australie), le 21 février 2008. Cette rencontre a permis aux participants de

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

partager leurs points de vue sur les changements climatiques et sur les perspectives du fédéralisme au XXI<sup>e</sup> siècle. »

## 2. Intervention à la Chambre des communes du Canada

### 4 juin 2008, Projet de loi fédéral C-20<sup>2</sup>

*Intervention de M. Benoît Pelletier, Ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, des Affaires autochtones, de la Francophonie canadienne, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information du Gouvernement du Québec.*

*Devant le Comité législatif de la Chambre des communes chargé de l'étude du projet de loi C-20*

Je souhaite d'abord vous remercier de l'invitation qui a été faite au Québec d'intervenir dans le cadre des travaux de ce comité qui examine le projet de loi C-20. Je l'ai dit en 2007 devant un comité sénatorial et je le réitère aujourd'hui: le gouvernement du Québec n'a pas comme politique d'intervenir devant le forum parlementaire fédéral, sauf en des circonstances exceptionnelles. Et c'est le cas actuellement, puisque c'est la troisième fois que le Québec aura tenu à s'exprimer devant le Parlement du Canada sur la démarche entreprise par le gouvernement fédéral pour réformer le Sénat.

Le Québec a exprimé ses positions devant le Sénat, lors des travaux du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat à l'automne 2006, et dans le cadre d'un mémoire qui a été déposé, en mai 2007, devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ses positions sont donc bien connues. Nous avons demandé le rejet de l'ancien projet de loi C-43, maintenant devenu le projet de loi C-20, par lequel le gouvernement fédéral veut introduire un système électoral dans le cadre de la sélection des sénateurs. Nous avons également demandé la suspension des travaux sur l'ancien projet de loi S-4 concernant la durée du mandat des sénateurs, maintenant devenu le projet de loi C-19. Ces deux mesures sont encore présentées de façon distincte, mais elles forment bel et bien un tout.

Or, le gouvernement du Québec est d'avis que la transformation du Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, ne relève pas des lois ordinaires. C'est

---

<sup>2</sup>[http://www.saic.gouv.qc.ca/centre\\_de\\_presse/discours/2008/dis20080605.htm](http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2008/dis20080605.htm)



plutôt une question pleinement constitutionnelle qui nécessite le recours aux procédures multilatérales de modification constitutionnelle.

Pour le gouvernement du Québec, il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral tente, par ces projets de loi, de faire indirectement ce qu'il ne peut faire directement, c'est-à-dire transformer la nature et la vocation du Sénat qui, depuis 1867, agit comme chambre nommée, chargée d'un rôle de second examen législatif.

Il nous semble également clair que le système envisagé par le projet de loi C-20 est électoral dans son objet et dans son effet. Nous avons remarqué, au cours des travaux du comité, qu'il a été mentionné que le projet de loi C-20 avait été « soigneusement rédigé » pour respecter la Constitution. La Constitution va plus loin que la forme. Elle va plus loin que les techniques de rédaction. Elle s'intéresse au fond des choses, à l'objet même des normes.

La jurisprudence constitutionnelle a très tôt souligné l'importance de s'éloigner de la simple forme et des seules apparences pour évaluer la constitutionnalité d'une mesure sur le plan du partage des compétences. L'approche formaliste a été rejetée. Les tribunaux ont eu la sagesse de reconnaître qu'une rédaction subtile peut parfois n'être que déguisement. Et ils ont mis au coeur du raisonnement constitutionnel l'idée selon laquelle ce qui compte, c'est le caractère véritable des normes.

À mon sens, cette tradition juridique est tout aussi pertinente lorsqu'il s'agit de se pencher sur les limites de la compétence fédérale unilatérale en matière institutionnelle par rapport aux procédures multilatérales de modification constitutionnelle. Ce qui compte, c'est le but, l'objet et l'effet de ce projet de loi, et non le soin apporté à sa rédaction ou l'inventivité des notions sollicitées, comme celle d'élection consultative aux fins de nomination, notion qui semble n'avoir aucun précédent.

Pour le gouvernement du Québec, il ne fait pas de doute que le projet de loi C-20 a pour objet de transformer progressivement la nature du Sénat. C'est là l'objectif clair du gouvernement fédéral. Le système envisagé par le projet de loi ne peut fonctionner, ne peut être viable, que s'il est utilisé en tant que système électoral. Sinon, en effet, comment appeler les citoyens à se présenter et à faire l'effort – financier, notamment – de campagnes qui obligeront ces candidates et candidats à sillonner la province tout entière? Comment justifier la participation d'Élections Canada et l'utilisation des ressources publiques nécessaires à la conduite d'un scrutin complexe et devant répondre aux

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

exigences du domaine électoral? Comment demander à chacun de venir exercer son devoir de citoyen et d'exprimer son vote dans l'isoloir? Comment empêcher un candidat de se considérer, au terme d'un tel processus, élu directement par la population, vu le recours au suffrage universel?

La notion de consultation nous paraît donc artificielle. S'il y a un « bassin » de personnes au terme de cet exercice, comme l'ont évoqué certains représentants fédéraux, ce sera un bassin d'élus, ce qui ne change pas l'impact fondamental du projet de loi sur la nature du Sénat. Même si les sièges pour lesquels ces personnes auront été élues ne sont pas tous immédiatement disponibles, ces personnes auront toutes été choisies par les électeurs au suffrage universel. Cette idée de bassin n'atténue en rien l'importance de la transformation institutionnelle envisagée.

Dans mes interventions antérieures, j'ai évoqué le lien de filiation existant entre les articles 42 et 44 de la Loi constitutionnelle de 1982 et l'avis de 1979 de la Cour suprême dans le Renvoi sur la Chambre haute. En effet, à la suite de cet avis d'où se dégage le principe selon lequel les caractéristiques essentielles du Sénat échappent au pouvoir fédéral unilatéral, le Constituant a indiqué, de façon expresse, certaines exceptions à la compétence fédérale unilatérale aujourd'hui établie par l'article 44. Parmi ces exceptions figurent notamment les questions du mode de sélection des sénateurs, des pouvoirs du Sénat et de la représentation régionale, trois éléments très liés entre eux, soit dit en passant, du point de vue des questions d'équilibre et d'architecture institutionnels.

Certains intervenants, dans le cadre des débats actuels portant sur les projets de loi fédéraux, se sont questionnés sur la pertinence, aujourd'hui, du Renvoi sur la Chambre haute. Nous réitérons que cet avis de la Cour a gardé toute son actualité. La protection constitutionnelle des caractéristiques essentielles du Sénat est toujours présente dans la Constitution par l'entremise des exceptions mentionnées à l'article 42 et par la possibilité, au-delà de ces exceptions, qu'il soit nécessaire d'appliquer la procédure générale du 7/50 en vertu de l'article 38 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le compromis fédératif à la base du système politique canadien trouve son expression dans les caractéristiques essentielles des institutions fédérales créées en 1867. Dans son mandat originel, de par la répartition régionale des sièges sénatoriaux, le Sénat est destiné à être le lieu de la représentation des intérêts des composantes de la fédération au sein des institutions fédérales.

Pour le Québec, ces intérêts comportent, entre autres, une dimension spécifique ayant trait à son identité nationale. Le projet de loi C-20 soulève également des préoccupations sur le plan de la présence des francophones au Sénat et sur le rôle de cette chambre dans la protection de la dualité canadienne, comme l'a particulièrement souligné la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada dans son mémoire déposé devant ce comité.

Le Sénat remplit également un rôle de « second examen objectif » des mesures législatives proposées par la Chambre des communes. Ce rôle se reflète dans les pouvoirs du Sénat qui donne son agrément à l'ensemble des textes législatifs fédéraux. Or, on le sait, son caractère de chambre nommée vient, dans les faits, moduler grandement l'exercice de ces prérogatives par le Sénat.

Le projet de loi C-20 encouragerait très certainement le Sénat à utiliser concrètement les nombreux pouvoirs qui sont toujours à sa disposition. Et cela, sans qu'il n'existe de mécanisme pour gérer l'impasse entre les deux chambres. Nous constatons d'ailleurs avec étonnement que certains voient dans les défauts du projet de loi C-20 un moyen – positif, en quelque sorte – de déstabiliser le statu quo, de provoquer le changement. Nous ne pensons pas qu'il soit possible d'aborder les changements institutionnels fondamentaux de cette façon, sans tenir compte des liens complexes qui existent entre les différentes caractéristiques essentielles des institutions concernées.

Le Sénat s'inscrit, en effet, dans un environnement constitutionnel complexe et cohérent faisant intervenir des considérations ayant trait au pacte fédératif et à l'équilibre des relations intergouvernementales. Les projets fédéraux actuels ne sont pas de simples expériences ou projets pilotes. S'ils étaient mis en oeuvre, ils pourraient entraîner des changements politiques importants à l'égard desquels nous ne pouvons présumer qu'il serait facile d'apporter, le cas échéant, des ajustements ou correctifs, surtout s'il devait en découler des conséquences inattendues.

Dans l'ordre du prévisible, un Sénat élu pourrait avoir des répercussions sur l'équilibre des rapports intergouvernementaux, sans que la défense des intérêts provinciaux par la Chambre haute ne soit améliorée. En effet, les nouveaux sénateurs seraient vraisemblablement peu efficaces quant à la représentation des intérêts provinciaux, puisqu'ils auraient plutôt tendance à s'intégrer à la dynamique politique propre à la scène fédérale, notamment celle des partis politiques fédéraux, et ce, même si certaines modulations par

rapport au modèle australien, qui a servi d'inspiration au gouvernement fédéral, ont été intégrées dans le projet de loi C-20. Le Sénat australien sert ici de point de comparaison, une institution particulièrement marquée par la polarisation partisane.

C'est plutôt par rapport à la mission constitutionnelle fondamentale du Sénat canadien actuel qu'il faut regarder l'impact du système électoral préconisé par le gouvernement fédéral et, de ce point de vue, il nous paraît clair que la dynamique partisane, au sein de la Chambre haute, s'intensifiera.

Les provinces ont un intérêt direct dans les changements unilatéraux que le gouvernement fédéral propose d'apporter au Sénat. L'argument selon lequel le processus de modification constitutionnelle est trop exigeant n'est pas un argument qui vaut dans un régime fédéral, où le constitutionnalisme et la primauté du droit sont reconnus comme principes essentiels. Ce n'est pas un argument qui vaut dans un régime fédéral, où le recours à des procédures plus complexes pour modifier la Constitution vise à assurer la prise en considération des intérêts minoritaires, lorsque sont en jeu des éléments constitutionnels fondamentaux. Cette prise en considération des intérêts minoritaires a une importance particulière pour la nation québécoise, compte tenu de sa situation dans l'ensemble canadien.

L'avenir du Sénat et la modification de ses caractéristiques essentielles ne peuvent être envisagés en dehors du contexte constitutionnel auquel il appartient, celui des modifications constitutionnelles où les provinces sont appelées à exercer une part du pouvoir constituant.

Il semble peu banal que, sur un sujet aussi clairement constitutionnel que la nature et la vocation du Sénat, nous ayons à tenir un débat de processus, que nous soyons ici à revendiquer la participation des provinces.

Les provinces doivent faire partie des réformes qui portent sur les caractéristiques fondamentales des institutions fédérales. Le Québec n'est pas fermé à l'idée d'une modernisation du Sénat. Il est conscient que ses partenaires fédératifs ont certaines aspirations en cette matière. Il est, pour sa part, naturellement intéressé à la question du rôle du Sénat sur le plan du fédéralisme et, notamment, à celle d'une relation plus étroite entre les provinces et la Chambre haute. Mais un tel travail de modernisation institutionnelle ne peut être monopolisé par un seul parlement.

En conclusion, qu'il nous soit permis de réitérer, devant ce comité, le message exprimé unanimement par l'Assemblée nationale du Québec dans sa résolution du 16 mai 2007. Le projet de loi C-20, que l'on cherche à présenter comme une modification mineure à l'égard de laquelle le Parlement fédéral aurait compétence exclusive, cache, en réalité, une réforme en profondeur de la nature et de la vocation du Sénat. Une telle réforme ne saurait, sous aucun prétexte, se prêter à une initiative unilatérale du gouvernement fédéral. Les provinces, et le Québec en particulier, ne peuvent être exclues des débats fondamentaux concernant l'évolution de la fédération canadienne.

### 3. Communiqués

#### 4 juin 2008, Projet de loi fédéral C-20<sup>3</sup>

*Le ministre Benoît Pelletier dénonce la démarche unilatérale du gouvernement fédéral*

Québec, le 4 juin 2008 – Le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, des Affaires autochtones, de la Francophonie canadienne, de la Réforme des institutions démocratique et de l'Accès à l'information, M. Benoît Pelletier, s'est adressé aujourd'hui au Comité législatif de la Chambre des communes qui étudie les projets de réforme du Sénat du gouvernement fédéral. M. Pelletier y a exprimé la ferme opposition du gouvernement du Québec à toute démarche unilatérale visant à réformer les institutions fondamentales du Canada. « L'avenir du Sénat et la modification de ses caractéristiques essentielles ne peuvent être envisagés en dehors du contexte constitutionnel auquel il appartient. Les provinces doivent indéniablement être partie prenante aux réformes visant les attributs fondamentaux des institutions fédérales », a déclaré le ministre Pelletier.

M. Pelletier a également indiqué toute l'importance qu'une éventuelle réforme du Sénat revêt pour la nation québécoise. « Dans son mandat originel, de par la répartition régionale des sièges, le Sénat est destiné à être le lieu de la représentation des intérêts des composantes de la fédération au sein des institutions fédérales. Pour le Québec, ces intérêts comportent, entre autres, une dimension spécifique ayant trait à son identité nationale », a-t-il ajouté.

Il a profité de l'occasion pour rappeler le message exprimé unanimement par l'Assemblée nationale dans la motion du 16 mai 2007, soit que toute

---

<sup>3</sup>[http://www.saic.gouv.qc.ca/centre\\_de\\_presse/communiqués/2008/saic\\_com20080604.html](http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/communiqués/2008/saic_com20080604.html)

modification au Sénat canadien ne peut se faire sans le consentement du gouvernement du Québec et de l'Assemblée nationale.

#### 4. Allocutions et conférences

##### 18 janvier 2008, Congrès canadien des affaires constitutionnelles 2008<sup>4</sup>

En tant que juriste dont une partie appréciable de la carrière professionnelle a été consacrée à la question constitutionnelle, je suis ravi de constater qu'encore, en 2008, cette question suscite un intérêt aussi vif dans les milieux universitaires canadiens. Votre présence ici démontre avec éloquence que les enjeux de nature constitutionnelle demeurent une source de réflexion chez les universitaires du Québec et d'ailleurs au Canada. Elle fait montre également chez vous d'une volonté de contribuer, à votre manière, à l'édification de notre société, afin que nos institutions reflètent pleinement ce que nous sommes. Pour ces raisons, le Congrès canadien des affaires constitutionnelles est une initiative heureuse qui, en donnant à des participants de partout au pays l'occasion de discuter de divers points de vue sur l'évolution de notre Constitution, est susceptible de favoriser, à terme, l'émergence de nouveaux consensus sur certains enjeux qui animent la question constitutionnelle au Canada.

J'aimerais aujourd'hui aborder la question des relations intergouvernementales dans le contexte fédéral canadien. En particulier, je vous entretiendrai de deux éléments qui, à mon sens, interpellent le fédéralisme canadien au début de ce siècle: la place du Québec au sein des institutions fédérales et la limitation du pouvoir fédéral de dépenser.

##### La réforme constitutionnelle: un objectif à long terme

Le dossier constitutionnel est, au Canada, d'une grande complexité. Je puis vous l'affirmer en toute connaissance de cause, puisque, pendant de nombreuses années, j'ai en tant qu'universitaire étudié de près la question de la modification de la Constitution canadienne.

À mon avis, le caractère complexe de cet enjeu crucial pour l'avenir du Canada est redevable au fait qu'après des décennies de pourparlers, la question de la place du Québec dans la fédération canadienne n'est toujours

---

<sup>4</sup>[http://www.saic.gouv.qc.ca/centre\\_de\\_presse/discours/2008/dis20080118.htm](http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2008/dis20080118.htm)

pas entièrement résolue. Plus de 25 ans après le rapatriement de la Constitution, l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec n'ont toujours pas adhéré à la Loi constitutionnelle de 1982. D'ailleurs, il importe de rappeler que des trois partis représentés à notre Assemblée nationale, aucun ne propose que le Québec ratifie cette loi dans son état actuel.

Si aucun gouvernement n'a apposé la signature du Québec à la Loi constitutionnelle de 1982 et si aucun parti politique québécois ne projette de le faire dans un proche avenir, c'est pour des raisons qui me paraissent encore pertinentes aujourd'hui. Aucune correction ni aucun ajustement n'ont en effet été apportés depuis l'adoption de cette loi en ce qui touche le Québec, sauf la modification constitutionnelle très limitée de 1997 relative à la déconfessionnalisation du système scolaire québécois. Un jour ou l'autre, il faudra s'attaquer à la réforme constitutionnelle afin que la Constitution reflète plus fidèlement la réalité canadienne, y compris la spécificité québécoise. Cette dernière constitue une source d'enrichissement pour l'ensemble du pays. Cela doit être affirmé et reconnu de façon solennelle.

Le dossier constitutionnel est cependant chargé politiquement. Tous se souviennent amèrement de 1982, 1990 ou 1992, puisque les cicatrices résultant de ces événements sont loin d'avoir disparu. Nous ne pouvons pas, en toute connaissance de cause, lancer le Québec dans une ronde constitutionnelle sans avoir de fortes chances de réussir. Le Québec et le Canada ne peuvent se permettre un autre échec dans ce dossier. Face à ce constat, nous devons conclure qu'une réforme constitutionnelle ne peut pas être envisagée par le Québec ni le Canada dans un proche avenir.

Cependant, nous devons constater qu'actuellement le Québec réussit à progresser dans la fédération par des gains et réalisations de nature non constitutionnelle. En effet, au cours des quatre dernières années, le gouvernement québécois s'est attaché à explorer des avenues non constitutionnelles pour faire avancer le Québec au sein du Canada et pour améliorer le fédéralisme canadien. Convaincu que le développement économique, social, culturel et politique du Québec dépend grandement de sa capacité de se projeter comme membre dynamique de la fédération canadienne, notre gouvernement a entrepris de faire du Québec un catalyseur de changement au sein du Canada en fondant son action sur trois principes fondamentaux, soit l'affirmation, l'autonomie et le leadership, tels que je les avais exprimés dans le cadre de mon rapport de 2001:

---

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

- affirmation de la spécificité du Québec, fondée sur ses caractéristiques nationales, notamment sa langue, sa culture et ses institutions juridiques et politiques, et ce, tant sur la scène canadienne que sur la scène internationale;
- promotion, défense et renforcement de l'autonomie de l'État québécois au sein de la fédération et, de façon plus générale, promotion d'un meilleur équilibre entre les deux ordres de gouvernement;
- enfin, leadership du Québec dans le développement de rapports constructifs, harmonieux et mutuellement bénéfiques entre les divers partenaires fédératifs canadiens.

Je suis fier de pouvoir affirmer que depuis 2003, cette approche a permis au Québec et à l'ensemble du Canada de réaliser des progrès.

Sur le plan institutionnel, je pense notamment à la création, en décembre 2003, du Conseil de la fédération, qui fêtera son cinquième anniversaire cette année, ainsi qu'à la conclusion, en septembre 2004, d'une entente sur le financement du système de santé dans laquelle le fédéralisme asymétrique a été reconnu comme principe de la fédération canadienne. Dans la pratique, le fédéralisme asymétrique consiste en la reconnaissance par le gouvernement fédéral de la diversité du Canada et de la nécessité qu'il élabore avec les provinces des solutions souples qui traduisent cette diversité. Loin de saper l'intégrité du cadre constitutionnel canadien, ce principe y concourt en rétablissant un sentiment d'équilibre et de souplesse bénéfique pour chaque province. C'est dans ce même esprit que l'entente Québec-Ottawa sur le programme québécois des congés parentaux – qui, soit dit en passant, connaît un succès retentissant depuis sa création, il y a deux ans – illustre la façon dont les gouvernements peuvent conclure des accords politiques et financiers qui permettent au Québec, mais également aux autres provinces d'élaborer des mesures correspondant au consensus politique établi dans des domaines qui relèvent de leurs compétences, qu'elles soient partagées ou exclusives.

Sur le plan des finances publiques, un certain nombre de percées ont été réalisées dans le dossier du déséquilibre fiscal, notamment à la suite des représentations des gouvernements provinciaux et territoriaux en ce sens. Comme tout le monde le sait, le Québec a contribué grandement à mettre ce dossier à l'avant-plan de l'actualité politique. Bien qu'il n'y ait jamais eu de consensus entre les provinces et les territoires sur les solutions devant être apportées à ce dossier fort complexe, il y avait néanmoins, sur le fond,



consensus sur l'importance d'un règlement du déséquilibre fiscal au Canada. C'est ainsi que, lors du dernier budget fédéral déposé en mars 2007, le programme de péréquation a été amélioré de façon appréciable, ce qui a permis de régler en bonne partie le déséquilibre dit horizontal, soit celui entre les différentes régions du pays.

De plus, sur le plan international, notre gouvernement a conclu avec le gouvernement fédéral l'entente sur l'UNESCO. Cette entente permet au Québec de parler de sa propre voix et de jouer un rôle notable au sein de cette organisation, dont le mandat touche à plusieurs domaines qui, en vertu de la Constitution canadienne, relèvent des champs de compétence des provinces et qui, de surcroît, vont au cœur de la spécificité du Québec.

Vous conviendrez donc avec moi que l'approche paraconstitutionnelle que notre gouvernement a privilégiée ces dernières années a donné des fruits et qu'elle doit être maintenue. Cela ne doit toutefois pas nous empêcher de regarder plus loin et de réfléchir à des réformes plus ambitieuses, fussent-elles de nature constitutionnelle ou non. Jamais les Québécois ne devront renoncer à dire leur mot sur l'avenir du pays et sur la place qu'ils souhaitent occuper dans le Canada de demain.

#### La Constitution canadienne: ce qu'elle est et ce qu'elle devrait être

À mon sens, le progrès sans doute le plus inattendu du fédéralisme canadien au cours dernières années a été la reconnaissance de la diversité profonde du Canada en général et de l'originalité québécoise en particulier. Je fais référence, bien entendu, à l'adoption par la Chambre des communes, en novembre 2006, d'une motion reconnaissant que les Québécois forment une nation au sein du Canada. Il s'agit là d'un geste d'ouverture important à l'endroit du Québec et porteur d'avenir pour le pays. Il consacre tout d'abord l'acceptation d'une réalité politique et sociale qui fait consensus depuis longtemps parmi les Québécois de toute origine et qui transcende les partis, les époques et les débats: le fait qu'ils possèdent les attributs et caractéristiques d'une nation.

Quatre fois centenaire, la nation québécoise se veut moderne, inclusive et rassembleuse. Fondée à l'origine sur la langue française, sur un peuplement de descendance française, la nation québécoise s'est enrichie progressivement – et s'enrichit toujours – de l'apport des Autochtones établis sur son territoire, d'une communauté anglophone dynamique ainsi que de nouveaux arrivants. Aujourd'hui, la nation québécoise évolue au rythme de la mondialisation et de

l'ouverture sur le monde, accueille des gens de tous les horizons et leur lance une invitation franche et sincère à contribuer au développement du Québec autour d'un certain nombre de valeurs que nous avons tous en partage. Parmi ces valeurs communes, on trouve l'égalité entre les sexes, la démocratie, le respect des libertés individuelles, la prépondérance du français, ainsi que la séparation entre l'Église (ou, devrais-je plutôt dire, les religions) et l'État. C'est ainsi que les Québécois conçoivent leur nation et c'est ainsi qu'ils souhaitent la voir reconnue ailleurs au Canada et dans le monde.

Il ne fait donc aucun doute dans mon esprit que ce geste d'ouverture de la Chambre des communes est le premier résultat concret de nombreuses démarches menées, entre autres, par le gouvernement dont je fais partie, en vue de faire reconnaître la spécificité québécoise dans l'ensemble canadien. Par exemple, en 2003, c'est unanimement que, sous notre gouvernement, l'Assemblée nationale a réitéré le fait que le peuple québécois forme une nation. De plus, en novembre 2006, j'ai fait un plaidoyer soutenu au Parlement québécois en faveur de la reconnaissance, dans l'ensemble canadien, de la nation québécoise.

Bien qu'on ne mesure pas encore toutes les conséquences de ce geste fondamental pour l'avenir de notre fédération, la reconnaissance de la nation québécoise par la Chambre des communes marque néanmoins un changement de philosophie dans l'appréhension de la diversité canadienne, puisqu'elle vient confirmer, en quelque sorte, la possibilité de concilier l'affirmation du caractère national distinct du Québec avec la poursuite du projet commun canadien. En effet, s'il est important, pour une nation telle que le Québec, de se connaître, de savoir d'où elle vient et de se projeter dans l'avenir, il est tout aussi important que sa spécificité soit admise par la majorité. Toute nation, quelle qu'elle soit, n'existe pas seulement en elle-même; elle existe également dans le regard de l'autre. Il s'agit en outre du premier pas et d'une étape combien nécessaire vers l'établissement – ou le rétablissement – d'un cadre de gouvernance permettant des rapports plus harmonieux et assurant la pérennité du Canada.

Minoritaires dans l'ensemble canadien, les Québécois accordent beaucoup d'importance à la Constitution. Ils savent, peut-être plus par instinct que grâce à de savants calculs, qu'elle est susceptible, dans sa nature même, de leur accorder une certaine forme de protection et de leur donner les moyens de faire contrepoids un tant soit peu aux vœux de la majorité quant à l'évolution du système fédéral canadien.

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

La constitution d'un pays, quel qu'il soit, est un contrat entre les parties constituantes, que dis-je, entre les citoyens eux-mêmes. Chacun doit y trouver suffisamment de raisons pour y adhérer volontairement. Chacun doit s'y reconnaître. Dans d'autres pays, comme les États-Unis d'Amérique, la Constitution est un acte sacré qui fait l'objet d'une grande vénération. Au Canada, il s'agit plutôt d'une œuvre inachevée, pour les motifs que l'on connaît.

La quête de reconnaissance de la spécificité du Québec dans notre loi fondamentale n'est pas un caprice. J'irais même jusqu'à qualifier cette reconnaissance de nécessaire, car la Constitution est un miroir et qu'il est primordial que, dans ce miroir, le Québec se reconnaisse pleinement, à défaut de quoi l'architecture institutionnelle du Canada demeurera incomplète et fragile.

#### Deux dossiers de l'heure: le Sénat et le pouvoir fédéral de dépenser

Parallèlement à la reconnaissance de la spécificité québécoise, le Canada est convié à un vaste chantier, soit la consolidation de l'équilibre entre les ordres de gouvernement.

À ce sujet, je voudrais aborder deux dossiers de l'heure qui posent de grands défis quant à l'atteinte et au maintien de l'équilibre entre Ottawa et les provinces. Il s'agit, premièrement, de la réforme du Sénat qui soulève la question de la représentation des provinces dans les institutions centrales et, deuxièmement, de l'éternelle question du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence des provinces.

S'agissant du Sénat, il convient de rappeler d'entrée de jeu que la Chambre haute n'est pas, dans son essence, une institution fédérale au sens strict. C'est une institution fédérale-provinciale, puisqu'elle était au cœur même du compromis qui est intervenu en 1867 et qui a présidé à la fondation du Canada. Je dis compromis, car, si le Québec – à l'époque, le Bas-Canada – a adhéré à la fédération canadienne, c'est notamment en raison de la création du Sénat et des garanties qu'il obtenait en ce qui concerne sa présence et son rôle au sein de cette Chambre. De plus, si le Québec estime que le Sénat est une institution « nationale » plutôt que strictement « fédérale », c'est en raison du fait que la Cour suprême du Canada a reconnu, dans un jugement rendu en 1980 dans l'affaire du Renvoi sur la Chambre haute, que le gouvernement ou le Parlement du Canada ne peuvent seuls modifier le Sénat dans ses conditions essentielles. C'est également pour ces raisons que le Québec, à

l'instar d'une majorité de provinces, estime que tout projet de réforme du Sénat qui toucherait à ses caractéristiques essentielles ne pourrait être fait qu'en vertu d'un processus de modification constitutionnelle dont les provinces seraient partie. Cela vaut également, a fortiori, pour l'abolition pure et simple du Sénat. Issue d'un compromis historique qui tenait compte des intérêts et des aspirations des partenaires fédératifs de l'époque, la Chambre haute ne peut être modifiée ou abolie qu'en prenant en considération, aujourd'hui, ces mêmes intérêts et aspirations.

Or, à mon avis, les projets de loi qui ont été déposés jusqu'à présent par le gouvernement fédéral en ce qui concerne la réforme du Sénat, lorsqu'on les additionne, aboutissent à une réforme suffisamment substantielle pour entraîner l'application de la procédure complexe (ou multilatérale) de modification constitutionnelle. En d'autres termes, ce que le gouvernement du Canada a l'intention de faire, il ne peut pas le faire seul, puisque, ce faisant, il touche aux conditions et aux caractéristiques essentielles de cette institution. C'est ce qui a amené l'Assemblée nationale à adopter unanimement, le 7 novembre dernier, une motion réaffirmant que toute modification au Sénat canadien ne peut se faire sans le consentement du Québec et de l'Assemblée nationale.

Permettez-moi maintenant d'aborder brièvement la question du pouvoir fédéral de dépenser. Rappelons à ce propos que le gouvernement fédéral, lors du dernier discours du trône, s'est engagé à déposer un projet de loi visant à mieux encadrer l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Plusieurs l'ont déjà fait remarquer, si cette question peut paraître technique pour certains, elle demeure au cœur des problèmes fondamentaux du fédéralisme canadien. Ce n'est pas pour rien si, dans le passé, elle fut abordée à presque toutes les rondes de négociation constitutionnelle qui se sont tenues depuis que le concept du pouvoir fédéral de dépenser a fait son apparition dans notre système politique.

Historiquement, le gouvernement du Québec, quel que soit le parti politique au pouvoir, n'a jamais reconnu au gouvernement fédéral la capacité d'effectuer des dépenses sans égard au partage des compétences et a continuellement cherché à convenir des règles devant régir ce domaine, mais en vain jusqu'ici. En effet, nous croyons que l'idée d'un pouvoir fédéral de dépenser non limité par le partage des compétences est incompatible avec la Constitution, le principe du fédéralisme, la bonne conduite des relations intergouvernementales ainsi que les principes de responsabilité et de transparence.

Comme certains d'entre vous le savent peut-être, la question de l'existence et de l'étendue de ce pouvoir est actuellement devant la Cour suprême du Canada, dans le cadre d'un litige opposant des syndicats québécois au gouvernement fédéral au sujet de l'utilisation des surplus du compte de l'assurance-emploi. En première instance, le Procureur général du Canada avait prétendu que son pouvoir de dépenser n'était « nullement limité par le partage des compétences ». Le Procureur général du Québec est intervenu pour s'opposer à cet argument en faisant valoir qu'un tel pouvoir n'était pas inscrit dans la Constitution canadienne et qu'il n'avait jamais été entériné clairement — c'est-à-dire sur la base d'un *ratio decidendi* — par la jurisprudence. Le gouvernement fédéral ne peut, par le biais de dépenses, contourner le partage des pouvoirs et la procédure de modification constitutionnelle.

Pour le Québec, le fédéralisme canadien et le partage des compétences impliquent nécessairement qu'il existe des limites inhérentes au « pouvoir fédéral de dépenser » et que, s'il devait y avoir une éventuelle loi fédérale à ce sujet, celle-ci devrait respecter ces limites en prévoyant, notamment:

- la nécessité du consentement d'une province, exprimé formellement pour la mise en œuvre sur son territoire de toute forme d'initiative financière fédérale relative à un domaine de compétence provinciale exclusive;
- la nécessité d'offrir un « droit de retrait » inconditionnel avec pleine compensation financière à toutes les provinces qui ne consentiraient pas à une telle initiative;
- que cette limitation s'étende aux programmes présents et futurs.

Ainsi, toute province devrait pouvoir soit adhérer à l'initiative fédérale, soit conserver son autonomie et recevoir une pleine compensation. Il ne fait aucun doute que ce dossier requerra des négociations délicates avec le gouvernement canadien, mais je suis assuré que nous saurons parvenir à une solution mutuellement bénéfique pour toutes les parties intéressées.

Comprenez-moi bien cependant. Ce que recherche l'actuel gouvernement du Québec, c'est un encadrement complet et efficace du prétendu pouvoir fédéral de dépenser. Toutefois, un tel encadrement ne passe pas nécessairement par la voie constitutionnelle.

Perspectives d'avenir: une charte du fédéralisme

Avant de conclure, j'aimerais discuter d'un projet qui, s'il devait voir le jour, pourrait, selon moi, grandement contribuer à améliorer les rapports entre les deux ordres de gouvernement.

Au cours de la dernière campagne électorale fédérale, le programme du Parti conservateur du Canada avait suscité beaucoup d'intérêt au Québec, et ce, largement en raison du fédéralisme d'ouverture que ce parti promettait de pratiquer. On se souviendra plus particulièrement de la promesse que le chef conservateur, M. Stephen Harper, avait formulée à Québec en décembre 2005, soit d'adopter une charte du fédéralisme d'ouverture pour concrétiser son engagement envers une fédération plus efficace et mieux équilibrée. Deux ans plus tard, le gouvernement du Québec démontre toujours de l'intérêt pour une telle charte. Cependant, cette proposition, fort séduisante a priori, aurait avantage à être développée.

Pour ma part, j'entrevois deux grands objectifs d'une telle charte. D'une part, elle pourrait contribuer à redynamiser les relations intergouvernementales canadiennes en confirmant la centralité du principe fédéral au Canada et en insistant sur le respect de l'esprit fédératif et des compétences de chaque ordre de gouvernement. Par exemple, elle pourrait contenir un code de conduite applicable à chacun des partenaires, un peu à l'image des concepts de loyauté et de convivialité fédérale qui se trouvent dans la constitution de certains pays. Elle pourrait aussi contenir d'autres énoncés jugés fondamentaux par les Canadiens. Bref, avec la Charte canadienne des droits et libertés, elle pourrait traduire les principes et les valeurs qui sous-tendent le Canada moderne. D'autre part, une telle charte nous assurerait que les citoyens canadiens bénéficient des avantages du fédéralisme. Ainsi, le respect des principes énoncés dans la charte du fédéralisme favoriserait l'amélioration de la démocratie au Canada.

Loin de moi l'intention, en soumettant cette idée à votre réflexion, de plaider pour l'ouverture d'une ronde de négociations constitutionnelles à court terme. D'ailleurs, rien ne dit qu'une telle charte devrait nécessairement prendre la forme d'un document constitutionnel, à proprement parler. Dans un premier temps, elle pourrait fort bien n'être qu'un énoncé politique, quitte à ce qu'elle soit inscrite dans la Constitution le moment venu. L'enchâssement des droits de la personne dans notre constitution a d'ailleurs suivi un parcours similaire. En effet, bon nombre de nos droits et libertés existaient depuis fort longtemps dans la sphère politique et la jurisprudence, lorsque le gouvernement

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

Diefenbaker a fait adopter, en 1960, la Déclaration canadienne des droits, laquelle a été à son tour une des sources d'inspiration de la Charte canadienne des droits et libertés enchâssée dans la Constitution en 1982.

Cela dit, je suis persuadé qu'un projet aussi prometteur que l'élaboration d'une charte du fédéralisme pourrait rassembler les Québécois et les autres Canadiens autour de l'esprit fédéral et générer une dynamique nouvelle dans la conduite des affaires fédératives. À terme, il est possible de croire que l'adoption d'un tel document, même s'il n'était pas enchâssé dans la Constitution, puisse favoriser un plus grand équilibre entre les deux ordres du gouvernement, faisant ainsi du Canada un pays mieux outillé pour surmonter les nombreux défis auxquels il fait face.

### **3 octobre 2008, Canadian Club de Toronto<sup>5</sup>**

*Réinventer le Canada: Les défis de notre pays au 21e siècle*

*Allocution du ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, des Affaires autochtones, de la Francophonie canadienne, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information*

*Monsieur Benoît Pelletier*

Je souhaite remercier la présidente, Mme Helen Burstyn, et le Canadian Club de Toronto pour leur invitation.

J'aimerais profiter de cette tribune et de l'occasion qui m'est offerte pour vous parler de ce Canada que nous partageons et bâtissons tous ensemble, des défis auxquels notre pays est appelé à faire face, de la place du Québec dans le Canada de demain, mais aussi de nos accomplissements.

Car nous pouvons être fiers de ce que nous avons accompli en tant que pays. Tout au long de son existence, le Canada est parvenu, d'une manière imparfaite, j'en conviens, mais toujours dans un esprit de bonne volonté, à concilier les divers héritages qui ont façonné son identité.

---

<sup>5</sup> [http://www.saic.gouv.qc.ca/centre\\_de\\_presse/discours/2008/dis20081003.htm](http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2008/dis20081003.htm)

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

Je pense entre autres à notre héritage britannique, français et autochtone, ainsi qu'à l'apport des Canadiens de toutes origines qui continuent d'enrichir le tissu social des grandes sociétés d'accueil qui composent notre pays.

Je pense également à notre cohabitation en terre nord-américaine avec les États-Unis, laquelle a influencé l'évolution de nos institutions politiques, que ce soit en adoptant, en 1867, le modèle fédéral ou en enchâssant dans notre Constitution, en 1982, une Charte des droits et libertés.

Bref, la conciliation d'identités et de cultures diverses est au cœur de ce qui fait de nous des Canadiens.

Dans le monde d'aujourd'hui, cette histoire qui est la nôtre, loin d'être un boulet, est plutôt un atout.

### 1. Gestion de l'interdépendance et coopération

Nous vivons à l'ère de la mondialisation, de la libéralisation des marchés et de la modernité avancée. Cette époque se caractérise par un certain nombre de phénomènes planétaires qui semblent contradictoires à première vue, tels que l'émergence de grands ensembles politiques et économiques et, parallèlement, l'affirmation un peu partout dans le monde des identités particulières et un intérêt renouvelé pour des processus de décentralisation et de régionalisation.

Pour ma part, je crois que ces tendances ne sont pas mutuellement exclusives et, au contraire, qu'elles peuvent coexister. Plus précisément, nous savons tous que nous vivons maintenant dans une époque où les sociétés sont de plus en plus dépendantes les unes les autres. On ne peut plus, aujourd'hui, croire que notre société va évoluer en vase clos, de façon isolée. L'interdépendance est devenue une donnée incontournable. Cette évolution implique que nos gouvernements doivent de plus en plus chercher à travailler en collaboration les uns avec les autres. Ils ont besoin de coopérer davantage ensemble et de trouver des façons de gérer convenablement cette interdépendance accrue qui les lie. Lors du Sommet économique de l'Ontario qui a eu lieu à Niagara-on-the-Lake au cours des derniers jours, les leaders politiques et ceux du milieu des affaires de l'Ontario ont fait usage des termes « connectivité pour une plus grande résilience ».

Mais nous savons également que cette interdépendance, et l'espace commun auquel elle a donné naissance par la multiplication des réseaux d'échange,



Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

favorisent l'expression et l'épanouissement des identités particulières à plusieurs niveaux.

En fait, c'est l'un des plus grands gains de la modernité avancée que de pouvoir exprimer son identité propre, bref d'être soi-même!

On comprendra que dans ce nouveau contexte mondial, le concept classique de l'État-nation unitaire, qui suggère une relation exclusive, une identité unique, un seul gouvernement, apparaît dépassé.

Ceux qui, chez nous, voudraient se replier à l'intérieur des frontières de leur province, non seulement renient ce qui fait la richesse de notre pays, mais vont à contre-courant des grands phénomènes politiques, économiques et sociaux de notre temps.

Je vous le demande: quel meilleur outil que la formule fédérale pour gérer l'interdépendance et s'ouvrir à la diversité? C'est précisément ce qui rend le fédéralisme si pertinent et ce qui en explique la popularité de nos jours partout dans le monde.

Des pays tels que l'Australie, l'Inde, le Brésil, la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, la Russie, le Mexique et les États-Unis ont choisi le fédéralisme comme mode de gouvernance. Ensemble, les fédérations représentent plus de 40 % de la population mondiale. Ils représentent quelques-uns des pays les plus prospères dans le monde.

Fédération bâtie sur la diversité, le Canada, dès 1867, avait déjà une partie de la réponse aux phénomènes universels auxquels nous faisons face de nos jours.

En effet, sur le plan structurel, notre pays possède des institutions qui lui ont permis – et lui permettent encore – de concilier l'unité et la diversité tout en gérant l'interdépendance croissante dans bon nombre de secteurs des politiques publiques.

Notre architecture institutionnelle n'est certes pas parfaite; elle mérite certainement des améliorations à plusieurs égards. Mais nous devons admettre que, dans l'ensemble, nos institutions ont permis de faire du Canada ce qu'il est aujourd'hui: un pays qui, de par le monde, suscite l'admiration.

## 2. Sens véritable du fédéralisme

Pour continuer à concilier unité et diversité tout en surmontant les nouveaux défis de notre époque, le Canada doit demeurer authentiquement fédéral.

Pour ce faire, il ne doit pas se fier uniquement à ses institutions fédératives, mais doit également renouer avec une culture politique davantage conforme à l'idéal fédéral.

Succomber aux réflexes unitaires, comme notre pays l'a trop souvent fait au siècle dernier, c'est renoncer aux principes sous-jacents à l'idéal fédéral et, en définitive, vider nos institutions fédératives de leur substance et de leur pertinence.

## 3. Audace, imagination, innovation, adaptation

Je demeure toutefois optimiste en ce qui a trait à l'avenir de notre fédération. Au cours des dernières années, notre pays a fait certaines avancées qui témoignent d'une redécouverte de l'esprit fédéral.

À cet égard, la contribution du Québec n'est pas à négliger. Je pense notamment à la création, en décembre 2003, du Conseil de la fédération, à la conclusion, en septembre 2004, d'une entente sur le financement du système de santé, dans laquelle le fédéralisme asymétrique a été reconnu formellement par le gouvernement fédéral ainsi que l'ensemble des provinces et territoires, aux efforts pour réduire le déséquilibre fiscal et moderniser la formule de la péréquation, ainsi qu'à l'adoption par la Chambre des communes, en novembre 2006, d'une motion reconnaissant que les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni.

Mais notre pays peut faire beaucoup plus. Il doit renouer plus fermement avec les valeurs qui lui ont servi de fondement. Et surtout, il doit faire preuve d'une audace accrue, de créativité, d'imagination et d'ingéniosité afin que notre fédération reflète mieux notre diversité intrinsèque ainsi que les réalités de notre temps.

Jusqu'à présent, force nous est d'admettre que notre pays n'a pas démontré toute l'audace et toute la capacité d'adaptation qu'exigent les circonstances.

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

Un exemple éloquent de ce manque d'audace est la timidité qui se manifeste lorsqu'il est question de reconnaître un rôle pour les provinces sur la scène internationale, et ce, malgré l'influence croissante des processus transfrontaliers dans les questions intérieures.

Un autre chantier auquel il me semble essentiel de nous attaquer est celui de la problématique du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de juridiction provinciale.

Le temps n'est plus à la timidité. En cette époque où le modèle fédéral gagne en popularité partout dans le monde, il serait fâcheux que notre pays, le troisième à avoir adopté la formule fédérale après les États-Unis et la Suisse, ne soit pas à l'avant-garde en matière de fédéralisme.

Alors que le modèle fédéral est vu comme un outil permettant d'unir dans un même État des nations aux identités multiples, il serait périlleux que notre pays, faute d'avoir préservé une culture politique empreinte de l'esprit fédéral, détourne nos institutions de leur raison d'être pour en faire des outils de centralisation et d'uniformisation.

#### 4. Complémentarité des allégeances

Dans le contexte canadien, renouer avec l'esprit fédéral signifie également l'acceptation de la diversité de notre pays. Cela signifie l'admission d'une vérité fondamentale qui, étonnamment, malgré notre bagage commun et notre histoire, prête encore flanc à la controverse en 2008: une même personne peut posséder plusieurs identités complémentaires. Une personne peut très bien, aujourd'hui, se définir comme Allemande et Européenne, Écossaise et Britannique, Texane et Américaine, et Québécoise et Canadienne.

Les Québécois ont toutes les raisons d'être fiers d'être Canadiens. Mais cette fierté d'être Canadiens ne les empêche pas pour autant d'être également fiers d'appartenir à la société québécoise, distincte notamment par sa langue, sa culture, sa tradition civiliste, ses institutions particulières et une certaine manière de vivre. Ces deux allégeances, québécoise et canadienne, peuvent être cumulées de façon tout à fait harmonieuse. Elles ne se contredisent pas. Elles s'enrichissent plutôt mutuellement, l'affirmation du caractère national distinct du Québec pouvant être conciliée avec la poursuite du projet commun canadien.

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

Pour cette raison, les Québécois demandent que la spécificité du Québec, en tant que caractéristique fondamentale de la diversité canadienne, soit pleinement prise en compte au Canada. Le Québec est le seul État majoritairement francophone en Amérique du Nord et, à ce titre, il est l'héritier d'une culture riche et spécifique qu'il est essentiel de soutenir et de développer.

De plus, le Québec considère que la culture relève de ses compétences et qu'il faut rechercher une meilleure cohérence pour assurer un développement intégré de la culture québécoise. Un des moyens pour concrétiser la reconnaissance de sa spécificité comme nation pourrait donc être la signature d'une entente Canada- Québec qui ferait du Québec le maître d'oeuvre des politiques et programmes en matière de culture sur son territoire.

Le Québec demande également une clarification, par une entente administrative, des rôles et responsabilités des deux ordres de gouvernement en matière de communications ainsi qu'une influence plus importante dans les décisions du CRTC qui concernent l'expression de la langue française.

##### 5. Diversité et pluralisme

Un débat sur le pluralisme canadien en général, et la spécificité du Québec en particulier, m'apparaît inévitable. Pourtant, je suis conscient que plusieurs, dans le reste du Canada, craignent la reprise de ce débat et souhaitent que notre pays prenne une tout autre direction. Trop souvent par le passé, notre pays a été attiré par le chant des sirènes de la centralisation et de l'uniformité.

Pour les tenants de ce discours séduisant, le moyen privilégié de relever le défi de la diversité consistait à l'atténuer le plus possible par un gouvernement central omnipuissant et omniscient, intervenant dans tous les domaines d'activité, notamment au moyen d'un prétendu pouvoir fédéral de dépenser, au nom d'un bien commun défini selon une approche « top-down ». Je ne crois pas que cette approche ait donné les résultats promis.

Par contre, les tenants de la « nation building » tous azimuts ont souvent présenté cette philosophie comme étant la mieux indiquée pour assurer l'unité de notre pays. Or, loin de cimenter l'unité de notre pays, cette approche uniformisante a engendré les effets contraires.

Lorsqu'on songe qu'à cette période centralisatrice ont correspondu la montée du mouvement souverainiste québécois, l'affirmation d'un régionalisme de

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

l'Ouest fondé sur un sentiment d'aliénation face à Ottawa, une régionalisation sans précédent du système partisan sur la scène fédérale ainsi que l'émergence de la question autochtone, on réalisera rapidement que l'approche centralisatrice n'a pas livré la marchandise.

Je l'ai dit, je suis convaincu que le Canada doit, plus que jamais, miser sur la richesse que constituent sa diversité intrinsèque et son pluralisme sociétal, c'est-à-dire la coexistence de plusieurs sociétés ayant une longue histoire et au sein desquelles, aujourd'hui, sont accueillis et intégrés les immigrants arrivant de partout dans le monde, dernière source de diversité qui se superpose à notre pluralisme historique.

Et l'une de ces sociétés d'accueil est, bien sûr, le Québec. Le Québec est une société qui se veut moderne, inclusive et rassembleuse. Il est ouvert sur le monde, généreux et accueillant. Il relève de nouveaux défis et cherche à élargir ses horizons et à conquérir de nouveaux marchés. Il cherche à préserver et à promouvoir son identité et est préoccupé par son autonomie, particulièrement dans ses rapports avec le gouvernement fédéral.

Le Québec que je viens de décrire est le Québec que j'aime et la raison pour laquelle je suis entré en politique il y a maintenant 10 ans.

Voilà pourquoi je crois que le nécessaire respect de nos différences et l'essentiel équilibre entre l'unité et l'affirmation de notre diversité doivent être constamment promus auprès des Québécois et des Canadiens.

D'ailleurs, l'actuel gouvernement du Québec croit en une francophonie canadienne unie et soutient le principe de la dualité linguistique au Canada. Ce gouvernement est déterminé à jouer un rôle actif au sein de la francophonie. Il aspire à faire du Québec le point de ralliement de la promotion de la langue française sur tout le continent.

## 6. Un sens de l'histoire et du prestige

Un de nos grands premiers ministres, William Lyon Mackenzie King, a déjà décrit notre pays de la manière suivante: « Si certains pays ont trop d'histoire, le nôtre a trop de géographie ».

En analysant la scène politique canadienne des dernières décennies et en observant comment, au nom de l'unité, l'héritage historique et le pluralisme

---

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

originel de notre pays ont été ignorés, nous sommes forcés d'admettre qu'il avait raison.

Aujourd'hui, comme vous le savez, le chef du Bloc québécois, M. Gilles Duceppe, s'adresse présentement à l'Economic Club de Toronto dans une salle voisine.

Gilles Duceppe croit que la fédération canadienne évolue dans un sens qui ne concorde pas avec les intérêts du Québec, qu'elle ne peut pas être réformée et qu'il n'y a ni respect, ni avenir pour le Québec au sein du Canada. Il croit en la séparation du Québec du reste du Canada. Il tente probablement de justifier la pertinence de son parti et de prouver qu'il a les intérêts du Québec à cœur.

Même s'il prétend parler au nom des Québécois, soyez assurés que son point de vue et, plus important, ses motivations ne sont pas ceux de la majorité des Québécois, peu importe le résultat de la prochaine élection.

L'avenir du Québec ne repose pas dans les mains du Bloc québécois, un parti qui n'a d'autre aspiration que de dissoudre notre pays.

Il repose en grande partie dans les mains de l'actuel gouvernement du Québec, un gouvernement fédéraliste qui s'est donné la marge de manœuvre nécessaire pour défendre librement les intérêts de chaque Québécois, peu importe qui dirige le gouvernement fédéral, et qui n'est pas inhibé par les préoccupations dogmatiques et les chimères inutiles.

L'actuel gouvernement du Québec est fermement engagé à renforcer la place du Québec au sein d'une fédération canadienne plus forte et à promouvoir un climat de collaboration productive plutôt que de confrontation futile.

En ces temps angoissés, il est important de réitérer que le gouvernement dont je fais partie est aussi engagé en faveur de la prospérité économique, d'un commerce plus libre en général et d'une union économique canadienne plus forte en particulier.

Notre gouvernement rêve non pas de l'indépendance du Québec, mais d'ouverture des frontières, telles que le vaste espace nordique du Québec ainsi que d'un plus grand espace économique pour nos entreprises, nos familles et nos enfants. Il rêve d'ouverture de nouveaux marchés tels que ceux de la France, de l'Union européenne et de l'Ontario.

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

Depuis que notre gouvernement a été élu pour la première fois en 2003, nos relations avec l'Ontario se sont améliorées et intensifiées.

En juin 2006, nos gouvernements ont signé un protocole de coopération général, neuf ententes sectorielles dans des domaines tels que les soins de santé, la sécurité civile, le tourisme et les affaires francophones, ainsi qu'une importante entente qui a mis un terme à des différends de longue date au sujet de la mobilité de la main-d'œuvre dans le secteur de la construction. Je suis fier d'avoir participé à la négociation et à la conclusion de ces ententes avec Mme Marie Bountrogianni, qui était à l'époque mon homologue au gouvernement de l'Ontario.

Le Québec et l'Ontario travaillent actuellement ensemble à la création d'un partenariat régional dans le Canada central afin de renforcer nos économies et de stimuler la coopération relativement à des enjeux importants comme les changements climatiques, l'énergie et le transport.

En juin cette année, nos gouvernements ont tenu la toute première réunion conjointe des Conseils des ministres de l'Ontario et du Québec. Au cours de cette rencontre historique, nos premiers ministres ont signé une déclaration conjointe visant à renforcer les liens économiques entre le Canada et l'Union européenne, ainsi qu'un protocole d'entente concernant un système régional de plafonnement et d'échange des droits d'émissions qui contribuera à la réduction des émissions de gaz à effets de serre.

En outre, notre gouvernement se penche sérieusement sur la possibilité de mettre en service un train à grande vitesse dans le corridor Québec-Windsor.

Il s'agit là d'initiatives très prometteuses.

L'Ontario est bien sûr un voisin très précieux pour le Québec, mais c'est également un partenaire, un ami, et un allié. Je vous promets que je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour renforcer les relations entre votre province et la mienne. Je suis convaincu que, dans la poursuite de cet objectif, je pourrai compter sur le support de tous les membres de l'équipe du Bureau du Québec à Toronto, lesquels accomplissent un travail exceptionnel.

\*\*\*

---

Alexandre Thériault-Marois: « La pratique gouvernementale au Québec du droit constitutionnel en 2008 »

Si notre pays a accompli beaucoup sur fond de désaccord quant à sa nature profonde, imaginez les prouesses qui seront à notre portée lorsque nous nous déciderons enfin à cesser d'ignorer les réalités historiques qui sont les nôtres et que nous nous accepterons tels que nous sommes, dans toute notre complexité.

Imaginez avec quel brio nous parviendrons à relever les défis de notre temps lorsque, dans un esprit de symbiose entre les diverses composantes de notre pays, nous valoriserons enfin notre patrimoine pluriel et le placerons au cœur de notre culture politique.

En chérissant notre diversité et notre pluralisme, nous donnerons tout son sens à l'histoire de notre pays.

Plus encore, je suis profondément convaincu qu'ultimement, la préservation de notre diversité intrinsèque et la reconnaissance de la spécificité du Québec contribueront à renforcer le Canada, à le rendre plus uni et rehausseront son prestige à la face du monde.

Nous, les Québécois, sommes maintenant plus que jamais prêts à contribuer positivement à l'évolution du Canada, une évolution dans la lignée de notre héritage multiple et de l'esprit fédéral.

Nous, les Québécois, sommes prêts à renforcer le dialogue et la coopération entre les provinces et à bâtir un fédéralisme coopératif qui s'exprimerait dans tous les domaines d'intérêt pour les Canadiens, et non pas uniquement dans ceux des provinces.

Dès 1867, les Pères de la Confédération, faisant de ce pays un État fédéral qui met en valeur notre diversité profonde, avaient trouvé une partie de la solution aux enjeux passés et présents. À nous d'être assez clairvoyants pour faire de ces enseignements un atout lors des prochaines décennies.

C'est à ce vaste chantier que je vous convie tous.

Je vous remercie.



## 5. Ententes intergouvernementales

On compte, pour l'année 2008, 137 ententes intergouvernementales canadiennes déposées au bureau des ententes du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>[http://www.saic.gouv.qc.ca/ententes\\_intergouvernementales/ententes\\_intergouvernementales.htm](http://www.saic.gouv.qc.ca/ententes_intergouvernementales/ententes_intergouvernementales.htm)