

N° 203

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 23 décembre 1994.  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 décembre 1994.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission effectuée au Canada du 7 au 22 septembre 1994,*

Par MM. Jacques LARCHÉ, Germain AUTHIÉ, Christian BONNET, Guy CABANEL, Pierre FAUCHON, Lucien LANIER, René-Georges LAURIN, Robert PAGÈS,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Pierre Fauchon, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Buhl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Charant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgu, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türck, Maurice Ulrich, André Vallet.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
<b>I. TITRE PREMIER : LE FÉDÉRALISME CANADIEN : UNE RÉPONSE INSTITUTIONNELLE À LA SPÉCIFICITÉ CULTURELLE DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE.....</b>	<b>21</b>
A. L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DU CANADA : QUELQUES REPÈRES CHRONOLOGIQUES.....	22
B. L'ORIGINE DU FÉDÉRALISME : UNE DEMANDE DES QUÉBÉCOIS POUR PRÉSERVER LEUR IDENTITÉ CULTURELLE.....	25
C. LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES.....	26
1. <i>Le chef de l'État : la Reine d'Angleterre</i> .....	26
2. <i>Le Parlement d'Ottawa : un bicamérisme équilibré</i> .....	26
a) La Chambre des communes.....	27
b) Le Sénat.....	28
c) Le Cabinet.....	30
D. LES INSTITUTIONS PROVINCIALES.....	30
1. <i>Les composantes de la Fédération : dix provinces et deux territoires</i> .....	30
2. <i>Les institutions provinciales</i> .....	31
a) Le Lieutenant-Gouverneur.....	31
b) Le Gouvernement.....	31
c) Le Parlement provincial : un système monocaméral.....	31
E. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE FÉDÉRAL ET LE PROVINCIAL.....	35
<b>II. TITRE II : LA QUESTION QUÉBÉCOISE LA SÉPARATION OU UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE AU SEIN DE L'ENSEMBLE CANADIEN.....</b>	<b>37</b>
A. LE POINT DE DÉPART DE L'IMPASSE CONSTITUTIONNELLE : LE RAPATRIEMENT DE LA CONSTITUTION, SANS L'ACCORD DU QUÉBEC.....	38
B. LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU PACTE CONSTITUTIONNEL : DE L'ACCORD DU LAC MEECH À L'ENTENTE DE CHARLOTTETOWN.....	40
1. <i>L'échec de l'Accord du Lac Meech : un affront pour le Québec</i> .....	40
2. <i>L'échec de l'entente de Charlottetown : la négociation de la dernière chance ?</i> .....	42
C. LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DU 12 SEPTEMBRE : LE PARADOXE QUÉBÉCOIS : UNE MAJORITÉ RELATIVE POUR UN GOUVERNEMENT SOUVERAINISTE MAIS PAS DE MAJORITÉ ABSOLUE POUR L'INDÉPENDANCE.....	44
1. <i>Le programme des deux principaux partis en présence</i> .....	44
a) Le Parti québécois : la souveraineté du Québec.....	44
b) Le Parti libéral québécois : l'enrichissement de « l'identité québécoise » au sein de l'ensemble canadien.....	46
2. <i>Une campagne électorale à fronts renversés</i> .....	47
3. <i>Le scrutin du 12 septembre : un résultat serré qui rend incertaine l'issue du référendum d'autodétermination</i> .....	48
4. <i>La marche du Québec vers la souveraineté</i> .....	49
5. <i>Le problème de la francophonie hors Québec</i> .....	50
D. L'AVENIR DU FÉDÉRALISME : VERS UNE RELANCE DE LA DÉCENTRALISATION DES POUVOIRS.....	52

1. <i>Un danger pour la spécificité canadienne : l'afflux de l'immigration</i> .....	52
2. <i>Une alternative à la sécession du Québec : la relance de la décentralisation des compétences</i> .....	55
<b>III. TITRE III : LA JUSTICE AU CANADA : UN SYSTÈME FÉDÉRAL PRÉSERVANT L'IDENTITÉ QUÉBÉCOISE</b> .....	<b>57</b>
A. <b>LES SOURCES DU DROIT : L'EMPREINTE EUROPÉENNE</b> .....	<b>58</b>
B. <b>LES DÉCLARATIONS DES DROITS</b> .....	<b>58</b>
1. <i>La Charte canadienne des droits et libertés</i> : .....	58
2. <i>La Charte québécoise des droits et libertés des personnes</i> .....	59
C. <b>LES INSTITUTIONS JUDICIAIRES : LA MARQUE DU FÉDÉRALISME</b> .....	<b>60</b>
1. <i>La répartition des compétences entre le « fédéral » et le « provincial »</i> .....	60
2. <i>Les tribunaux dans les provinces : un juge unique en première instance</i> .....	60
3. <i>La Cour suprême du Canada : deux langues et deux systèmes juridiques</i> .....	62
a) <i>Composition de la Cour</i> .....	62
b) <i>Compétence de la Cour</i> .....	63
(1) <i>L'appel des décisions rendues en matière civile et pénale</i> .....	63
(2) <i>Le contrôle de constitutionnalité</i> .....	64
(3) <i>L'appel des décisions rendues en matière administrative</i> .....	64
c) <i>Le recours en appel</i> .....	65
(1) <i>L'autorisation d'appel</i> .....	65
(2) <i>La procédure d'appel</i> .....	66
D. <b>LA PROCÉDURE PÉNALE, LA NÉGOCIATION DE PLAIDOYER OU LE « PLEA BARGAINING » À LA CANADIENNE</b> .....	<b>70</b>
1. <i>La procédure accusatoire : l'absence de juge d'instruction</i> .....	70
2. <i>La négociation de plaider et de la peine à imposer : un remède à l'encombrement des tribunaux</i> .....	76
E. <b>LA POPULATION PÉNALE</b>	
<b>UN SUBSTITUT ORIGINAL À L'EMPRISONNEMENT : LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE À DISTANCE OU LA PRISON À DOMICILE</b> .....	<b>79</b>
1. <i>L'augmentation importante de la population carcérale</i> .....	79
2. <i>Un substitut original à l'emprisonnement : la surveillance électronique à distance ou la prison à domicile</i> .....	80
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b> .....	<b>83</b>
<b>Annexe n° 1 : Le programme du Parti Québécois</b>	
<i>« Des idées pour mon pays »</i> .....	87
<b>Annexe n° 2 : Le programme du Parti libéral québécois</b>	
<i>« Agir pour le Québec »</i> .....	97

Mesdames, Messieurs,

Conformément à une tradition désormais bien établie, votre commission des Lois croit utile à l'information du Sénat d'organiser des missions dans des pays connaissant des mutations institutionnelles d'une certaine importance.

Il y a deux ans, votre commission des Lois a souhaité étudier l'évolution des institutions d'Afrique du Sud à la suite du démantèlement du système de l'*apartheid*. L'an dernier, une délégation de la commission des Lois s'est rendue dans la Fédération de Russie pour y observer en direct la montée en puissance de l'affrontement entre le Kremlin et le Parlement de la Maison Blanche, affrontement qui s'est achevé par la dissolution du Parlement conservateur le lendemain même du départ de la délégation.

Cette année, le choix du Canada s'imposait, car dès le mois de mai, nous savions que le Premier ministre québécois d'alors, M. Daniel Johnson, successeur de M. Robert Bourassa, démissionnaire pour des raisons de santé, allait dissoudre, après neuf ans de gouvernement libéral, l'Assemblée nationale du Québec pour organiser des élections anticipées en septembre. .

Le succès du Parti québécois, dirigé par M. Jacques Parizeau était prédit par les instituts de sondage.

La seule inconnue portait sur l'ampleur de la victoire des souverainistes et la question était pour l'essentiel de savoir si la formation de M. Parizeau allait s'approcher de la majorité absolue des suffrages exprimés, car parmi les points essentiels du programme « péquiste » figurait l'engagement d'organiser en 1995 un référendum sur l'indépendance du Québec, déjà qualifié « d'acte de naissance d'un Québec souverain ».

Le scrutin du 12 septembre a été plus serré que prévu par les sondages : 44,8 % des suffrages au Parti québécois contre 44,2 % au Parti libéral et 6,5 % à l'Action démocratique du Québec de M. Mario Dumont. Mais

ce résultat doit s'interpréter compte tenu du tour pré-référendaire que le Parti libéral a donné à la campagne électorale, car on peut en déduire que les voix qui se sont portées sur le Parti québécois émanent toutes de partisans déterminés de la souveraineté du Québec. Par ailleurs, les partisans de M. Mario Dumont ne sont pas très éloignés des thèses soutenues par le Parti québécois, car, s'il prône l'ouverture de négociations constitutionnelles pour renouveler le fédéralisme canadien, M. Dumont n'exclut nullement, en cas d'échec de ces négociations, l'accession du Québec à la souveraineté.

Scrutin majoritaire à un tour oblige, le Parti québécois a obtenu 77 des 125 sièges de l'Assemblée nationale mais force est de relever que moins d'un point sépare donc les « indépendantistes » et les fédéralistes favorables au maintien de l'union politique et économique avec l'ensemble du Canada. Au surplus, le relatif insuccès de M. Daniel Johnson peut s'expliquer par l'usure du pouvoir, car, selon une règle non écrite de la politique canadienne, aucun Gouvernement ne peut aller au-delà de deux législatures.

D'ici à l'année prochaine, le nouveau Gouvernement devra donc convaincre le plus grand nombre de Québécois et persuader les électeurs hésitants de rejoindre les rangs des indépendantistes pour obtenir un vote positif lors du référendum.

La difficulté de la tâche explique sans doute que M. Lucien Bouchard, député fédéral et chef du Bloc québécois au Parlement d'Ottawa, ait suggéré lors de la rentrée parlementaire, le 14 septembre, un report de l'échéance référendaire, hypothèse immédiatement rejetée par M. Jean Chrétien, Premier ministre fédéral d'origine québécoise.

Rappelons qu'en 1980, M. René Lévesque, après une victoire écrasante aux élections législatives, avait perdu quelques mois plus tard le référendum sur la souveraineté-association (59,50 % de « non »).

C'est là le paradoxe québécois : il existe une majorité relative pour un gouvernement indépendantiste, mais, pour l'heure du moins, pas de majorité absolue pour un référendum.

De fait, aujourd'hui, le nombre des « souverainistes » convaincus peut être estimé aux alentours de 40 % de l'électorat.

Mais par-delà l'incertitude pesant sur la date et le résultat du référendum, la politique du *statu quo* ne serait ni réaliste ni souhaitable, car elle ne tiendrait pas compte de la volonté d'une grande partie du peuple québécois d'obtenir une plus grande autonomie institutionnelle.

Dans l'immédiat, M. Jean Chrétien a manifesté sa hâte de passer à l'étape référendaire pour fêter le 1er juillet 1995 la « victoire du Canada ».

Autant dire que la voie de la discussion constitutionnelle semble provisoirement fermée.

Il paraît néanmoins difficile de contester que le scrutin du 12 septembre a relancé le débat institutionnel sur l'avenir du Québec et indirectement du fédéralisme canadien.

A la vérité, ce débat est ouvert depuis le début de la *Révolution tranquille* qui, sous l'impulsion de Jean Lesage, a jeté les bases d'un nouvel État provincial québécois et marqué le début de la revendication d'un « fédéralisme asymétrique » où le Québec « société distincte » se verrait reconnaître des pouvoirs plus importants que les autres provinces du Canada.

Après le résultat négatif du référendum de 1980, la Constitution canadienne a été « rapatriée » à l'initiative du Premier ministre fédéral, M. Pierre Elliott Trudeau, avec l'aval du Parlement de Westminster, mais sans l'accord du Québec qui a souhaité opposer un droit de veto à la loi constitutionnelle de 1982.

Ainsi, comme l'a répété M. Jacques Parizeau, lors de sa déclaration de politique générale, le Canada se trouve doté depuis douze ans d'une Constitution récusée par les Québécois qui représentent près du quart de la population canadienne pour un territoire grand comme trois fois la France et le plus étendu de la Confédération.

Depuis lors, plusieurs négociations constitutionnelles ont été conduites pour réintégrer le Québec dans le pacte fédéral.

De l'accord du Lac Meech, reconnaissant le Québec comme une société distincte, à l'entente de Charlottetown, ces différentes tentatives ont été vouées à l'échec, comme s'il était impossible de recueillir l'unanimité des provinces sur un projet fédéral que la Province de Québec avait pourtant approuvé.

Pour sortir de cette impasse constitutionnelle, M. Jacques Parizeau a opté pour une démarche diamétralement différente de ses prédécesseurs.

Loin de tenter une énième négociation avec Ottawa et les autres provinces du Canada, le nouveau Gouvernement va engager des études et définir un nouveau projet de Constitution pour la création d'un État souverain et au vu de ce projet, les Québécois se prononceront souverainement sur la question de l'indépendance.

Mais précisément, comme nous l'a indiqué le Président du Comité des Lois du Sénat, l'Honorable Gerald A. Beaudoin, la Constitution canadienne ne reconnaît pas le droit à sécession d'une province par une déclaration unilatérale d'indépendance. De fait, la tradition, ou à tout le moins la pratique, constitutionnelle du Canada repose sur la recherche d'un accord, d'une entente

entre les dix provinces. A la base de toute fédération, il y a un « foedus », un contrat ou un pacte institutionnel et toute la question est de savoir s'il ne peut être révisé qu'avec l'accord de l'ensemble des membres de la fédération.

**Mais quelle que soit l'importance de ces difficultés d'ordre juridique, il apparaît que le Québec se trouve depuis plusieurs années engagé dans une voie qui le conduira, tôt ou tard, au moins vers une très large autonomie institutionnelle, seule susceptible de préserver son identité culturelle au sein de l'ensemble canadien. Il reviendra néanmoins au Québec à définir les contours politiques, économiques et monétaires de cette « souveraineté ».**

En tout état de cause, le vote souverainiste pose à nouveau le problème de l'Etat-Nation, car nombreux sont ceux qui estiment que fondamentalement le Canada comprend non pas dix provinces, mais deux nations, deux peuples, le Québec et le reste du Canada, ou « deux solitudes », comme l'a écrit un écrivain anglophone de Montréal (<sup>1</sup>).

Face à la résurgence du problème québécois, notre diplomatie n'a pas abandonné la formule inventée en 1974 : « non-ingérence, non-indifférence ».

Pour séduisante et commode qu'elle soit, cette formule ne saurait résumer à elle seule notre attitude face aux aspirations des Québécois.

Sans pour autant s'immiscer dans les affaires intérieures du Canada, la France ne peut rester sans réaction face à la question québécoise.

Comme M. André Boulerice nous l'a indiqué en sa qualité de représentant de M. Parizeau, les souverainistes souhaiteraient un peu moins d'indifférence de la part de la France.

Il nous appartiendra le moment venu, d'accompagner, sans l'anticiper, la marche des Québécois vers une plus large autonomie, par exemple en renforçant notre coopération économique et culturelle.

Le Québec est un pays lointain mais qui reste toujours la Nouvelle France.

Dans son souci d'avoir une vue complète sur la fédération du Canada, le délégation ne pouvait limiter son étude à la Belle Province.

Il lui fallait également apprécier non seulement les réactions du « reste du Canada » (the rest of Canada) mais aussi évaluer les forces et les faiblesses du fédéralisme.

---

<sup>1</sup> «Le Canada existe-t-il ?» Claude EMERL. - in Dictionnaire constitutionnel Olivier DUHAMEL et Yves MENY

Aussi, avant de rejoindre Toronto et Ottawa, la délégation s'est-elle rendue dans la Province du Manitoba, à Winnipeg et à Churchill sur la Baie d'Hudson, puis en Colombie britannique.

Paradoxalement, le vote souverainiste du 12 septembre constitue d'abord une source d'inquiétude pour les francophones du Canada. Car si les francophones sont majoritaires au Québec (plus de 82 % de la population), ils représentent une minorité dans les neuf autres provinces.

Or, en dépit de la régression de l'usage du français, la francophonie demeure une réalité.

La délégation a eu l'occasion de le constater dans le Quartier Saint-Boniface de Winnipeg, la patrie de Gabrielle Roy.

A cela s'ajoute que des francophones détiennent des fonctions importantes. A Ottawa, le Premier ministre est québécois, le Président du Sénat, M. Roméo Leblanc, est un député du Nouveau-Brunswick, le Président de la Chambre des Communes est un député franco-ontarien, M. Gilbert Parent. A Winnipeg, la Présidence de l'Assemblée législative du Manitoba est dévolue à une personnalité francophone, M. Denis Rocan.

Les francophones « hors Québec » (un million contre près de sept millions de Québécois), peuvent légitimement redouter que l'indépendance du Québec n'ait une incidence négative sur leurs droits linguistiques.

Les provinces de l'Ouest, qu'il s'agisse de la Colombie britannique ou de celles des Prairies, risquent en effet de se lasser des querelles ancestrales opposant les deux pays fondateurs du fédéralisme canadien, à savoir l'Ontario et le Québec.

Il ne faut jamais l'oublier, plus de cinq mille kilomètres séparent la Colombie britannique, tournée vers l'Asie et le Pacifique, et le Québec qui souhaite conserver ses attaches culturelles avec la vieille Europe.

L'immensité du territoire constitue un véritable défi pour le fédéralisme canadien.

Le Canada, qui s'étend sur le quart des fuseaux horaires de la planète, est le deuxième pays le plus vaste du monde après la Russie : près de dix millions de kilomètres carrés pour quelque vingt-sept millions d'habitants (plus de six mille kilomètres entre l'Océan Atlantique et le Pacifique, la devise canadienne étant « *a mari usque ad mare* »).

« *Si certains pays ont trop d'histoire, nous avons, quant à nous trop de géographie* », disait en 1936 W.L. Mackenzie King, Premier ministre.

Au surplus, le Canada possède avec les États-Unis la frontière la plus longue du monde. L'ensemble des dix provinces ont en commun l'attraction des États-Unis et l'importance vitale de l'association économique contractée avec le voisin américain à travers l'Accord de libre échange, conclu en 1988 et étendu en 1992 au Mexique sous la forme de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain)<sup>1</sup>: plus de 75 % des échanges commerciaux canadiens s'effectuent avec les USA.

**Il en résulte que le fédéralisme canadien doit faire face à un triple tropisme, vers le Pacifique, les États-Unis et l'Europe.**

**Un autre phénomène est susceptible de miner à terme les fondements de la spécificité du Canada : l'afflux de l'immigration dans un pays connaissant une très faible densité démographique.**

Chaque année, le Canada accueille quelque 250.000 étrangers, soit près de 1 % de sa population : ces immigrants sont principalement originaires de l'Asie et peuvent acquérir la nationalité canadienne au terme de trois années de résidence.

Pour prendre un seul exemple, à Toronto, quatre-vingts dialectes différents peuvent être recensés, à tel point que quarante journaux paraissent dans une langue autre que l'anglais ou le français.

La place grandissante des « allophones » peut changer à elle seule les données traditionnelles du problème canadien, au Québec, comme dans les autres provinces du Canada.

La société canadienne tend à devenir pluriculturelle, étant observé que les allophones sont plutôt enclins à se ranger du côté des anglophones, comme le confirment les résultats électoraux des circonscriptions montréalaises.

Pour surmonter les multiples forces qui le travaillent, le fédéralisme est appelé à se renouveler dans le sens d'une plus grande décentralisation des responsabilités économiques et financières.

Cette décentralisation apparaît, après le scrutin du 12 septembre, comme la seule perspective constitutionnelle susceptible d'être envisagée dans l'attente du référendum québécois de 1995.

L'avenir dira si Ottawa est prêt à réouvrir le débat constitutionnel sur l'équilibre des relations entre Ottawa et l'ensemble des provinces du Canada.

Ce débat constitutionnel devra également prendre en compte les préoccupations des sociétés autochtones, « *the first people* », qu'il s'agisse des inuit ou des amérindiens très influents à Québec.

---

<sup>1</sup> L'ALENA est entré en vigueur le 1er janvier 1994.

Quoi qu'il en soit, la délégation de la commission des Lois a été extrêmement sensible à la très grande qualité de l'accueil qui lui a été réservé tout au long de son périple canadien.

Lors de chaque rencontre, la délégation a trouvé la confirmation des liens importants qui unissent le France au Canada.

La communauté de vues entre nos deux pays trouve ses racines dans l'histoire.

Car, si Anglais et Français se sont affrontés au dix-septième siècle sur les Plaines d'Abraham à Québec, nous ne saurions oublier que le Canada a participé à la première Guerre mondiale ainsi qu'au débarquement de 1944, sans oublier le sacrifice de centaines de Canadiens à Dieppe. Au surplus, la France ne peut que se sentir proche d'une démocratie pleinement respectueuse des droits de l'homme.

Le Canada a conservé de nombreuses affinités avec l'Europe.

*Le Canada, c'est un peu l'Amérique version Europe.*

Le Canada a su préserver ses caractéristiques propres par rapport aux États-Unis : une culture européenne, la gratuité des soins médicaux, l'admissibilité à un revenu minimum appelé « le bien être social », une sécurité publique sans commune mesure avec les dérives de la société américaine, l'attachement historique du Canada anglais à la Grande Bretagne et du Québec à la France.

Au total, la Confédération canadienne a donné naissance à une société spécifique, qui, par l'ancrage européen, a su échapper à l'influence américaine. Un écrivain anglophone est allé jusqu'à remercier les Québécois d'avoir préservé l'identité culturelle du Canada, car d'une certaine façon, le bilinguisme, produit de l'histoire, a permis au Canada de forger son originalité dans l'ensemble américain.

## **ITINÉRAIRE ET PROGRAMME DE LA MISSION**

### **PROVINCE DE QUÉBEC**

#### **Mercredi 7 septembre 1984**

- Accueil à l'aéroport de Québec par M. Dominique de Combles de Nayves, Consul général à Québec

#### **Judi 8 septembre 1994**

- Réunion de travail au Consulat général de France,

- Déjeuner de travail à la Résidence avec des juristes et experts en procédure pénale

- Visite de la Ville de Québec

- Réception offerte par le Lieutenant-Gouverneur de Québec, le Très Honorable Martial Asselin

#### **Vendredi 9 septembre 1994**

- Entretien avec M. André Boulerice, Député de Saint-Jacques-Sainte-Marie, représentant du chef de l'Opposition officielle, M. Jacques Parizeau

- Visite de l'Hôtel du Parlement du Québec

- Déjeuner offert au restaurant « Le Parlementaire » par M. Jean Leclerc, Ministre délégué aux Services gouvernementaux et Vice-président du Conseil du Trésor

- Entretien avec M. Jean-Pierre Saintonge, Député de la Pinière et Président de l'Assemblée nationale

- Dîner offert à la Résidence par le Consul général en présence de M. Max « One Onti » Gros-Louis, Grand Chef de Nation huronne Wendake

Samedi 10 septembre 1994

- Visite de la Réserve des Hurons à Wendake

- Visite des environs de Québec (Ile d'Orléans, Basilique de Sainte-Anne-de-Beaupré, chutes de Montmorency)

**PROVINCE DU MANITOBA**

Dimanche 11 septembre 1994

- Départ de Québec pour Winnipeg (via Montréal)

- Accueil à l'aéroport de Winnipeg par M. Fred G. Granger, Consul honoraire de France à Winnipeg, Président de l'Alliance française du Manitoba

Lundi 12 septembre

- Visite de l'Alliance française en présence de M. Bertrand Dufieux, Directeur de l'Alliance française

- Visite du Musée de l'Homme et de la Nature

- Visite du Musée des Beaux Arts

- Visite du Palais législatif du Manitoba

- Réunion de travail avec M. Ron Duhamel, Député fédéral, des juristes manitobains d'expression française, des fonctionnaires du ministère de la Justice et du ministère des Affaires intergouvernementales

- Déjeuner offert par M. Denis Rocan, Président de l'Assemblée législative

- Rencontre avec le Très Honorable Yvon Dumont, Lieutenant-Gouverneur du Manitoba

- Visite de la Cathédrale de Saint-Boniface

- Visite du Collège universitaire Saint-Boniface et rencontre avec le Recteur M. Claude Ruest

- Visite du Centre culturel franco-manitobain

- Dîner dans le quartier Saint-Boniface avec M. Fred Granger, Consul général honoraire, M. Bertrand Dufieux, Directeur de l'Alliance française, M. Raymond Bisson, Directeur de la division scolaire francophone du Manitoba, M. Alfred Monnin, ancien Juge en chef du Manitoba

Mardi 13 septembre 1994

- Départ pour Churchill (via Thomson)

- Visite de la ville et de ses environs

- Entretien avec M. Doug Webber, Maire de Churchill, M. Michaël Spence, Maire-adjoint, M. John Bilenduke, M. Gavin Lawrie et M. Wally Hyska, conseillers municipaux, et M. Rod MacKenzie, administrateur

- Dîner organisé en l'honneur du maire et du conseil municipal de Churchill

Mercredi 14 septembre 1994

- Départ pour Vancouver, via Winnipeg

- Accueil à Vancouver par Mademoiselle Maryse Berniau, Consul général à Vancouver

**COLOMBIE BRITANNIQUE**

Jedi 15 septembre 1994

- Visite de la ville et du Parc Stanley

- Rencontre avec l'Honorable Allan Mac Eachern, Président de la Cour supérieure de Colombie britannique

- Déjeuner offert par le Consul général en présence du Président de l'Assemblée provinciale, de plusieurs députés fédéraux et juristes

- Départ de Vancouver pour Victoria, capitale de la Province de la Colombie britannique (Ile de Vancouver)

- Visite des Jardins Butchart

Vendredi 16 septembre 1994

- Visite du Parlement

- Rencontre avec M. Ernie Quantz, Assistant du Ministre de la Justice

- Rencontre avec des avocats spécialistes du droit constitutionnel et du droit public

Samedi 17 septembre

- Départ pour Toronto

**PROVINCE DE L'ONTARIO**

Dimanche 18 septembre 1994

- Excursion aux chutes du Niagara

- Réception organisée par M. Yves Doutriaux, Consul général de France à Toronto, en présence de M. David Warner, Président de l'Assemblée législative de l'Ontario, de plusieurs personnalités francophones et des délégués torontois au Conseil supérieur des Français de l'Étranger

Lundi 19 septembre 1994

- Petit déjeuner de travail organisé par le Consul général sur les problèmes de droit constitutionnel avec M. Jean Poirier, Député de Prescott et Russel, et M. Daniel Drache, Directeur du Centre d'études canadiennes de l'Université York de Toronto, et M. Mc Roberts, ancien directeur dudit centre

- Visite de l'Assemblée législative de l'Ontario

- Rencontre avec M. David Warner, Président de l'Assemblée législative

- Départ pour Ottawa

- Accueil de la délégation à l'aéroport d'Ottawa par M. Jean-Marc Gravier, Premier secrétaire de l'Ambassade

- Réunion de travail avec Son Excellence M. Alfred Sieffer-Gaillardin, Ambassadeur de France au Canada

- Rencontre avec Maître Christiane Verdon, Avocat général principal, et Maître Yvan Roy, Avocat général représentant l'Honorable Allan Rock, Ministre de la Justice

- Séance de travail avec une délégation du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelle, composé de :

- \* l'Honorable Gérald A. Beaudoin, Président du Comité
- \* l'Honorable Jean-Noël Desmarais
- \* l'Honorable Mabel M. De Ware
- \* l'Honorable Philippe D. Gigantes
- \* l'Honorable Richard Stanbury
- \* l'Honorable Jean-Claude Rivest

- Dîner offert par l'Honorable Roméo Leblanc, Président du Sénat

Mardi 20 septembre 1994

- Séance de travail avec le Comité de justice et des questions juridiques de la Chambre des Communes

- Visite du Parlement

- Table ronde sur le droit pénal organisée par le Ministre de la Justice, avec la participation de :

- \* Maître Yvan Roy, avocat général, Section de la politique en matière de droit pénal
- \* Maître Liliane Longo, conseillère juridique, Direction stratégie nationale des poursuites en matière de drogue
- \* Maître Patricia Dunberry, conseillère juridique, Section de la politique de la famille et des enfants

- Déjeuner au Centre national des Arts

- Assistance à la période des questions (*question time*) de la Chambre des Communes

- Visite de la Cour suprême du Canada

- Rencontre avec l'Honorable Mme Claire l'Heureux-Dube, juge puînée à la Cour suprême

- Dîner offert à la Résidence par Son Excellence M. Alfred Sieffer-Gaillardin, Ambassadeur de France au Canada

Mercredi 21 septembre 1994

- Départ pour Paris (via Toronto)

## **REMERCIEMENTS**

La délégation de la commission des Lois tient à remercier tous ceux qui ont contribué au bon déroulement de la mission et notamment :

- M. Gérard BEAUDOIN, Président du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat ;

- M. Alfred SIEFFER-GAILLARDIN, Ambassadeur de France au Canada, M. Jean-Marc GRAVIER, Premier secrétaire, et Mlle Éliane APPERT, Stagiaire de l'ENA ;

- M. Dominique de COMBLES de NAYVES, Consul général à Québec

- Mlle Maryse BERNIAU, Consul général à Vancouver ;

- M. Yves DOUTRIAUX, Consul général à Toronto

- M. Fred G. GRANGER, Consul honoraire à Winnipeg

# LE CANADA

## Dix provinces et deux territoires



Source : « Payscope » - Encyclopaedia Universalis.

**L TITRE PREMIER :**

**LE FÉDÉRALISME CANADIEN : UNE RÉPONSE  
INSTITUTIONNELLE À LA SPÉCIFICITÉ  
CULTURELLE DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE**

## **A. L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DU CANADA : QUELQUES REPÈRES CHRONOLOGIQUES**

<b>24 juillet 1534</b>	Découverte du Canada par le Malouin Jacques Cartier, envoyé par François Ier. - Il plante une croix sur la côte de Gaspé
<b>1608</b>	Samuel Champlain, natif de Brouage, en Saintonge, fonde la ville de « Kébec »
<b>1642</b>	Fondation de Montréal
<b>1663</b>	Le Canada, sur ordre de Louis XIV, devient province de France
<b>1713</b>	Traité d'Utrecht. La France doit céder à l'Angleterre l'Acadie, les territoires de la Baie d'Hudson et Terre-Neuve
<b>1755</b>	« Le grand dérangement » (exode des Acadiens)
<b>18 septembre 1759</b>	Capitulation des Français à Québec - Les généraux français Montcalm et anglais Wolfe meurent sur les plaines d'Abraham
<b>1760</b>	Capitulation de Montréal
<b>1763</b>	Traité de Paris qui consacre la victoire des Britanniques : le Canada et ses dépendances sont cédés à la Couronne britannique. La « Nouvelle France » devient « The Province of Quebec » (sauf Saint-Pierre-et-Miquelon)
<b>1774</b>	Par l'Acte de Québec, concédé par Georges III, les Québécois recouvrent leurs lois civiles, la libre pratique de la religion et leurs territoires au Nord et à l'Ouest
<b>1775 - 1783</b>	Guerre d'indépendance américaine
<b>1784</b>	Afflux de « Loyalistes » qui créent la Colonie britannique du Nouveau-Brunswick
<b>1791</b>	Le Constitutional Act divise la Colonie britannique en deux Canadas : le Haut Canada et le Bas Canada (Québec) qui ont chacun un gouvernement propre
<b>1812 - 1814</b>	Guerre anglo-américaine
<b>1837 - 1838</b>	Double insurrection Bas Canada : Les « Patriotes » de Louis-Joseph Papineau Haut Canada : William Mackenzie
<b>1841</b>	L'Acte d'Union réunit le Haut et le Bas Canada pour fonder le Canada Uni : les deux parties du Canada sont représentées par un nombre égal de députés (alors que les Québécois sont les plus nombreux)

- 1848** Reconnaissance du français comme deuxième langue officielle du Canada
- 1er juillet 1867** L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, adopté par le Parlement du Royaume Uni, fonde la Confédération canadienne, Dominion de l'Empire. Le Canada est divisé en quatre provinces : Ontario, Québec, Nouvelle Écosse, Nouveau-Brunswick
- 1869** Les Territoires du Nord-Ouest (ancienne Terre de Rupert) rejoignent le Canada
- 1870** Adhésion du Manitoba à l'Union
- 1871** Adhésion de la Colombie britannique
- 1873** Adhésion de l'Île-du-Prince Édouard
- 1898** Création du Territoire du Yukon (or du Klondike)
- 1905** Constitution des provinces de l'Alberta et du Saskatchewan
- 1995** Terre-Neuve devient la dixième province du Canada
- 1960** Début de la « révolution tranquille » avec l'arrivée au pouvoir au Québec du Parti libéral de Jean Lesage (Réforme du système d'éducation, extension et modernisation du secteur public, demande de révision du fédéralisme)
- 24 juillet 1967** Le Général de Gaulle lance du haut du balcon de l'Hôtel de Ville de Montréal : « Vive le Québec libre »
- 1968** René Lévesque fonde le Parti québécois qui obtiendra 30 % des voix aux élections provinciales de 1973
- Juin 1971** Échec de la Conférence de Victoria sur la réforme de la Constitution (aucune redistribution des pouvoirs, ni reconnaissance d'un statut particulier pour Québec)
- 1976** René Lévesque devient Premier ministre
- 1977** La Charte de la langue française (loi 101) fait du français « la langue de l'Etat et de la loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires »
- 1980** Les Québécois rejettent la « souveraineté association » proposée par René Lévesque (41 % de oui)  
Le Premier ministre fédéral Pierre Elliott Trudeau promet une « fédération renouvelée »
- 29 mars 1982** Le rapatriement de la Constitution permet au Canada d'amender la Constitution sans l'aval du Parlement de Westminster. La « Charte canadienne des Droits et Libertés » entre en vigueur

- 1987** Accord du Lac Meech : le Québec est reconnu comme une « société distincte ». Les dix provinces ont trois ans pour ratifier l'accord.
- 1988** Accord de libre échange avec les États-Unis d'Amérique.
- 1990** Rejet de l'accord du Lac Meech en raison de l'opposition du Manitoba et de Terre-Neuve
- 1992** Entente de Charlottetown, rejetée par référendum par six provinces dont le Québec
- Octobre 1993** Le Parti libéral remporte les élections fédérales. M. Jean Chrétien, né au Québec, devient Premier ministre
- 1er janvier 1994** Entrée en vigueur de l'ALENA (Accord de libre échange nord-américain) entre les États-Unis, le Mexique et le Canada
- 12 septembre 1994** Victoire du Parti québécois de M. Parizeau aux élections provinciales du Québec

## **B. L'ORIGINE DU FÉDÉRALISME : UNE DEMANDE DES QUÉBÉCOIS POUR PRÉSERVER LEUR IDENTITÉ CULTURELLE**

La fédération canadienne (1) a pour fondement la loi constitutionnelle de 1867, (antérieurement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique) adoptée par le Parlement anglais à la demande de trois colonies britanniques qui ont donné naissance à quatre provinces : la Nouvelle Écosse, le Nouveau-Brunswick, ainsi que l'Ontario et le Québec, qui formaient antérieurement le Canada Uni. Les autres provinces sont entrées par la suite dans l'union fédérale (2).

L'option fédérale correspondait à une revendication des Québécois, dans la mesure où les francophones étaient partout minoritaires sauf à Québec. Pour préserver son caractère distinct, la Province de Québec recevait des compétences importantes en matière d'organisation familiale, civile et municipale.

La loi de 1867 présentait l'avantage essentiel de garantir les droits des minorités linguistiques.

Ainsi l'article 93 consacre le droit pour les minorités catholiques en dehors du Québec et de la minorité protestante à l'intérieur du Québec d'avoir des écoles confessionnelles financées sur fonds publics.

Quant à l'article 133, il garantit le bilinguisme des institutions publiques. Il permet l'usage facultatif de l'anglais et du français dans les débats du Parlement fédéral et du Québec de même que dans les procédures écrites et dans les plaidoiries orales devant les tribunaux fédéraux et les tribunaux du Québec.

En revanche, l'usage du français et de l'anglais est obligatoire dans la rédaction des lois fédérales et des débats parlementaires.

Des dispositions semblables ont été édictées pour le Manitoba par la loi de 1870 et pour le Nouveau-Brunswick par la Charte canadienne des Droits et Libertés, issue de la loi constitutionnelle de 1982.

La loi de 1867 avait ainsi scellé entre les anglophones et les francophones un pacte fédéral fondé sur le bilinguisme et la création de la

---

<sup>1</sup>. Le Canada se dénomme une confédération : comme les provinces n'ont aucune compétence de droit international, il s'agit en droit d'une Fédération.

<sup>2</sup>. Voir sur ce point l'excellent article de José Woehrling « La Constitution canadienne : les rapports entre le Québec et le Canada de 1867 à nos jours » in Revue française de droit constitutionnel. Octobre 1992.

Province du Québec. En réalité, les Québécois acceptaient d'adhérer à la Nouvelle Union sous réserve de la garantie de leurs droits propres.

Dans le domaine institutionnel, l'Acte de 1867 mettait en place les principales institutions canadiennes, mais le fédéralisme apparaissait comme centralisé.

L'évolution des rapports fédéraux-provinciaux devait par la suite conduire à une extension des compétences provinciales.

A partir du début de la Révolution tranquille en 1960, la contestation québécoise allait contribuer à la remise en cause des structures fédérales et provoquer ce qui a été appelé « la crise du fédéralisme canadien ».

## **C. LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES**

### **1. LE CHEF DE L'ÉTAT : LA REINE D'ANGLETERRE**

Le Canada est une monarchie constitutionnelle.

Le Chef de l'Etat canadien est la Reine Elisabeth II, « Reine du Royaume Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires ». La reine régit mais ne gouverne pas.

La Souveraine est représentée au Canada par un Gouverneur général (M. Ramon Hnatyshyn, depuis le 29 janvier 1990).

Nommé pour cinq ans par la Couronne après avis du Premier ministre canadien qui lui soumet une candidature, le Gouverneur général est alternativement anglophone et francophone.

Survivance du principe de la sanction royale, toute loi doit être promulguée par le Gouverneur général.

### **2. LE PARLEMENT D'OTTAWA : UN BICAMÉRISME ÉQUILIBRÉ**

Aux termes de l'article 17 de l'Acte de l'Amérique du Nord, le Parlement comprend la Reine, une chambre haute appelée le Sénat et la Chambre des Communes.

**a) La Chambre des communes**

Les députés de la Chambre des Communes sont élus au suffrage universel direct par scrutin uninominal à un tour pour une période de cinq ans.

Elle peut être dissoute par le Gouverneur général. La tradition veut que les élections soient organisées dans la quatrième année de la législature au moment jugé opportun par le Premier ministre.

Le nombre total des députés s'élève à 295. La répartition des sièges entre les dix provinces et les deux territoires est la suivante :

* Ontario :	99
* Québec :	75
* Colombie britannique :	32
* Alberta :	26
* Manitoba :	14
* Saskatchewan :	14
* Nouvelle-Écosse :	11
* Nouveau-Brunswick :	10
* Terre-Neuve :	7
* Ile du Prince-Edouard :	4
* Territoires du Nord-Ouest :	2
* Territoire du Yukon :	1

Cinq partis politiques sont actuellement représentés à la Chambre des Communes. Les trois principales formations sont le Parti libéral (176 députés), dont le Chef est M. Jean Chrétien, le Bloc québécois (54) et le Reform Party (52 députés).

Le Bloc québécois est dirigé par M. Lucien Bouchard, ancien Ambassadeur du Canada en France et ancien Ministre du Gouvernement de M. Brian Mulroney. M. Lucien Bouchard, à deux voix près, est ainsi le Chef de l'opposition officielle de sa Majesté. Or, le Bloc québécois a été élu sur une plate-forme souverainiste.

A l'inverse, le Reform Party, parti conservateur implanté à l'Ouest du Canada, se montre peu favorable au bilinguisme et au multiculturalisme.

Entre deux réunions de travail au Parlement d'Ottawa, la délégation a eu l'occasion d'assister à une période de questions au Gouvernement (*question time*). Au cours de la séance, l'anglais et le français ont été alternativement employés : il est même arrivé que le Premier ministre commence sa réponse en français et la termine en anglais. Pour l'anecdote, il faut signaler que l'une des questions a porté sur le remboursement de la contribution du Québec

(26 millions de dollars) pour le référendum fédéral d'octobre 1992 sur l'entente de Charlottetown.

L'ensemble des débats en séance publique font l'objet d'une interprétation simultanée, qui permet aux députés, au public et aux journalistes de suivre les discussions dans la langue de leur choix. Par ailleurs, les discussions sont retransmises sur deux chaînes, l'une anglophone, l'autre francophone.

## **b) Le Sénat**

La Chambre haute du Parlement, modelée sur la Chambre des Lords du Royaume-Uni, comprend **104 membres nommés par le Gouvernement**. Les sénateurs peuvent exercer leur fonction jusqu'à l'âge de soixante-quinze ans.

Les sénateurs ont vocation à représenter les membres de la fédération mais à la différence du système américain le nombre des sénateurs de chaque province du territoire est établi en tenant compte dans une certaine mesure de sa population. Il est à noter que le Québec dispose du même nombre de représentants que l'Ontario, pourtant plus peuplé. La même observation vaut, d'une part, pour, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle Écosse et, d'autre part, pour la Colombie britannique, le Manitoba, Terre-Neuve, le Saskatchewan et l'Alberta.

* Ontario :	24
* Québec :	24
* Nouveau-Brunswick :	10
* Nouvelle Écosse :	10
* Colombie britannique :	6
* Terre-Neuve :	6
* Alberta :	6
* Manitoba :	6
* Saskatchewan :	6
* Ile du Prince-Édouard :	4
* Territoires du Nord-Ouest :	1
* Territoire du Yukon :	1

Le Sénat dispose des mêmes prérogatives que la Chambre des Communes à trois exceptions près :

- le Gouvernement n'est pas responsable devant le Sénat, mais seulement devant la Chambre des Communes ;

- Le Sénat n'a aucun veto suspensif sur certaines modifications de la Constitution ;

- l'initiative en matière financière appartient à la Chambre des Communes.

En revanche, la promulgation des lois, par le biais de la sanction royale, a lieu au Sénat où se déroulent également les cérémonies d'ouverture (Discours du Trône) et de clôture des sessions du Parlement.

La réforme du Sénat a été au centre des négociations constitutionnelles qui ont suivi le rapatriement de la Constitution en 1982.

Pour conforter la légitimité provinciale des sénateurs, l'Accord du Lac Meech prévoyait que les sénateurs de chaque province devaient être choisis par le Gouvernement fédéral sur une liste établie par le Gouvernement de la province considérée.

Mais une telle proposition ne pouvait satisfaire les Provinces de l'Ouest qui ne disposent pas de la même représentation que le Québec et l'Ontario. Elles ont donc proposé la formule dite du « Triple E » afin de parvenir à un Sénat « élu, égal et efficace » où chaque province serait représentée par le même nombre de sénateurs. En outre, les sénateurs seraient élus au suffrage universel direct. En d'autres termes, c'était le système américain ou australien qui se trouvait transposé au Canada.

Le Québec a jugé inacceptable une telle formule, qui ne lui laisserait que le dixième des sièges, au lieu du cinquième à l'heure actuelle.

Dans le cadre de l'entente conclue à Charlottetown le 28 août 1992, la représentation des provinces à la Chambre des Communes devait être ajustée pour la rendre plus proportionnelle à la population, comme le souhaitaient l'Ontario et la Colombie britannique, mais le Québec se voyait garantir pour toujours au moins 25 % des sièges à la Chambre des Communes. L'ensemble de ce dispositif constituait un compromis acceptable en échange de l'abandon d'une représentation égale au Sénat.

À la suite de l'échec de la procédure référendaire, notamment au Québec, la réforme du Sénat n'est plus à l'ordre du jour.

### c) Le Cabinet

Le Cabinet est l'émanation directe de la majorité à la Chambre des Communes.

Sous la direction de M. Jean Chrétien, le Gouvernement actuel compte 23 ministres et 8 secrétaires d'État.

Les ministres et les secrétaires d'État conservent, le cas échéant, leur mandat parlementaire.

## D. LES INSTITUTIONS PROVINCIALES

### 1. LES COMPOSANTES DE LA FÉDÉRATION : DIX PROVINCES ET DEUX TERRITOIRES

Comme le montre le tableau ci-dessous, Québec est la province la plus étendue (près de trois fois la France) et l'Ontario la province la plus peuplée.

**SUPERFICIE ET POPULATION (Recensement de 1991)**

ÉTATS	SUPERFICIE (en km <sup>2</sup> )	POPULATION (en millions d'habitants)
Québec	1,6 million	5,896
Ontario	1,07 million	10,085
Saskatchewan	653.000	0,969
Manitoba	650.000	1,092
Alberta	638.000	2,238
Nouvelle Écosse	55.500	0,900
Nouveau-Brunswick	73.437	0,724
Ile du Prince Édouard	5.650	0,130
Territoires du Nord Ouest	330.000	0,058
Colombie britannique	930.000	3,282
Labrador et Terre-Neuve	112.000	0,574200
Yukon	483.450	0,028

## **2. LES INSTITUTIONS PROVINCIALES**

### **a) Le Lieutenant-Gouverneur**

La délégation de la commission des Lois a eu le privilège de rencontrer deux Lieutenants Gouverneurs, celui du Québec, le Très Honorable Martial Asselin, et celui du Manitoba, le Très Honorable Yvon Dumont.

Le Chef de l'État canadien, la Reine Elisabeth II, Reine du Canada, est représenté dans chaque province par un Lieutenant-Gouverneur, nommé pour cinq ans par le Gouverneur général en conseil, sur la recommandation du Premier ministre du Canada.

Le Lieutenant-Gouverneur a charge d'ouvrir les sessions de l'Assemblée provinciale et, le cas échéant, de la dissoudre. C'est le Lieutenant-Gouverneur qui fait prêter serment au Premier ministre et aux membres de son cabinet.

Le Lieutenant-Gouverneur donne également la sanction royale à toutes les lois adoptées par l'Assemblée provinciale.

### **b) Le Gouvernement**

Le Gouvernement provincial comprend, outre le Lieutenant-Gouverneur, le Premier ministre et les membres du Cabinet qui émane directement de la majorité parlementaire.

Le Gouvernement est solidairement responsable devant l'Assemblée législative de la Province.

Le Premier ministre peut dissoudre l'Assemblée avant le terme normal de la législature.

### **c) Le Parlement provincial : un système monocaméral**

Lors de son séjour à Québec, la délégation a eu l'honneur de rencontrer M. Jean Saintonge, Président de l'Assemblée nationale du Québec

qui a fourni des informations très complètes sur les attributions de l'Assemblée nationale et les conditions d'exercice du mandat parlementaire.

L'Assemblée nationale comprend 125 députés élus au suffrage universel direct pour une durée maximum de cinq ans.

Le mandat de député est incompatible avec tout autre mandat, notamment celui de député fédéral : toutefois, un député nommé au Gouvernement provincial conserve son mandat.

Pour l'essentiel, l'organisation et la procédure parlementaire de l'Assemblée nationale s'inspirent de la tradition britannique.

Le Président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature ; il est habituellement choisi sur proposition du Premier ministre, après consultation avec l'opposition, car le Président doit faire preuve de neutralité dans l'exercice de ses fonctions. Le Président ne participe pas aux débats et ne vote pas, sauf en cas d'égalité des voix.

Il est assisté par deux vice-présidents.

La tradition parlementaire veut que le parti ministériel, avec à sa tête le Premier ministre, siège à la droite du Président et les partis d'opposition à sa gauche.

Le Chef du parti politique le plus important après le parti gouvernemental siège en sa qualité de chef de l'opposition officielle.

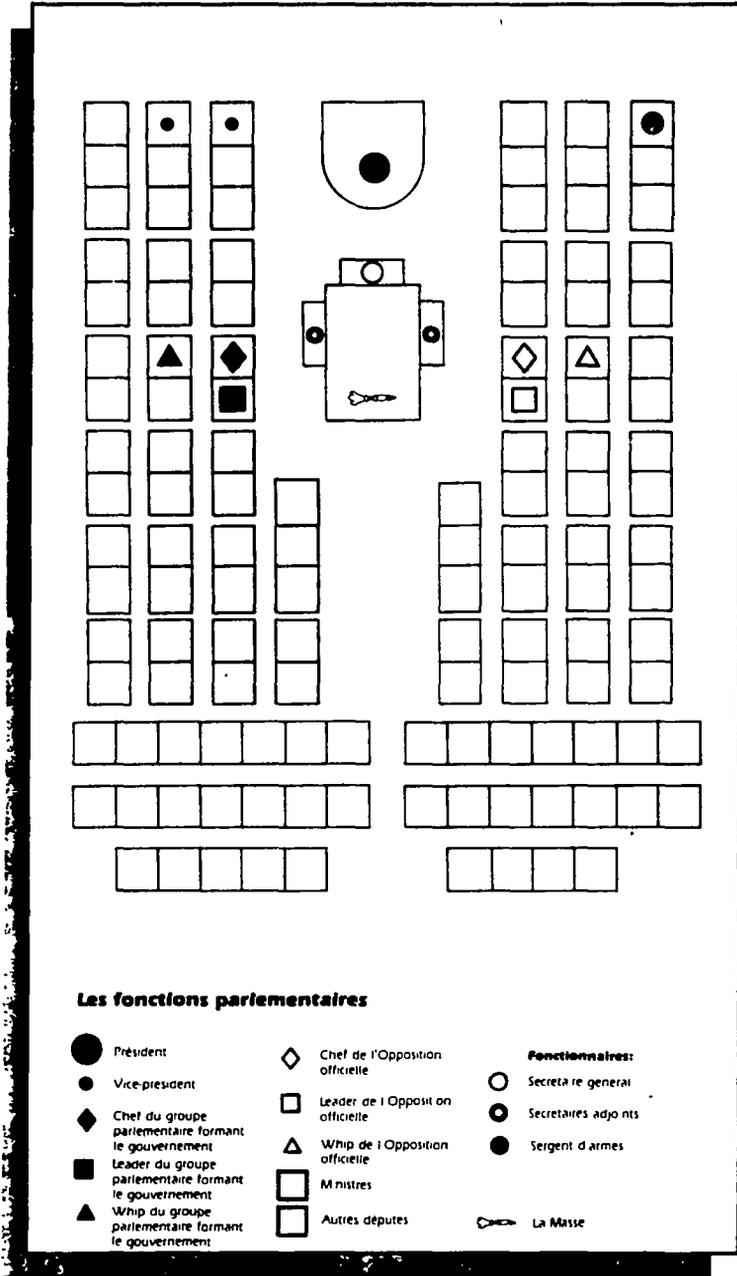
Les leaders parlementaires débattent des questions de procédure et règlent, entre eux et avec le Président, la conduite des travaux.

Les whips ont la tâche délicate de maintenir le bon ordre dans les rangs de leur groupe parlementaire : ils veillent à ce que les députés soient présents, car le vote est personnel.

Le Premier ministre peut nommer parmi les députés un ou plusieurs adjoints parlementaires à un ministre pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. L'adjoint est chargé notamment de répondre aux questions adressées au ministre ou de le représenter dans certaines activités.

## LE DIAGRAMME DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

### LES FONCTIONS PARLEMENTAIRES



L'Assemblée nationale compte huit commissions permanentes : leur dénomination et leurs compétences sont les suivantes :

<b>Commission des institutions</b>	Présidence du Conseil exécutif, justice, relations intergouvernementales, constitution et protection du parlementaire
<b>Commission du budget et de l'administration</b>	Finances, budget, comptes publics, administration du Gouvernement, fonction publique, privatisation, services et approvisionnement
<b>Commission des affaires sociales</b>	Famille, santé, services sociaux et communautaires, condition féminine, main d'oeuvre et sécurité du revenu ainsi que relations avec le public
<b>Commission de l'économie et du travail</b>	Industrie, commerce, tourisme, travail technologique, énergie et ressources
<b>Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation</b>	
<b>Commission de l'aménagement et des équipements</b>	Collectivités locales, aménagement, transport, travaux publics, environnement, loisirs, chasse et pêche, habitation
<b>Commission de l'éducation</b>	Éducation, science et formation professionnelle
<b>Commission de la culture</b>	Culture, communications, communautés culturelles et immigration

Chacune des huit commissions regroupe une quinzaine de députés ; le ministre qui propose un projet de loi est membre de la commission qui l'étudie.

Trois présidents de commission doivent appartenir à des partis de l'opposition.

Pour la procédure d'adoption des lois, une distinction doit être opérée entre les projets de loi publics qui touchent habituellement toute la population ou une grande partie de celle-ci, et les projets de loi privés concernant des intérêts privés ou locaux ; c'est l'équivalent des *bills* d'intérêt privé et des *bills* d'intérêt public examinés par le Parlement d'Ottawa.

Au cours de son séjour, la délégation de la commission des Lois a été amenée à visiter les parlements provinciaux du Manitoba, de la Colombie britannique et de l'Ontario. Elle a eu en outre l'honneur de rencontrer M. Denis Rocan, Président de l'Assemblée législative du Manitoba, M. Barns, Président

du Parlement de la Colombie britannique, et M. David Warner, Président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

La majesté des palais législatifs témoigne de la puissance des parlements provinciaux qui, comme dans tout système fédéral, détiennent une parcelle du pouvoir législatif, assument des compétences très étendues et gèrent des budgets d'une grande importance.

Par-delà certaines particularités, les règles de procédure et les méthodes de travail ne varient guère d'une province à l'autre, dans la mesure où elles s'inspirent du système britannique en vigueur au Parlement d'Ottawa.

Ainsi le Parlement de la Colombie britannique comprend soixant-quinze députés. Chaque jour, est organisée une période des questions (*question time*) à laquelle assiste la quasi totalité des parlementaires. L'Assemblée siège en commission plénière, ou peut renvoyer l'étude d'un texte à une commission spéciale ou permanente. Dans tous les cas, le vote est nominal.

## **E. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE FÉDÉRAL ET LE PROVINCIAL**

Les pouvoirs du Parlement fédéral sont déterminés par l'article 91 de la loi constitutionnelle de 1867.

Cet article commence par une attribution générale de compétence au Parlement d'Ottawa qui peut légiférer « *pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures des provinces* ».

Puis, « *pour plus de garantie sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés* », l'article 91 énumère certaines matières ressortissant de droit à la compétence des autorités fédérales et parmi lesquelles on peut citer :

- \* la dette et la propriété publiques
- \* l'assurance-chômage
- \* le service postal
- \* la monnaie
- \* la banqueroute et la faillite
- \* les Indiens et les terres réservées pour les Indiens
- \* la naturalisation et les aubains
- \* le mariage et le divorce

- \* la loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle
- \* l'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers.

Les compétences provinciales sont énumérées en seize points par l'article 92 qui mentionne notamment :

- \* la propriété et les droits civils (le droit civil napoléonien au Québec et la common law dans les autres provinces)
- \* la santé et l'aide sociale
- \* l'administration de la justice, c'est-à-dire la création, le maintien, l'organisation des tribunaux pour la province et la définition de la procédure en matière civile devant ces tribunaux, mais pas la désignation des juges
- \* les institutions municipales.

Les provinces sont également compétentes pour la police (sauf la gendarmerie royale, les transports routiers et l'éducation), sous réserve de la compétence de la Fédération pour protéger les droits des minorités qui fréquentent des écoles confessionnelles séparées ou dissidentes.

D'autres matières comme l'immigration ou l'agriculture font l'objet d'une compétence concurrente entre la fédération et les Provinces, ce qui signifie que la loi fédérale l'emporte sur la loi provinciale.

Au total, le fédéralisme canadien apparaît comme relativement centralisé. La compétence de la fédération est le principe et les pouvoirs provinciaux sont enserrés dans une énumération limitative. Les matières nouvelles ou non prévues par la Constitution sont attribuées de droit au Parlement d'Ottawa.

Les contestations relatives au partage des pouvoirs entre le fédéral et le provincial sont tranchées en dernier ressort par la Cour Suprême. Mais, comme l'a souligné M. André Boulerice, les Québécois comparent souvent la Cour Suprême à la Tour de Pise, car elle penche toujours du côté de la Fédération.

Des avocats de Vancouver ont confirmé l'analyse de M. Boulerice : la répartition des pouvoirs entre Ottawa et les Provinces est loin d'être satisfaisante, car la Fédération détient ou s'arroge des pouvoirs excessifs, dans la mesure où le Gouvernement s'appuie sur les termes très généraux de l'article 91 (« la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ») pour instiller une conception extensive de ses pouvoirs.

La détermination des compétences respectives au sein de la Fédération mériterait à tout le moins une certaine clarification, car elle a été souvent comparée à un « casse-tête juridique » ; elle est même pour certains le « deuxième sport national après le hockey sur glace ».

**II. TITRE II :**

**LA QUESTION QUÉBÉCOISE :  
LA SÉPARATION OU UNE PLUS GRANDE  
AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE  
AU SEIN DE L'ENSEMBLE CANADIEN**

## **A. LE POINT DE DÉPART DE L'IMPASSE CONSTITUTIONNELLE : LE RAPATRIEMENT DE LA CONSTITUTION, SANS L'ACCORD DU QUÉBEC**

En vertu de la loi constitutionnelle de 1867, sur l'Amérique du Nord britannique, le pouvoir constituant était dévolu au Parlement de Westminster qui avait donc seul compétence pour modifier la Constitution canadienne.

Pendant les vingt années qui ont suivi les débuts de la « Révolution tranquille » de Jean Lesage, en 1960, le Gouvernement fédéral n'a eu de cesse de rechercher un terrain d'entente entre le Québec et le Canada anglais sur le rapatriement de la Constitution. Cela supposait que l'ensemble des provinces s'accordent sur la procédure de révision de la Constitution rapatriée.

Les Québécois posaient un double préalable : une redistribution des compétences et l'octroi au Québec d'un droit de veto destiné à contrecarrer toute révision constitutionnelle susceptible d'affecter le statut particulier de Québec.

Dans le cadre de cette négociation constitutionnelle, le Gouvernement souverainiste de René Lévesque décide d'organiser le 20 mai 1980 un référendum visant à obtenir du peuple québécois le mandat de contracter avec le reste du Canada une entente appelée « souveraineté-association », c'est-à-dire une souveraineté assortie d'une association économique et monétaire avec le Canada.

Intervenant dans la campagne référendaire, le Premier ministre, M. Pierre-Elliott Trudeau, estima souhaitable de promettre, en accord avec la majorité des Premiers ministres provinciaux, de « renouveler » le fédéralisme canadien si les Québécois renonçaient à la « souveraineté-association ».

Comme on le sait, le résultat du référendum fut un échec pour M. Lévesque car le non l'emporta par 59,56 % des suffrages exprimés.

Dès l'été 1980, les Gouvernements fédéraux et provinciaux décidèrent de reprendre leurs discussions sur un ordre du jour portant notamment sur les points suivants :

- \* l'élaboration d'un préambule constitutionnel affirmant notamment le caractère distinct de la société québécoise
- \* le rapatriement de la Constitution
- \* une charte des droits et libertés
- \* la réforme du Sénat et de la Cour Suprême
- \* une plus grande autorité des provinces sur les ressources naturelles, la pêche, les communications et le droit de la famille

- \* une plus grande autorité fédérale sur l'économie, en vue de réduire les disparités régionales.

Une réunion des Premiers ministres fit apparaître l'impossibilité de parvenir à l'unanimité sur l'ensemble des points en discussion. Aussi, M. Pierre-Elliott Trudeau se résolut-il à la procédure dite du **rapatriement unilatéral**, projet qui fut appuyé par l'Ontario et le Nouveau-Brunswick mais rejeté par les huit autres provinces.

Le 28 septembre 1981, la Cour Suprême estima que le rapatriement était conforme au droit constitutionnel, mais incompatible avec les conventions constitutionnelles qui supposaient le consentement sinon de toutes les provinces du moins de deux d'entre elles.

Pour prendre en considération ces conventions constitutionnelles, une Conférence des Premiers ministres fut convoquée début novembre : tous les gouvernements provinciaux, à l'exception du Québec, signèrent une entente approuvant le rapatriement de la Constitution, sous la réserve de l'insertion dans la future Charte canadienne d'une disposition permettant aux provinces d'adopter des lois dérogeant aux articles de la Charte traitant des libertés fondamentales, des garanties juridiques et des droits à l'égalité. La « clause nonobstant » qui peut donc être contenue dans toute loi provinciale a ainsi pour finalité de préserver l'autonomie législative de chaque province.

Le 1er décembre 1981, l'Assemblée nationale du Québec rejeta les propositions fédérales par voie de résolution.

La loi constitutionnelle de 1982 fut néanmoins proclamée par la Reine d'Angleterre.

Dans un arrêt rendu à l'unanimité le 6 décembre 1982, la Cour Suprême décida qu'aucune règle ou convention constitutionnelle n'accordait de droit de veto au Québec qui était donc soumis à la nouvelle Constitution.

Ainsi depuis 1982, le Canada se trouve dans une situation tout à fait particulière, dans la mesure où la constitution fédérale est récusée par l'un des Etats-membres de la Fédération. M. André Boulerice, en sa qualité de représentant de M. Jacques Parizeau, alors chef de l'opposition officielle, est allé jusqu'à dire que, d'un point de vue juridique, **le Québec n'était plus membre du Canada depuis 1982.**

## **B. LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU PACTE CONSTITUTIONNEL : DE L'ACCORD DU LAC MEECH À L'ENTENTE DE CHARLOTTETOWN**

Après deux législatures, les « souverainistes » doivent en 1985 laisser la place au Gouvernement libéral de M. Bourassa : ce changement de majorité permet d'envisager de nouvelles négociations constitutionnelles destinées à mettre fin à l'isolement constitutionnel du Québec.

### **1. L'ÉCHEC DE L'ACCORD DU LAC MEECH : UN AFFRONT POUR LE QUÉBEC**

Pour réintégrer le giron du fédéralisme canadien et accepter la Constitution de 1982, M. Robert Bourassa pose cinq conditions préalables :

- la reconnaissance du Québec comme société distincte
- l'accroissement du rôle des autorités provinciales en matière d'immigration
- la participation du Québec à la nomination des juges de la Cour Suprême
- la limitation du « pouvoir de dépenser » de la Fédération pour empêcher toute ingérence d'Ottawa dans les domaines de compétence des Provinces
- la reconnaissance au Québec d'un droit de veto sur toute réforme des institutions fédérales susceptible d'affecter son statut particulier.

Après deux années de négociation constitutionnelle, les dix Premiers ministres provinciaux et le Premier ministre fédéral, M. Brian Mulroney, signent l'Accord constitutionnel du Lac Meech.

Les cinq conditions du Québec sont acceptées et à l'exception de la reconnaissance du Québec comme société distincte, elles sont même étendues à l'ensemble des provinces de manière à donner à chacune d'eux un droit de veto constitutionnel. En outre, à la demande des Provinces de l'Ouest, le Gouvernement nommerait les sénateurs à partir d'une liste présentée par chaque gouvernement provincial.

Cet accord devait être ratifié avant le 23 juin 1990 par les deux chambres du Parlement et chacune des dix assemblées provinciales.

Ce délai de trois ans a été fatal à l'Accord du Lac Meech, car il a permis à de multiples oppositions de s'organiser et de se liguer pour en fin de compte faire échec à la ratification de l'Accord constitutionnel.

Les causes de cet échec sont diverses, mais paradoxalement, elles ne sont pas à rechercher dans les clauses mêmes de l'accord. En effet, si la consécration du Québec comme société distincte pouvait susciter quelques inquiétudes chez les anglophones, la loi de 1967 avait d'ores et déjà attribué aux Québécois un statut particulier au sein de la Fédération. Par ailleurs, les droits des minorités anglophones étaient préservés, car la dualité linguistique était regardée comme « la caractéristique fondamentale de la fédération canadienne ».

De même, l'exigence de l'unanimité était certes une source de rigidité et pouvait même empêcher toute réforme du Sénat au grand regret des Provinces de l'Ouest : cette exigence n'en était pas moins nécessaire pour conforter l'entente institutionnelle entre les dix provinces.

Tout cela explique que l'Accord ait été approuvé d'abord par l'Assemblée nationale de Québec le 23 juin 1987 puis par sept provinces anglophones en dépit des fortes réticences de l'opinion publique, et par la Chambre des Communes laquelle dut néanmoins passer outre au refus du Sénat par le vote d'une seconde résolution.

En fait, l'Accord du Lac Meech a « chuté » sur la double opposition des populations autochtones de la Province du Manitoba et des francophones du Nouveau-Brunswick, sans parler de la remise en cause du vote favorable de Terre-Neuve.

Au Manitoba, l'unanimité de l'Assemblée législative était requise pour suspendre l'application de certaines règles de procédure et permettre ainsi de tenir le délai de trois ans. Or, un député amérindien s'y est opposé au motif que l'Accord ne reconnaissait pas les autochtones, c'est-à-dire les Indiens, les Inuits ou les Métis, comme une société distincte au même titre que le peuple québécois.

Quant aux francophones du Nouveau-Brunswick, ils ont subordonné leur adhésion à l'affirmation constitutionnelle de l'égalité linguistique.

A tout cela, il faut ajouter l'hostilité des féministes qui voyaient dans la limitation du « pouvoir de dépenser du fédéral » un frein à la mise en oeuvre du programme de garderies ; au surplus, la reconnaissance du Québec comme société distincte était conçue comme une menace pour l'égalité des sexes ...

Toujours est-il que l'échec du Lac Meech a constitué un véritable affront pour les Québécois dont plus de soixante pour cent selon certains

sondages, auraient alors voté pour l'indépendance si un référendum avait été organisé comme le souhaitent les « souverainistes » de l'opposition.

## 2. L'ÉCHEC DE L'ENTENTE DE CHARLOTTETOWN : LA NÉGOCIATION DE LA DERNIÈRE CHANCE ?

Les débats autour de l'Accord du Lac Meech ont été l'occasion pour les représentants des populations autochtones de manifester leur volonté d'être associés à la discussion constitutionnelle.

Aussi au début de 1992, les territoires du Nord-Ouest et du Yukon comme les peuples autochtones sont-ils invités à participer à la « ronde Canada » de négociations constitutionnelles. Autour de la table, il y a seize délégations, seule manque la province de Québec (1).

Le 7 juillet 1992, un consensus se dégage sur une série de propositions incluant le droit inhérent des autochtones, la reconnaissance du Québec comme société distincte, la clause Canada, c'est-à-dire la définition des caractéristiques fondamentales du Canada, un Sénat égal, le droit de veto des Provinces sur toute réforme ultérieure des institutions (sauf pour la création de nouvelles provinces dans les territoires) et le renforcement de l'autorité législative des provinces.

Admettant que l'entente du 7 juillet 1992 reprend l'« essence » de l'Accord du Lac Meech, le Premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa accepte de se joindre aux négociations. Le 28 août 1992, on parvient à un accord unanime sur le texte du *Rapport du Consensus sur la Constitution*.

La seule innovation de l'Accord de Charlottetown consiste dans l'abandon par les Provinces de l'Ouest de la revendication d'un Sénat égal. En contrepartie, la représentation des provinces serait réajustée pour la rendre plus conforme à la population comme le souhaitent l'Ontario et la Colombie britannique ; le Québec se rallie à ce compromis, car il obtient la garantie de détenir au moins le quart des sièges de la Chambre des Communes.

Il est donc décidé d'organiser le 26 octobre deux référendums, le premier concernant l'ensemble des électeurs canadiens, sauf les Québécois, le second se tenant uniquement au Québec. La question est la même dans les deux référendums : « *Acceptez-vous que la Constitution du Canada soit renouvelée sur la base de l'entente conclue le 28 août 1992 ?* ».

---

<sup>1</sup>. Voir sur ce point « *Le débat constitutionnel canadien. de l'échec de l'Accord du Lac Meech de 1987 au référendum de 1992* » par James Ross Hurley, Directeur des Affaires constitutionnelles au Bureau du Conseil Privé.

L'entente est rejetée par la majorité des Canadiens dans la majorité des provinces et par la majorité des Québécois et des Indiens vivant dans les réserves (54 % des Canadiens, 56 % des Québécois, 62 % des Indiens).

Là encore, les causes de ce rejet sont multiples.

Comme notre Ambassadeur, M. Alfred Sieffer-Gaillardin, nous l'a indiqué, l'entente de Charlottetown était un ensemble complexe, inapplicable, **une sorte de kaléidoscope des aspirations institutionnelles des différentes composantes du Canada**, sans que l'entente définisse les voies et moyens juridiques susceptibles de les satisfaire toutes.

Ainsi, comment parvenir à l'autonomie gouvernementale des autochtones dans un Canada qui a déjà quelque difficulté à accepter la reconnaissance d'un statut particulier pour la Province de Québec ?



**Le rejet de l'Entente de Charlottetown a ainsi sonné le glas des négociations constitutionnelles.**

« Plus Jamais » a dit au lendemain de l'échec de l'Accord du Lac Meech, M. Robert Bourassa.

Voilà pourquoi le Parti québécois sous l'impulsion de M. Jacques Parizeau a retenu depuis 1992 une démarche diamétralement inverse à celle de ses prédécesseurs : d'abord enclencher le processus d'autodétermination, ensuite négocier avec le reste du Canada les conditions de l'indépendance.

## **C. LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DU 12 SEPTEMBRE : LE PARADOXE QUÉBÉCOIS : UNE MAJORITÉ RELATIVE POUR UN GOUVERNEMENT SOUVERAINISTE MAIS PAS DE MAJORITÉ ABSOLUE POUR L'INDÉPENDANCE**

### **1. LE PROGRAMME DES DEUX PRINCIPAUX PARTIS EN PRÉSENCE**

#### **a) Le Parti québécois : la souveraineté du Québec**

La souveraineté du Québec apparaît comme le premier point du Programme du Parti québécois « Des idées pour mon pays » (cf. annexe n°1).

*« Le Parti québécois a comme objectif fondamental de réaliser démocratiquement la souveraineté du Québec*

*« Le peuple québécois existe. Le Québec comme pays est encore à venir ».*

Le programme du Parti québécois procède d'un constat fondé sur l'histoire du Canada et l'expérience, acquise ces dernières années, pour conclure à la négation du fédéralisme canadien.

Aux yeux des « Péquistes », l'Etat fédéral est une pure fiction juridique qui camoufle de plus en plus difficilement la réalité de toujours : « Deux Nations dans un même pays, deux sociétés complètes et bien distinctes » comme l'a énoncé René Lévesque en 1968.

Par ailleurs, la non ratification de l'Accord du Lac Meech et le référendum de 1992 sur l'Entente de Charlottetown ont consacré l'échec du fédéralisme canadien.

Pour toutes ces raisons, la souveraineté du Québec constitue l'objectif ultime du Parti québécois.

Cette souveraineté devrait être pleine et entière : elle serait à la fois fiscale, législative et internationale, dans la mesure où tous les traités et accords internationaux seraient négociés par les représentants de l'Etat québécois et ratifiés par l'Assemblée nationale du Québec.

Les rapports avec le Canada seraient déterminés sur la base d'un accord de droit international librement négocié et consenti, par lequel le

Québec pourrait accepter sous certaines conditions d'utiliser la même monnaie que le Canada.

Enfin, le Parti québécois envisage de remplacer le scrutin majoritaire à un tour par une « proportionnelle compensatoire » permettant d'ajuster le total des députés de chaque parti en tenant compte de la sous représentation dont il aurait pu être victime dans une région ou une autre.

En ce qui regarde le processus d'accession à la souveraineté, le Gouvernement :

- \* doit soumettre à l'Assemblée nationale une déclaration solennelle affirmant la volonté du Québec d'accéder à sa pleine souveraineté ;
- \* aura la responsabilité et le mandat d'établir, à la suite de discussions avec le Gouvernement fédéral l'échéancier et les modalités de transfert des pouvoirs ainsi que les règles de partage de l'actif et des dettes ;
- \* doit enfin faire adopter une loi instituant une commission constitutionnelle chargée de rédiger un projet de Constitution du Québec souverain.

Dans les meilleurs délais, le Gouvernement consultera par référendum la population qui se prononcera ainsi sur la souveraineté de la Province.

**Le référendum sera ainsi l'acte de naissance du Québec souverain.**

Le programme du Parti québécois tire les leçons politiques de l'échec répété des négociations constitutionnelles.

Il porte en outre la marque de **M. Jacques Parizeau**.

Originaire d'un quartier aisé de Montréal, économiste de formation. M. Parizeau apparaît comme un homme de conviction, dont l'action politique est centrée depuis près de trente ans sur son engagement en faveur de la souveraineté du Québec.

Son option souverainiste date d'un voyage en train de Montréal à Banff (Alberta), au cours duquel il prend conscience de l'immensité du pays. « *Lorsque je suis monté dans le train à Windsor (la gare de Montréal), j'étais fédéraliste. Lorsque j'en suis descendu, j'étais séparatiste* ».

Nommé Ministre des finances en 1976, il se sépare de la direction du Parti québécois en novembre 1981, lorsque Jean Lévesque opte pour des négociations constitutionnelles en expliquant que le fédéralisme est « un beau risque » et que la souveraineté ne sera pas l'enjeu des élections provinciales suivantes. En 1988, M. Parizeau accepte de prendre les rênes d'un Parti québécois profondément divisé et affaibli.

Sa démarche est radicalement différente de celle retenue en 1980 par René Lévesque, car M. Jacques Parizeau se présente comme un **adversaire résolu de nouvelles négociations institutionnelles** dont l'inutilité a été démontrée : le référendum n'a pas pour objet de solliciter un nouveau mandat pour négocier une nouvelle entente constitutionnelle avec le reste du Canada, car les électeurs seront, cette fois, invités à se prononcer sur le principe même de la souveraineté québécoise.

**b) Le Parti libéral québécois : l'enrichissement de « l'identité québécoise » au sein de l'ensemble canadien**

La définition de la vision libérale de l'identité québécoise est reléguée à la fin du document d'orientation du Parti libéral québécois (PLO) « *Agir pour le Québec* ». (cf. annexe n° 2).

De fait, le débat institutionnel ne figure pas parmi les priorités des libéraux qui accordent plus d'importance au développement de l'emploi et à la lutte contre le chômage notamment des jeunes.

Le Parti libéral s'adresse ainsi à tous les Québécois « *peu importe leur origine ou leur langue maternelle* ».

Mais surtout le programme libéral semble placer sur le même plan « *la contribution des Québécois d'expression française, des premiers habitants, des communautés culturelles et des Québécois* ». Ce qui se comprend aisément, car le vote libéral se concentre notamment sur l'Ouest montréalais dominé par les anglophones et les allophones.

Par ailleurs, le Parti libéral québécois souhaite établir avec les communautés autochtones un nouveau contrat politique fondé sur la réconciliation, la médiation et le développement économique.

## 2. UNE CAMPAGNE ÉLECTORALE À FRONTS RENVERSÉS

La délégation de la commission des Lois a souhaité être présente à Québec les derniers jours de la campagne électorale afin de prendre la mesure de la confrontation entre les souverainistes et les fédéralistes.

Force a été de relever le manque de passion de la campagne, tant la victoire du Parti québécois était annoncée par les sondages d'opinion, (lesquels ne sont soumis à aucune réglementation particulière).

La raison en est principalement que les partisans de M. Parizeau ont mis en avant moins la perspective du référendum que le bilan économique et social de neuf ans de gouvernement libéral, marqué par un endettement élevé (66 milliards de dollars canadiens, soit environ 275 milliards de francs) et la progression du chômage, près de 10,3 % de la population active en août dernier.

Le plus grand nombre des affiches électorales citait le numéro de la loi qui avait permis aux entreprises de construction de l'Ontario de pénétrer sur le marché québécois. C'est d'ailleurs là l'un des motifs qui ont conduit les organisations syndicales à opter pour l'indépendance, alors que M. Parizeau a envisagé la réduction du nombre des fonctionnaires.

A l'inverse, le Premier ministre sortant, M. Daniel Johnson, n'a pu faire autrement que de dramatiser l'enjeu électoral en donnant à la campagne un tour préréférendaire.

Après avoir souligné la vanité du débat institutionnel par crainte sans doute d'ouvrir la Boîte de Pandore constitutionnelle, le Chef du Parti libéral s'est présenté comme le candidat du changement constitutionnel en invoquant « *la nécessité de réformer la fédération canadienne au prix de la reconnaissance du Québec comme société distincte* ». Parallèlement, M. Daniel Johnson n'a pas hésité à mettre en cause la capacité de M. Parizeau à représenter l'ensemble des Québécois. Pour M. Johnson, le vote du 12 septembre est irrémédiable, car il constitue la première étape de la marche vers la souveraineté.

M. Lucien Bouchard, Chef du Bloc québécois au Parlement d'Ottawa, n'a pas manqué de souligner le changement d'attitude de M. Johnson qui, au début de l'année, se déclarait canadien avant d'être québécois. A une semaine du scrutin, M. Daniel Johnson indiquait que « *s'il pouvait concevoir être Québécois sans être Canadien, il ne pouvait concevoir être Canadien sans être Québécois* ».

Quoi qu'il en soit, comme le confirme l'évolution des intentions de vote pendant les derniers jours de la campagne, le parti libéral est parvenu à

faire passer le message selon lequel « voter Parti québécois, c'est voter pour l'indépendance ». Paradoxalement, ce thème de campagne a donné une signification plus grande encore au scrutin du 12 septembre car on peut considérer que les électeurs de M. Parizeau sont presque exclusivement des partisans déterminés de la souveraineté du Québec.

### 3. LE SCRUTIN DU 12 SEPTEMBRE : UN RÉSULTAT SERRÉ QUI REND INCERTAINE L'ISSUE DU RÉFÉRENDUM D'AUTODÉTERMINATION

Les résultats des élections ont été les suivants :

- \* *Parti québécois* : 77 sièges, 44,8 % des suffrages
- \* *Parti libéral* : 47 sièges, 44,2 % des suffrages
- \* *Action démocratique* : 1 siège, 6,5 % des suffrages

Le scrutin a donc été plus serré que prévu, puisque moins de 15.000 voix séparent les souverainistes et les fédéralistes.

Pour gagner le référendum promis pour 1995, les souverainistes doivent donc rallier plus de cinq pour cent du corps électoral, notamment parmi les partisans de M. Mario Dumont dont l'Action démocratique prône un nationalisme québécois dans le cadre du fédéralisme canadien.

La tâche n'est pas impossible, car compte tenu du caractère préréférendaire de la campagne législative, les voix du Parti québécois se sont progressivement réduites, et ce sont presque exclusivement des voix indépendantistes.

Par ailleurs, si le Gouvernement de M. Chrétien ne répond pas à la volonté de changement des Québécois comme cela est fort probable, on ne peut exclure qu'un grand nombre d'électeurs proches du Parti libéral ou de l'action démocratique ne rejoigne les rangs des partisans de la souveraineté.

Quoi qu'il en soit, le verdict des élections législatives a dégagé une majorité relative pour un Gouvernement souverainiste, mais pas de majorité absolue pour l'indépendance du Québec.

Ce constat a été à l'origine d'une controverse sur la date du référendum. En effet, M. Lucien Bouchard, lors de la rentrée du Parlement d'Ottawa, a évoqué la possibilité d'un report de l'échéance référendaire au grand dam du Premier ministre fédéral, M. Jean Chrétien, qui souhaite lever cette hypothèque le plus rapidement possible.

De fait, il semble aujourd'hui que le référendum sera organisé non pas en juin, mais à l'automne prochain.

#### 4. LA MARCHÉ DU QUÉBEC VERS LA SOUVERAINETÉ

Quelle que soit l'incertitude pesant sur la date et le résultat du référendum, le scrutin du 12 septembre a relancé le débat sur la souveraineté de l'« enfant terrible » du fédéralisme canadien.

Les partisans de M. Daniel Johnson l'ont eux-mêmes reconnu : l'écart entre les deux formations aurait été différent si le Parti libéral avait adopté un profil plus nationaliste dans la lignée des conceptions de Jean Lesage, le père de la Révolution tranquille.

De fait, le **volonté d'indépendance est une constante de la politique québécoise**, comme le confirment les mots d'ordre des différents dirigeants : « *Maîtres chez nous* » (Jean Lesage) ; « *Égalité ou indépendance* » (Daniel Johnson, père) ; « *Souveraineté culturelle* » (Robert Bourassa).

Depuis le 12 septembre, la question québécoise est à nouveau posée.

Tôt ou tard, la province du Québec, qui bénéficie d'ores et déjà d'un statut particulier au sein de l'ensemble canadien accédera à une plus grande autonomie institutionnelle dont les contours restent à déterminer en accord avec le Gouvernement d'Ottawa.

Le Gouvernement de M. Parizeau devra également négocier avec les États-Unis pour assurer le maintien du Québec au sein de l'ALENA.

Le référendum d'autodétermination pose néanmoins un problème d'ordre constitutionnel.

Comme l'a souligné M. Gérard A. Beaudoin, Président du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat, **la Constitution ne prévoit aucun droit à la sécession**. La déclaration unilatérale d'indépendance, quand même elle résulterait d'un référendum populaire, n'aurait en théorie aucune valeur juridique, car le Québec est partie à la Fédération et ne saurait rompre unilatéralement le contrat qui le lie aux autres provinces.

Il est vrai que de telles considération d'ordre purement juridique auront peu de poids si demain une majorité de Québécois se prononcent pour la séparation.

## 5. LE PROBLÈME DE LA FRANCOPHONIE HORS QUÉBEC

Face au scrutin du 12 septembre, les réactions des Canadiens anglophones peuvent se partager entre la lassitude et l'agacement. La perspective du référendum peut élargir le fossé d'incompréhension entre anglophones et francophones (« la double solitude »).

Le vote souverainiste constitue une source d'inquiétude pour les francophones hors Québec (un million environ de locuteurs francophones), qui peuvent redouter un ressac, un « backlash » de la part de certains Canadiens anglophones.

Or, si la francophonie est en régression un peu partout au Canada, elle demeure une réalité vivante.

La délégation de la commission des Lois a pu d'abord le constater dans la Province du Manitoba et plus particulièrement à Winnipeg dont la communauté francophone est majoritaire dans le Quartier Saint-Boniface.

Certes, sur une population totale de 1 million d'habitants, le Manitoba compte quelque 5.000 francophones.

Au cours de sa visite, la délégation de la commission des Lois a pu noter le dynamisme de l'Alliance française, présidée par M. Fred Granger, Consul honoraire, et dont le Directeur est M. Bertrand Dufieux.

De même, le Collège universitaire Saint-Boniface, fondé en 1818 par Monseigneur Provencher, est devenu, au beau milieu de l'Ouest Canadien, une université de plein exercice au service de la francophonie qui reçoit quelque 3.500 étudiants et délivre environ 300 diplômes par an. Elle accueille des étudiants de langue maternelle française ou issus des écoles d'immersion française.

Depuis 1970, les écoles franco-manotibaines ont pu développer leurs activités dans le primaire et le secondaire. Rappelons qu'il était antérieurement interdit d'enseigner en français.

La communauté francophone du Manitoba a valeur d'exemple, car le Gouvernement provincial doit offrir ses services dans les deux langues officielles dans les lieux où la population d'expression française se trouve concentrée.

Il est vrai que la francophonie bénéficie d'un statut constitutionnel datant de la loi de 1870, laquelle a été confirmée par la loi constitutionnelle de 1982 : si l'usage du français et de l'anglais est facultatif dans les débats à l'Assemblée législative, les archives, les procès-verbaux et les lois sont

imprimés et, selon le cas, publiés dans les deux langues. De même, l'anglais et le français peuvent être utilisés devant les tribunaux de la province.

Il faut noter pour l'anecdote qu'une loi de 1890 avait aboli l'utilisation du Français. La Cour Suprême d'Ottawa a déclaré cette loi inconstitutionnelle : les textes rédigés en anglais ont été néanmoins validés sous la condition qu'ils soient traduits en français dans le délai de cinq ans.

La Province de l'Ontario est allée moins loin dans la reconnaissance du bilinguisme officiel. Pourtant, la communauté francophone (près de 500.000 personnes) occupe par ordre d'importance le deuxième rang après le Québec.

Les autorités ontariennes ont accordé aux francophones certains droits spécifiques en complément de ceux fondés sur la Constitution canadienne.

Les francophones de l'Ontario disposent de leurs propres conseils scolaires et d'écoles publiques et confessionnelles là où ils sont en nombre suffisant. Ainsi, dans la métropole de Toronto, le conseil scolaire francophone gère un important réseau d'écoles avec lequel le Consulat général, de concert avec le ministère français de l'éducation nationale, a engagé un programme de coopération.

Par ailleurs, la loi de 1986 sur les services en français a prévu la possibilité pour les administrés de s'exprimer et de recevoir une réponse en français dans leurs démarches avec l'administration provinciale. Un office des affaires francophones, placé sous l'autorité du ministre chargé de la francophonie, veille au respect de ces dispositions.

En outre, comme M. Jean Poirier, député franco-ontarien de Prescott et Russel, nous l'a confirmé, les travaux de l'Assemblée législative sont conduits dans les deux langues. L'Assemblée de Toronto a d'ailleurs constitué en son sein une section ontarienne de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) qui joue le rôle de Parlement de la Francophonie dans le monde.

Les autorités ontariennes apportent enfin leur soutien aux activités culturelles francophones et financent une télévision publique francophone « La Chaîne » qui est représentée au sein du conseil d'administration TV 5 Amérique.

La préservation de la langue française dans un milieu majoritairement anglophone peut tenir de la gageure, même si la situation de la francophonie est moins précaire dans les régions frontalières du Québec où les francophones sont souvent majoritaires.

Les contraintes budgétaires pourraient en outre conduire à la réduction des programmes en faveur du français, d'où la vigilance inquiète d'une minorité menacée d'assimilation.

Mais surtout, les aspirations francophones sont parfois niées tolérées par certains milieux anglophones comme par d'autres minorités qui acceptent difficilement le statut privilégié du français. Ainsi pour manifester leur hostilité face à la loi de 1986 sur les services en français, certaines municipalités se sont déclarées « anglophones unilingues ».

Dans les autres provinces anglophones, la politique du bilinguisme se heurte à un rejet plus ou moins prononcé, d'autant que les francophones ne constituent pas la principale minorité et sont par exemple inférieurs en nombre aux Ukrainiens ou aux Allemands.

Aussi le bilinguisme est-il menacé par l'unilinguisme anglophone, ou le multiculturalisme en vertu duquel les francophones ne sauraient avoir plus de droits que toute autre minorité culturelle.

**Voilà pourquoi les Québécois doivent à tout prix éviter que le vote souverainiste ne suscite chez les anglophones des réactions de nature à affaiblir la francophonie canadienne.**

S'ils constituent une société distincte, les Québécois ont le devoir de prendre en considération la volonté des francophones de préserver la spécificité canadienne fondée sur le bilinguisme.

## **D. L'AVENIR DU FÉDÉRALISME : VERS UNE RELANCE DE LA DÉCENTRALISATION DES POUVOIRS**

### **1. UN DANGER POUR LA SPÉCIFICITÉ CANADIENNE : L'AFFLUX DE L'IMMIGRATION**

Compte tenu de l'immensité du territoire et de la faible densité de population, le Canada a toujours été une terre d'immigration, mais la nouveauté de ce siècle a résidé dans l'afflux d'immigrants non anglophones.

Le Canada a commencé à admettre un grand nombre d'immigrants « allophones » dans les années précédant la première Guerre mondiale (Ukrainiens, Allemands, Scandinaves, ...). Le mouvement a repris de plus belle après la seconde Guerre mondiale.

L'attrait du Canada est d'autant plus fort que la citoyenneté canadienne peut s'acquiescir au terme de trois ans de résidence (le délai était auparavant de cinq ans).

La conséquence en est que le Canada accueille chaque année entre deux cents et deux cent cinquante mille étrangers, soit environ un pour cent de sa population totale.

Les immigrants sont pour la plupart originaires d'Asie, des Caraïbes et de l'Amérique Latine.

L'importance croissante de l'immigration asiatique peut d'ailleurs accentuer le tropisme des Provinces de l'Ouest vers le Pacifique. Ainsi, à Vancouver, il nous a été indiqué que les Chinois de Hong-Kong, munis d'un passeport britannique, après avoir été refoulés par les Etats-Unis, se rendent à Vancouver pour obtenir un visa, puis retournent dans leur pays d'origine avec la possibilité de revenir selon la tournure des événements politiques à Hong-Kong à partir de 1997.

Quoiqu'il en soit, l'afflux d'immigrants peut modifier substantiellement les caractéristiques de la société canadienne qui est de plus en plus confrontée au multiculturalisme.

Le tableau ci-après permet d'observer l'évolution de la répartition canadienne selon la langue maternelle :

		TOTAL	Français		Anglais		Autres	
		Nombre	Nombre	%	Nombre	%	langues	
		(000)	(000)		(000)		Nombre	%
		(000)	(000)		(000)		(000)	
Canada	1981	24 343	6 253	25,7	14 961	61,5	3 129	12,9
	1991	27 297	6 647	24,4	16 837	61,7	3 813	14,0
Terre-Neuve	1981	568	3	0,5	561	98,7	5	0,8
	1991	568	3	0,5	560	98,6	5	0,9
Ile-du-Prince-Edouard	1981	123	6	4,9	115	94,0	1	1,1
	1991	130	6	4,5	122	94,2	2	1,2
Nouvelle-Ecosse	1981	847	36	4,2	794	93,7	18	2,1
	1991	900	37	4,1	842	93,6	21	2,3
Nouveau-Brunswick	1981	696	234	33,6	453	65,1	9	1,3
	1991	724	243	33,6	471	65,1	9	1,3
Québec	1981	6 438	5 312	82,5	707	11,0	419	6,5
	1991	6 896	5 669	82,2	667	9,7	560	8,1
Ontario	1981	8 625	475	5,5	6 695	77,6	1 455	16,9
	1991	10 085	505	5,0	7 722	76,6	1 858	18,4
Manitoba	1981	1 026	52	5,1	741	72,2	233	22,7
	1991	1 092	51	4,7	819	75,0	222	20,3
Saskatchewan	1981	968	25	2,6	776	80,1	167	17,2
	1991	969	22	2,2	833	84,2	134	13,5
Alberta	1981	2 238	62	2,8	1 817	81,2	359	16,0
	1991	2 546	58	2,3	2 100	82,5	388	15,2
Colombie britannique	1981	2 744	46	1,7	2 257	82,2	442	16,1
	1991	3 282	52	1,6	2 643	80,5	588	17,9
Yukon	1981	23	1	2,5	20	87,6	2	9,9
	1991	28	1	3,2	25	88,8	2	8,0
Territoires du Nord-Ouest	1981	46	1	2,7	25	54,1	20	43,2
	1991	58	1	2,5	32	55,2	24	42,3

Source : Statistique Canada

La réalité multiculturelle du Canada est d'ailleurs reconnue par la Constitution et plus précisément par l'article 27 de la Charte canadienne qui proclame « *l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens* ».

Le Canada tend à devenir une **mosaïque de communautés culturelles ou ethniques** comme le montre l'importance des quartiers chinois de Vancouver ou de Victoria, qui est la capitale de la Colombie britannique. Dans l'agglomération de Toronto, la majorité des habitants n'appartient pas aux deux « **peuples fondateurs** ».

Si cette évolution devait se confirmer, l'opposition ancestrale entre francophones et anglophones risque à terme d'apparaître comme dépassée ou anachronique ou à tout le moins de changer de nature, car les immigrants allophones ont tendance à se ranger aux côtés des anglophones ; d'où la méfiance des canadiens francophones et plus particulièrement **des Québécois qui souhaitent renforcer leur compétence en matière de maîtrise des flux migratoires**.

## 2. **UNE ALTERNATIVE À LA SÉCESSION DU QUÉBEC : LA RELANCE DE LA DÉCENTRALISATION DES COMPÉTENCES**

L'avenir du fédéralisme canadien est pour l'heure suspendu au référendum québécois qui doit être organisé dans le courant de l'année 1995.

Malgré le résultat du scrutin du 12 septembre, nul ne peut préjuger de l'issue de ce référendum.

Dans l'attente de cette consultation, le pire semble être de s'en tenir au statu quo, car **les Québécois veulent le changement et souhaitent sortir de l'impasse constitutionnelle où se trouve aujourd'hui le Canada**.

Au surplus, la défaite des souverainistes au référendum laisserait entier le problème québécois, car de toute façon, il existe une forte proportion de québécois (au moins 40 % du corps électoral) qui non seulement réclament la reconnaissance du Québec comme société distincte mais aussi aspirent à une grande autonomie institutionnelle susceptible de déboucher sur la création d'un État souverain.

C'est pourquoi, le seul moyen d'éviter la remise en cause du fédéralisme consiste à relancer les négociations constitutionnelles en vue de parvenir à une plus grande décentralisation des compétences.

Ce débat ne pourra pas être évité car dans son souci de réduire les déficits publics, le Gouvernement va se trouver contraint de redéfinir ses programmes sociaux, notamment à l'égard des étudiants.

Cette politique ne pourra être menée sans une entente avec les différentes provinces, ce qui posera à nouveau le problème des compétences respectives d'Ottawa et des dix provinces.

Cette nouvelle donne ne sera pas sans présenter quelques difficultés, car depuis l'entente de Charlottetown, les autochtones, qui forment le peuple natif du Canada, ont mis en avant leurs propres revendications.

N'oublions pas en effet que la Charte canadienne dans son article 25 a reconnu les droits et libertés ancestraux, issus de traités ou autres des peuples autochtones notamment des indiens, des inuit et des métis.

La délégation de la commission des Lois a pris la mesure de ce phénomène en visitant le village huron de Wendake dans les environs de Québec : ce village est juridiquement une « réserve » bénéficiant d'une autonomie institutionnelle et fiscale, dans la mesure où les indiens ne payent ni impôts ni taxes fédérales.

Les revendications territoriales des autochtones représenteraient à coup sûr un problème de plus à régler si d'aventure, le Québec accédait à une certaine forme de souveraineté.

Au surplus, si les Hurons sont francophones, les Mohawks, qui sont à l'origine de nombreux incidents, sont anglophones et pourraient en cas de sécession du Québec, souhaiter leur maintien dans l'entité canadienne.

Comme on peut le voir, le fédéralisme se trouve confronté à de nombreuses tensions.

A la suite du scrutin du 12 septembre, toute la question est maintenant de savoir si la campagne référendaire ne remettra pas en cause le consensus canadien et le pacte fédéral qui lie les dix provinces.

Il est vrai que la menace de la sécession a toujours fait partie du « bargaining power » des différents Premiers ministres québécois qui ont tenté de réformer la constitution canadienne.

En ce sens, le vote souverainiste du 12 septembre et la perspective du référendum d'autodétermination peuvent constituer une forte incitation à imaginer un nouveau pacte institutionnel mieux accepté par tous, y compris par les Québécois.

**III. TITRE III :**

**LA JUSTICE AU CANADA :  
UN SYSTÈME FÉDÉRAL  
PRÉSERVANT L'IDENTITÉ QUÉBÉCOISE**

## **A. LES SOURCES DU DROIT : L'EMPREINTE EUROPÉENNE**

Le droit actuellement en vigueur au Canada découle des systèmes européens introduits en Amérique aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. A la suite de la victoire des Anglais sur l'armée française à Québec en 1759, le pays est exclusivement régi par le droit anglais, exception faite du Québec où le droit civil procède du Code Napoléon.

La common law qui a été élaborée en Grande-Bretagne après la conquête par les Normands, est fondée sur la règle du précédent c'est-à-dire sur l'ensemble des décisions judiciaires antérieures.

Le Code civil du Québec est entré en vigueur en 1866, juste avant la proclamation de l'Acte de l'Amérique du Nord de 1867 instituant la Confédération canadienne. Après avoir été remanié à plusieurs reprises, le code civil québécois renferme un énoncé complet de règles précises, mais aussi de principes généraux destinés à régler tout conflit juridique entre des personnes.

En ce qui concerne les peuple autochtones, la common law comme le droit civil québécois, doivent tenir compte des droits ancestraux et de ceux issus des traités protégés par la Constitution. Les droits ancestraux découlent de l'occupation et de l'usage historique du territoire par les peuples natifs ; les droits issus de traités sont énoncés dans des traités conclus entre la Couronne britannique et un peuple autochtone particulier.

## **B. LES DÉCLARATIONS DES DROITS**

### **1. LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS :**

La loi constitutionnelle de 1982 a incorporé dans la Constitution la Charte canadienne des Droits et Libertés qui garantit à tous les Canadiens les libertés et droits fondamentaux essentiels au maintien de la société libre et démocratique et à l'unité du pays (article premier).

Parmi les garanties juridiques figurent le droit, en cas d'arrestation ou de détention :

a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention

b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat ou d'être informé de ce droit

c) de faire contrôler par *habeas corpus* la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

Quiconque est inculpé en vertu d'une loi fédérale ou provinciale a le droit d'être informé sans délai de l'infraction qu'on lui reproche, d'être jugé dans un délai raisonnable, de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même, d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable, de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable et de bénéficier d'un procès avec jury lorsque l'infraction reprochée est grave.

## **2. LA CHARTE QUÉBÉCOISE DES DROITS ET LIBERTÉS DES PERSONNES**

Pour affirmer sa souveraineté législative, notamment par rapport à la loi constitutionnelle de 1981, l'Assemblée nationale du Québec a élaboré une charte spécifique.

Cette charte proclame en particulier les droits judiciaires de toute personne :

- \* le droit à l'assistance d'un avocat
- \* le droit pour toute personne arrêtée ou détenue d'être « promptement » conduite devant le tribunal compétent ou relâchée
- \* le droit de recouvrer sa liberté sur engagement, avec ou sans dépôt ou caution, de comparaître devant le tribunal dans le délai fixé
- \* le droit de recourir à l'*habeas corpus*
- \* le droit d'être jugé dans un délai raisonnable
- \* la présomption d'innocence jusqu'à l'établissement de sa culpabilité.

## **C. LES INSTITUTIONS JUDICIAIRES : LA MARQUE DU FÉDÉRALISME**

### **1. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE « FÉDÉRAL » ET LE « PROVINCIAL »**

La Constitution répartit les pouvoirs relatifs au système judiciaire entre les gouvernements fédéral et provinciaux :

- \* Les provinces sont responsables de l'administration de la justice sur l'ensemble de leur territoire, c'est-à-dire de la procédure civile et de la création et du fonctionnement des cours provinciales.
- \* Le Gouvernement fédéral détient, quant à lui, la compétence exclusive, comme le prévoit la loi de 1867, pour nommer les juges des cours supérieures dans chaque province. Le Parlement a le pouvoir d'instituer une cour générale d'appel et d'établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada. C'est en vertu de ce pouvoir que le Parlement a créé la Cour suprême du Canada, la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt.

Par ailleurs, la Fédération dispose d'une compétence exclusive en matière de droit criminel et de procédure criminelle.

### **2. LES TRIBUNAUX DANS LES PROVINCES : UN JUGE UNIQUE EN PREMIÈRE INSTANCE**

La dénomination des tribunaux diffère d'une province à l'autre, mais le système judiciaire est à peu près le même sur l'ensemble du territoire canadien, dans la mesure où il se divise en deux degrés : les cours provinciales et les cours supérieures.

#### Les cours provinciales

Les juges des cours provinciales sont nommés par les gouvernements des provinces.

Ces cours sont compétentes pour les affaires pénales (elles sont l'équivalent de nos tribunaux correctionnels) et, dans certaines provinces, pour certaines affaires civiles de faible importance.

### Les cours supérieures

Les juges des cours supérieures sont nommés par le Gouvernement fédéral. Le Parlement d'Ottawa détermine leur rémunération et l'âge de la retraite obligatoire de ces juges, qui est fixée à 75 ans.

Les cours supérieures ont deux divisions : une division de première instance et une division d'appel. Ces divisions peuvent être regroupées en une seule cour, appelée Cour Suprême, formée d'une division de première instance et d'une division d'appel. Les cours supérieures peuvent être également divisées en deux cours distinctes : la Cour suprême ou la Cour du banc de la Reine, qui a compétence en première instance, et la Cour d'appel. La division ou la cour de première instance a compétence pour connaître des affaires civiles et pénales les plus graves ainsi que des demandes de divorce : la division ou la cour d'appel a compétence pour entendre les appels des décisions rendues par la division ou la cour de première instance en matière civile et pénale.

A l'occasion de son séjour à Vancouver, la délégation de la commission des Lois a eu le privilège de tenir une réunion de travail avec l'Honorable Mac Eachern, Président de la Cour Suprême de Colombie britannique, qui a fourni de précieuses indications sur l'organisation du système judiciaire provincial.

La Cour provinciale comprend 125 juges : 95 % des affaires sont de droit pénal.

La Cour Suprême (100 juges) est à la fois un tribunal civil et une juridiction de première instance pour les affaires criminelles. En matière criminelle, intervient un jury de douze personnes. Les affaires civiles sont confiées à un juge unique.

Devant la Cour d'appel (vingt magistrats), les appels sont en revanche jugés par des formations collégiales comprenant de 3 à 5 juges.

\*

\*       \*

Le recrutement des juges s'inspire du système britannique : les juges sont nommés parmi des avocats ayant plus de dix ans d'expérience professionnelle. C'est une commission de sélection qui établit une liste d'aptitude sur laquelle s'exerce le choix de l'autorité de nomination.

De même les fonctions de procureur sont assumées par des avocats de la Couronne qui sont d'anciens avocats. Quand un homme politique est en cause, un « procureur » spécial est nommé sur une liste établie d'un commun

accord entre le Barreau et le Gouvernement : seul ce procureur spécial peut donner des instructions qui sont écrites et publiques.

Comme la France, le Canada est confronté à une inflation du contentieux qui a entraîné un allongement des procédures, notamment en raison du fait que la Charte canadienne a renforcé les droits de la défense et compliqué quelque peu les procès. Un procès civil dure dix-huit mois en première instance et en appel six mois. Les affaires pénales nécessitent une procédure d'une année, mais si l'accusé se trouve en détention, le procès intervient dans des délais plus rapides mais tout dépend de la durée de l'enquête préliminaire.

Cette inflation a entraîné également une explosion de l'assistance judiciaire. Aussi le Gouvernement de Colombie Britannique a-t-il engagé une réflexion sur l'opportunité de créer un corps d'avocats fonctionnaires : il va sans dire que ce projet suscite des réserves de la part du Barreau.

L'inflation du contentieux a conduit au doublement du nombre de magistrats.

### **3. LA COUR SUPRÊME DU CANADA : DEUX LANGUES ET DEUX SYSTÈMES JURIDIQUES**

Créée en 1875 en vertu de la loi constitutionnelle de 1867, la Cour Suprême du Canada est la juridiction de dernière instance.

Cette juridiction assume l'ensemble des fonctions dévolues en France à la Cour de cassation, au Conseil constitutionnel et au Conseil d'État. Elle est, en outre, appelé à contrôler deux systèmes juridictionnels : la common law et le droit civil.

L'exercice de ces compétences très vastes par des juges au surplus peu nombreux est facilité par la maîtrise des causes que la Cour examine.

#### **a) Composition de la Cour**

C'est une formation très restreinte.

Depuis 1949, date de l'abolition des appels au comité judiciaire du Conseil privé à Londres, l'effectif de la Cour est de neuf membres : le juge en chef et huit juges puînés nommés par le Gouverneur en fait par le

Gouvernement et choisis parmi les juges des cours supérieures ou parmi les avocats inscrits depuis au moins dix ans au Barreau d'une province ou d'un territoire.

Trois juges au moins doivent être Québécois

Les juges ne peuvent remplir d'autres fonctions rétribuées par l'administration fédérale ou par celle d'une province ni participer à une entreprise commerciale. Ils occupent leur poste à titre inamovible jusqu'à l'âge de 75 ans mais peuvent être révoqués par le Gouverneur général, sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes pour incapacité ou mauvaise conduite dans l'exercice de leurs fonctions.

Les juges sont entourés chacun de trois assistants qui sont des étudiants, choisis par chacun d'eux pour un an.

Un système similaire a été retenu par le Sénat français qui a créé -dans le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, actuellement en cours d'examen par le Parlement- la possibilité de recruter des assistants de justice. Ces assistants seraient nommés auprès des magistrats des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance et des cours d'appel pour deux ans renouvelables une fois. Ils devraient être titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation juridique du niveau de la maîtrise et présenter une compétence particulière.

## **b) Compétence de la Cour**

La Cour suprême du Canada entend les appels des décisions de cours d'appel provinciales ou territoriales et de la Cour d'appel fédérale.

Elle assure en outre un rôle de conseil auprès du Gouverneur qui peut lui soumettre pour avis des questions intéressant les institutions.

*(1) L'appel des décisions rendues en matière civile et pénale*

La Cour suprême est la juridiction d'appel en matière civile et pénale pour l'ensemble du Canada. Ses arrêts sont définitifs et sans recours.

Sa compétence comprend à la fois le droit civil du Québec et la common law des neuf autres provinces et des deux territoires.

En 1993, la part du droit criminel dans l'activité de la cour s'élevait à 41 %, celle du droit civil, à plus de 10 %. Il faut ajouter à ces chiffres, ceux concernant l'invocation de la Charte (33 %) puisqu'ils concernent des dossiers tant de nature civile que criminelle.

(2) *Le contrôle de constitutionnalité*

Il s'opère par deux voies :

1. le Gouverneur du Canada en conseil peut, par renvoi, soumettre au jugement de la Cour des questions concernant l'interprétation des lois constitutionnelles, la constitutionnalité ou l'interprétation d'une loi fédérale ou provinciale ou le partage des compétences entre les assemblées ou les gouvernements fédéral ou provinciaux.

2. toute partie peut soulever -dans les pourvois ordinaires- une exception d'inconstitutionnalité. Dans ce cas, les gouvernements fédéral et provinciaux en sont avisés et peuvent intervenir.

3 % des appels entendus en 1993 concernaient le droit constitutionnel.

(3) *L'appel des décisions rendues en matière administrative*

La Cour suprême est également juge administratif puisqu'elle connaît des appel interjetés contre les décisions de la cour d'appel fédérale : celle-ci a une compétence spécialisée, notamment dans les affaires fiscales et le contrôle des décisions des tribunaux administratifs fédéraux.

En 1993, 8 % des demandes d'autorisation d'appel portaient sur le droit administratif (3 % d'appel entendus), 4 %, sur le droit fiscal (3 % d'appels entendus).

**c) Le recours en appel**

La procédure d'appel devant la Cour suprême est principalement caractérisée par le filtrage des causes qu'elle entend.

*(1) L'autorisation d'appel*

**- Le filtrage**

En règle générale, il faut obtenir l'autorisation d'interjeter appel.

Cette autorisation est accordée par la Cour si l'affaire comporte une question d'intérêt public ou une question importante de droit ou mixte de droit et de fait, ou si, pour toute autre raison, l'importance du litige ou sa nature justifie l'intervention de la Cour. Celle-ci accorde une autorisation selon son évaluation de « *l'importance pour le public* » des questions de droit soulevées dans une affaire donnée. La Cour peut ainsi contrôler les causes à entendre et superviser la formation et l'évolution de la jurisprudence canadienne.

Cependant, l'autorisation n'est pas requise dans certains cas. Ainsi, en matière criminelle, l'appel est de plein droit dans deux cas :

- l'intéressé acquitté en première instance a été condamné par une cour d'appel ;
- en cas d'opinion dissidente sur un point de droit.

Il convient ici de rappeler qu'en France, l'inflation contentieuse est une préoccupation constante tant en ce qui concerne la juridiction judiciaire que la juridiction administrative.

Déjà, pour cette dernière, le législateur a créé en 1987 une commission d'admission des pourvois en cassation au sein du Conseil d'État.

De même, un projet de loi adopté par le Sénat le 6 octobre 1994 propose -afin de remédier à la croissance exponentielle des affaires soumises à la Cour de cassation aux cours des dernières années- l'institution au sein de chaque chambre civile de formations d'admission des pourvois, sous réserve du pouvoir du Premier président ou de son délégué de renvoyer directement une affaire urgente à la formation de jugement.

**- Examen de la demande d'autorisation**

La Cour statue sur les demandes d'autorisation de pourvoi en se fondant sur les conclusions écrites produites par les parties. La Cour peut décider la tenue d'une audience. Dans ce cas, l'audience a lieu dans les trente jours de l'ordonnance ou dans le délai supplémentaire fixé par la Cour.

Les demandes d'autorisation de pourvoi sont examinées par trois juges. Le quorum est toutefois porté à cinq dans deux cas :

- le jugement frappé d'appel annule la déclaration de culpabilité, dans le cas d'une infraction punissable de mort ;

- la décision déferée rejette l'appel d'un acquittement rendu dans le cas d'une infraction punissable de mort.

En cas d'audience, chaque partie dispose de quinze minutes pour présenter ses arguments et de cinq minutes pour répliquer. Les décisions des formations d'admission sont sans appel.

La Cour est saisie d'environ 500 demandes d'autorisation chaque année. Elle en accorde moins de 100. Cependant, en 1993, 513 demandes d'autorisation d'appel ont été présentées à la Cour, soit une augmentation de 11,5 % par rapport à l'année précédente (460 demandes). De ces demandes, 11,9 % ont été accordées, soit 61 (77 en 1992), et 120 étaient en délibéré (1 en 1993). Au début de la présente session d'octobre, 15 affaires seulement étaient en délibéré.

*(2) La procédure d'appel*

C'est une procédure essentiellement écrite. La Cour suprême tient trois sessions par an : de fin janvier jusqu'à Pâques, de fin avril à fin juin et du début octobre jusqu'à Noël.

**- Le dépôt des mémoires**

L'appelant soumet à la Cour le dossier d'appel et un mémoire énonçant les points en litige et l'argumentation proposée. L'intimé et les intervenants déposent également leurs mémoires. Ceux-ci ne doivent pas dépasser 40 pages. Le Registraire fixe une date d'audience et inscrit l'affaire au rôle de la Cour.

### - L'audience

Les audiences sont publiques.

La Cour accorde généralement deux heures pour l'audition d'un pourvoi, chaque partie disposant d'une heure pour présenter ses arguments, et les intervenants, quand il y en a, peuvent également se faire entendre. Toute partie qui juge insuffisant le temps alloué peut présenter au Registraire une demande spéciale pour en obtenir davantage. Au cours des plaidoiries qui ne doivent pas durer plus d'une heure sauf dérogation, les juges peuvent poser des questions aux avocats. Ceux-ci peuvent plaider par vidéoconférence, en raison de l'immensité du territoire.

### - La décision de la Cour

La Cour juge toujours au fond mais elle peut renvoyer l'affaire à une juridiction inférieure. En cas de verdict rendu à l'encontre de la preuve, la tenue d'un nouveau procès est ordonné. Les renvois sont cependant exceptionnels.

Le quorum est de cinq juges mais la majorité des causes sont entendues par des formations de sept juges ou au complet dans la plupart des cas maintenant.

La décision est parfois rendue à l'issue des débats mais le plus souvent l'affaire est mise en délibéré, pour permettre aux juges de rédiger une opinion soigneusement motivée : en effet, les jugements peuvent être rendus à la majorité mais accompagnés des opinions dissidentes de la minorité. Les juges peuvent également partager l'opinion de la majorité mais pour des motifs différents : chacun peut rédiger ses propres motifs. Les opinions dissidentes sont très fréquentes. A titre d'exemple, on peut citer deux affaires : l'une concernant la répression de l'avortement (7 contre 2), la seconde, le suicide assisté (5 contre 4 oui). Une décision peut ainsi comporter plus de cent cinquante pages.

La Cour entend en moyenne 120 pourvois par an : 40 concernent le droit pénal, 40, la Charte canadienne, 40 portent sur le partage des compétences entre les gouvernements fédéral ou provinciaux.

Le bulletin des procédures de la Cour suprême (numéro spécial du 8 avril 1994) établit un bilan de son activité :

*« L'augmentation de la charge de travail de la Cour ces dernières années résulte principalement de son engagement à entendre les appels dès qu'ils sont prêts à être entendus. Alors que le nombre d'appels inscrits qui n'avaient pas été entendus s'élevait à 21 à la fin de 1989, un seul n'avait pas été entendu à la fin de 1993. Ainsi, depuis 1990, sous réserve d'une décision de la Cour ou d'une demande des parties de retirer un appel du rôle (ce qui ne se produit que rarement), la Cour a entendu tous les appels dans la session de leur inscription. Le temps moyen entre la date d'inscription et la date d'audition des appels est de moins de quatre mois, ce qui correspond à la durée habituelle d'une session de la Cour.*

*« En 1993, la Cour a rendu jugement dans 150 appels, une augmentation de 26,1 % par rapport à l'année précédente. La Cour rend parfois jugement à l'audience, dès la fin des plaidoiries. Les jugements rendus à l'audience comprennent également ceux où la Cour déclare que ses motifs seront rendus ultérieurement. En 1993, La Cour a rendu 52 jugements à l'audience avec motifs à suivre dans sept dossiers.*

*« L'engagement de la Cour à rendre ses décisions le plus rapidement possible : permis de réduire le nombre d'appels mis en délibéré et le délai global entre la date d'audition et la date de jugement. Avant leur diffusion, les arrêts sont traduits, révisés et résumés dans des sommaires bilingues. Ces étapes prennent en moyenne un mois et sont inclus dans les délais. En 1993, le délai moyen entre la date d'audition et la date de jugement était légèrement supérieure à quatre mois ».*

## LES ACTIVITÉS DE LA COUR SUPRÊME

de 1989 à 1993

STATISTIQUES	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
<b>1 - APPELS</b>					
- N <sup>o</sup> d'appels entendus	140	115	125	130	133
- N <sup>o</sup> de journées d'audience	72	68	80	91	77
- N <sup>o</sup> de remanets à la fin de l'année	21	2	5	4	1
- Temps moyen en mois entre la date de l'autorisation et la date d'inscription <sup>2</sup>	11.31	13.91	11.72	9.30	7.91
- Temps moyen entre la date d'inscription et la date d'audition	5.66	3.39	3.00	3.32	3.99
<b>2 - JUGEMENTS</b>					
- N <sup>o</sup> de jugements rendus	149	146	112	119	150
- % de jugements unanimes	74.5	70.5	69.6	76.5	67.3
- Temps moyen entre la date d'audition et la date du jugement	6.51	6.31	3.56	3.80	4.05
- N <sup>o</sup> de jugements en délibéré à la fin de l'année	55	29	39	48	32
<b>3 - DEMANDES D'AUTORISATION D'APPEL</b>					
- N <sup>o</sup> soumises	465	424	480	460	515
- N <sup>o</sup> accordées (en délibéré) <sup>1</sup>	83	91	83	77 (1)	61 (120)
- % de demandes accordées <sup>2</sup>	17.8	21.5	17.3	16.7	11.9

Au 31 décembre 1993

Dans le cas d'un appel de plein droit, cette date correspond à la date de dépôt de l'avis d'appel

Du nombre de demandes soumises dans l'année

Source

Bulletin des procédures de la Cour Suprême du Canada (n<sup>o</sup> spécial du 8 avril 1994)

## **D. LA PROCÉDURE PÉNALE, LA NÉGOCIATION DE PLAIDOYER OU LE « PLEA BARGAINING » À LA CANADIENNE**

### **1. LA PROCÉDURE ACCUSATOIRE : L'ABSENCE DE JUGE D'INSTRUCTION**

Le Canada ne connaît pas le juge d'instruction. La procédure est en effet accusatoire : il revient à la police et à l'avocat de la Couronne d'établir les preuves permettant d'aller au-delà du doute raisonnable, alors qu'en France la décision repose sur l'intime conviction du juge ou des jurés.

Les fonctions d'investigation sont clairement dissociées des fonctions de jugement qui recouvrent les décisions relatives à la détention provisoire au cours de l'enquête.

L'enquête est du ressort de la police qui exerce son activité sous l'autorité du procureur de la Couronne. En Colombie britannique, c'est le procureur qui décide de la poursuite.

Les infractions criminelles se divisent en deux catégories : les « infractions punissables par procédure sommaire » et les « actes criminels ». Certaines infractions sont dites « mixtes », car l'autorité de poursuite peut, à sa discrétion, recourir à la procédure sommaire ou à la procédure par voie de mise en accusation.

La personne accusée d'une infraction punissable par procédure sommaire comparait devant un juge de la cour provinciale et le procès se déroule habituellement « sommairement », c'est-à-dire devant ce juge et sans recours à d'autres procédures. La peine maximum pour ce genre d'infraction est généralement une amende de 2.000 dollars canadiens (environ 8.000 francs), ou un emprisonnement de six mois ou les deux peines à la fois.

Pour les actes criminels, l'accusé peut choisir d'être jugé par un juge de la cour provinciale, par un juge d'une cour supérieure ou encore par un juge d'une cour supérieure et un jury.

Dans le cas d'un acte criminel, il peut y avoir une enquête « préliminaire » dans le cadre de laquelle un juge examine les éléments de preuve afin de déterminer s'ils sont suffisants pour l'organisation d'un procès.

Si le juge estime les preuves insuffisantes, la poursuite est abandonnée. Sinon, il ordonnera la tenue d'un procès.

La personne accusée d'une infraction n'est pas nécessairement arrêtée. Une simple « sommation » peut être signifiée à l'accusé : elle signifie l'ordre de comparaître devant le tribunal à une date déterminée pour répondre à l'accusation.

Toute personne arrêtée ou détenue est informée sans délai de son droit à l'assistance d'un avocat.

La garde à vue ne peut durer plus de vingt-quatre heures. Au-delà, la personne arrêtée a le droit de comparaître devant un juge ou un juge de paix. Le juge de paix n'est pas un magistrat professionnel, mais un simple citoyen qui assure les permanences de nuit.

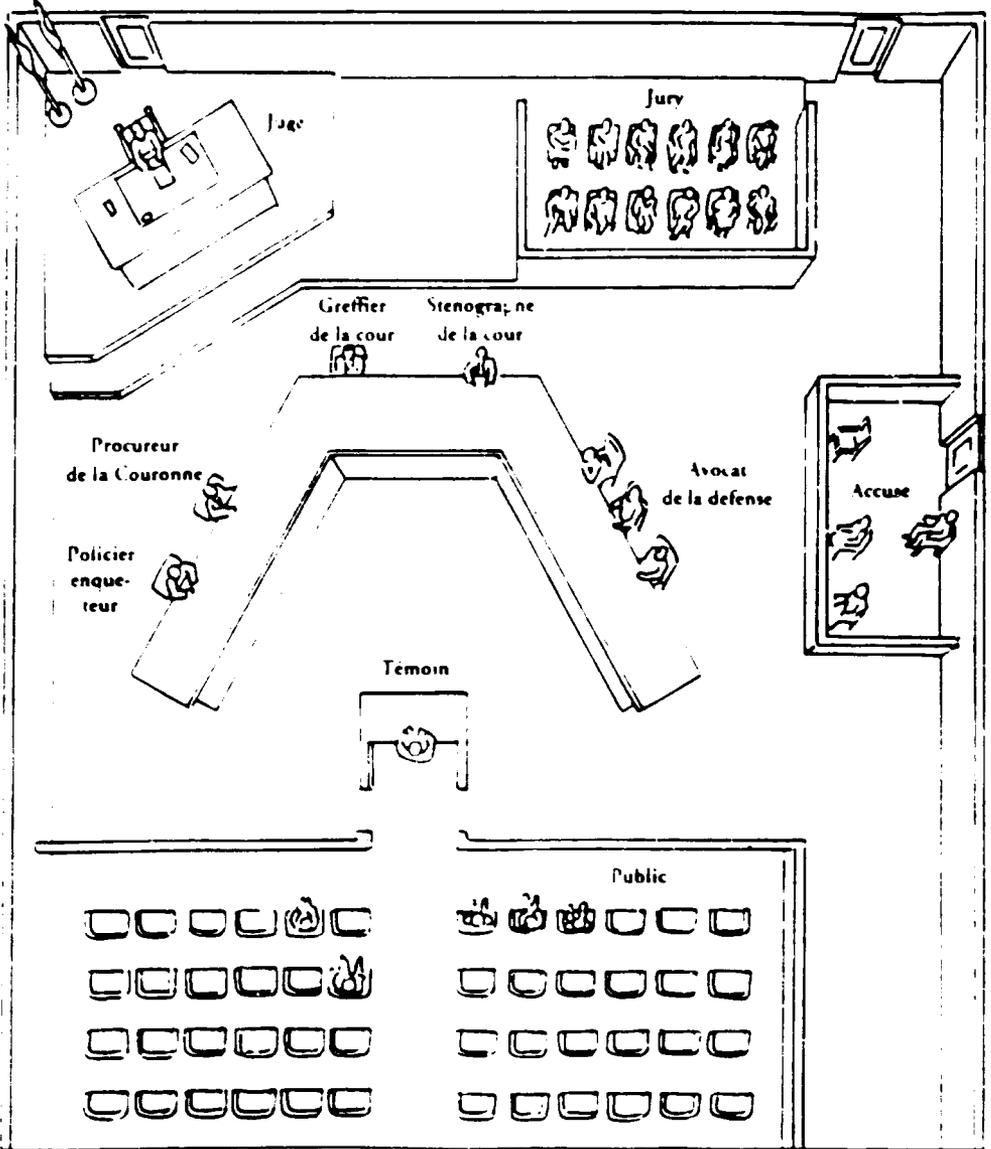
Conformément à la Charte canadienne des Droits et Libertés, tout inculpé a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable.

La conduite du procès obéit aux principes de la procédure accusatoire.

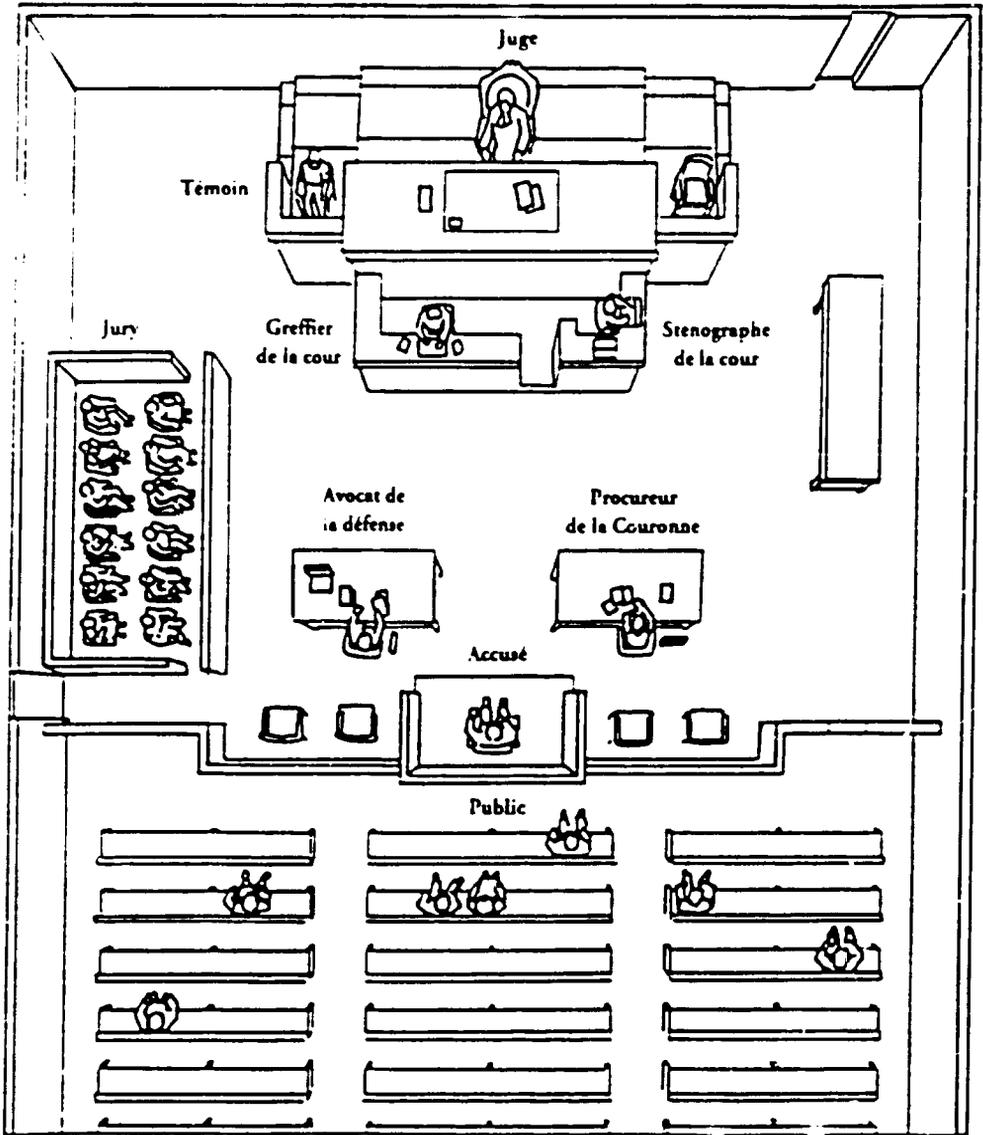
L'accusé se trouve sur un pied d'égalité avec l'accusation soutenue par le Procureur de la Couronne. Le juge ne dirige pas la procédure, il se borne à organiser les débats comme un arbitre, alors qu'en France, le président du tribunal dirige les débats et interroge lui-même les témoins.

Le procès met ainsi face à face l'avocat de la Couronne et l'avocat de la défense. L'autorité poursuivante doit prouver hors de tout doute raisonnable que l'accusé est coupable de l'infraction qui lui est reprochée. En outre, lorsque le juge conclut que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions portant atteinte aux droits garantis par la Charte canadienne et que leur utilisation déconsidère l'administration de la justice, il peut déclarer ses éléments de preuve irrecevables.

Une cour au Québec et une cour de common law sont organisées de manière différente comme le montrent les diagrammes ci-après.



Organisation d'une cour au Québec.



*Organisation d'une cour de common law*

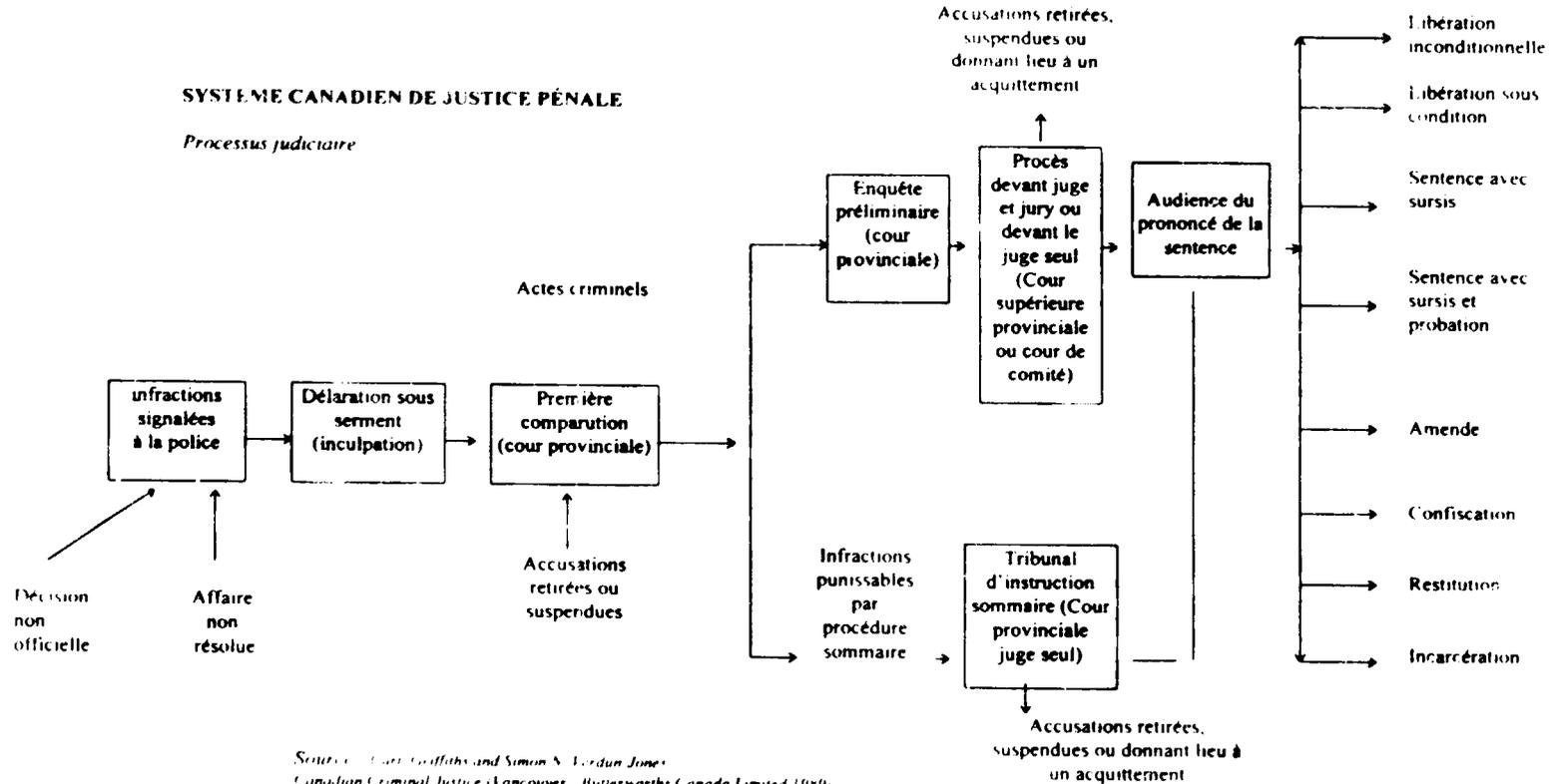
Parmi les peines susceptibles d'être prononcées par le tribunal, on peut mentionner :

- l'amende
- le dédommagement de la victime
- la probation qui correspond à une ordonnance de mise en liberté assortie de conditions
- le travail communautaire (*community work*) : une ordonnance enjoint le contrevenant d'exécuter un certain nombre d'heures de travail bénévole au profit de la collectivité
- l'emprisonnement : le contrevenant qui est condamné à un emprisonnement de deux ans ou plus purgera sa peine dans un pénitencier fédéral ; en cas d'emprisonnement inférieur à deux ans, la peine sera exécutée dans une prison provinciale.

Le schéma ci-joint permet de suivre le processus judiciaire depuis l'enquête jusqu'au jugement .

# SYSTEME CANADIEN DE JUSTICE PENALE

*Processus judiciaire*



Le système canadien se caractérise par la reconnaissance d'un **droit au jury pour les actes criminels**. Bien que la majorité des affaires soient jugées par un juge unique, la Charte canadienne prévoit que tout inculpé a le droit de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximum est un emprisonnement d'au moins cinq ans.

Pendant le procès, conformément aux principes de la procédure accusatoire, les jurés ne doivent se laisser influencer par aucun autre élément que les preuves soumises au tribunal. Le verdict du jury doit être unanime. Si le jury n'arrive pas à s'entendre sur un verdict, le juge peut dissoudre le jury et ordonner la constitution d'un nouveau jury.

Au total, la procédure accusatoire apparaît comme protectrice des droits de la défense et pleinement respectueuse du principe de la présomption d'innocence.

Force est néanmoins de relever que la complexité voire la sophistication de la procédure accusatoire allonge la durée des procès.

C'est pourquoi le système accusatoire ne peut fonctionner, comme aux États-Unis qu'avec la possibilité d'une procédure de plaider coupable, qui permet de faire l'économie d'un procès se déroulant selon les règles de droit commun.

## **2. LA NÉGOCIATION DE PLAIDOYER ET DE LA PEINE À IMPOSER : UN REMÈDE À L'ENCOMBREMENT DES TRIBUNAUX**

Dans la perspective du débat sur la transaction pénale que le Sénat a en définitive rétablie dans le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions, à la procédure pénale, civile et administrative sous la forme nouvelle de la composition pénale, la délégation de la commission des Lois a souhaité recueillir les informations d'ordre technique sur la pratique de la négociation de plaider.

Tel a été notamment l'objet des réunions de travail organisées à Québec avec des juristes et des experts de procédure pénale, à Vancouver avec l'Honorable Mac Eachern, Président de la Cour supérieure du Colombie britannique, et avec des représentants du ministère fédéral de la Justice à Ottawa.

Comme la composition pénale ou pour retenir la dénomination de l'Assemblée nationale, l'injonction pénale, la négociation de plaider ou dans les provinces anglophones la « *pre-sentencing discussion* » suppose une

négociation, une entente entre le Procureur de la Couronne et la personne poursuivie ou son avocat.

Il s'agit là d'une procédure officieuse qui n'est prévue par aucun texte, mais elle est beaucoup moins usitée que le *plea bargaining* (aveu par marchandage) aux États-Unis. A Vancouver, il nous a été indiqué que cette pratique concernait environ 10 % des affaires. En droit, le juge conserve la faculté de ne pas reprendre l'accord, mais celui-ci est entériné dans 90 % des cas.

Au Québec, cette pratique est bien établie et les ententes préalables sont ratifiées presque toujours par le juge. Si d'aventure le juge rejette l'accord des parties, il doit informer les parties de la caducité de leur accord et indiquer à l'accusé qu'il peut retirer son aveu.

La négociation de plaidoyer présente des avantages à la fois pour la société et l'accusé.

La société s'épargne le déroulement d'un procès avec jury, long et coûteux.

En échange de l'aveu, même partiel, de la culpabilité, et de la renonciation au jury, l'accusé peut obtenir l'abandon de plusieurs chefs d'accusation et la fixation d'une peine moins élevée. Très souvent, l'accusé cherche à éviter une peine de plus de dix ans d'emprisonnement pour conserver le bénéfice de la libération conditionnelle. Ainsi pour un homicide, le Procureur peut proposer d'abandonner la qualification de meurtre pour ne retenir que l'homicide involontaire.

En ce qui concerne la procédure proprement dite d'acceptation de l'accord, cette acceptation intervient à l'ouverture de l'audience.

Lors des réunions de travail, il a été indiqué que les discussions engagées entre la « Couronne » et la défense dans le but de restreindre le débat lors du procès sont un élément nécessaire du système canadien de justice pénale. Car si tous les procès se déroulaient selon les règles de la procédure accusatoire, la justice au Canada connaîtrait rapidement une situation de blocage, en raison principalement du fait que l'instruction se fait à l'audience devant un jury et sous la présidence arbitrale d'un juge.

Il n'en demeure pas moins que la négociation de plaidoyer suscite au Canada de nombreuses critiques ou réserves.

Ainsi en cas de pluralité de chefs d'accusation, la négociation tend à la diminution des chefs d'accusation en définitive retenus contre l'accusé, d'où la tentation des autorités de police de multiplier artificiellement les griefs.

L'opinion publique comprend mal l'aveu partiel de culpabilité, car le risque est que des délinquants chevronnés ne répondent pas de l'ensemble de leurs forfaits.

La négociation du plaidoyer fait naître aussi un sentiment de frustration de la part des personnes intéressées, notamment des victimes, lesquelles sont privées d'un véritable procès en bonne et due forme qui permet seul de faire la lumière sur les faits et les circonstances précises de l'infraction.

Enfin, la dernière critique porte sur le fait que la victime n'est ni présente ni représentée lors de la négociation, ce qui peut paraître choquant pour un juriste français. Ainsi, lors de l'élaboration des règles relatives à la composition pénale, votre commission des Lois a tenu à préserver les droits de la victime (la composition peut être subordonnée à la réparation du préjudice subi par la victime, laquelle est informée de la proposition de composition et peut préférer renvoyer le jugement de ses intérêts civils devant le tribunal canadien).

Compte tenu de l'ensemble de ces critiques, le Ministère de la Justice a publié en janvier 1993 une note destinée à faire le tri des pratiques acceptables et inacceptables.

Parmi les pratiques inacceptables, la note mentionne :

- le fait de porter des accusations additionnelles mais superflues pour être certain de pouvoir négocier, en fait imposer à l'accusé un plaidoyer
- l'acceptation d'un plaidoyer de culpabilité à l'égard d'une infraction dont les preuves ne sont pas certaines
- l'acceptation d'un plaidoyer de culpabilité face à une accusation qui ne reflète pas la gravité de la conduite reprochée à l'accusé « sauf si, dans des circonstances exceptionnelles, le plaidoyer se justifie au point de vue de l'avantage qu'en retirera l'administration de la justice, la protection de la société, ou encore la protection de l'accusé ».

L'information du tribunal doit être sincère et complète. Ainsi la note déconseille de cacher au tribunal une partie du casier judiciaire, de ne pas l'informer sur l'étendue du préjudice de la victime ou de priver le tribunal de la connaissance de certains faits qui ajoutent à la gravité de l'infraction.

Enfin le Ministère de la Justice recommande la plus grande prudence, lorsque l'accusé n'est pas représenté par un avocat. De façon générale, le Procureur de la Couronne doit s'abstenir d'entreprendre de lui-même des négociations à moins d'encourager l'accusé à faire appel aux conseils d'un avocat et de l'informer, s'il y a lieu, de la possibilité du recours à l'aide juridique.

Si l'accusé refuse l'assistance d'un avocat, le Procureur de la Couronne doit en principe s'assurer de la présence d'une tierce personne pendant les négociations.

De manière plus générale, les principes de transparence et d'équité s'appliquent à toutes les formes de négociation.

## **I LA POPULATION PÉNALE : UN SUBSTITUT ORIGINAL À L'EMPRISONNEMENT : LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE À DISTANCE OU LA PRISON À DOMICILE**

### **I. L'AUGMENTATION IMPORTANTE DE LA POPULATION CARCÉRALE**

Comme la plupart des pays occidentaux, le Canada a dû faire face à une explosion de la population pénale. **Plus de 31.000 détenus en 1992**, le système correctionnel canadien atteint ainsi un seuil critique de surpeuplement.

Si on établit un parallèle avec la France (52.000 détenus en 1994), force est de relever le taux élevé d'incarcération au Canada (129,6 détenus sur 100.000 habitants contre 83,9 en France), mais le Canada se situe loin derrière les États-Unis (330 détenus pour 100.000 habitants).

Les personnes détenues ou arrêtées sont incarcérées selon le cas dans les 161 établissements provinciaux et territoriaux ou dans les 60 établissements fédéraux qui assurent l'exécution des peines de deux ans ou plus.

Le coût moyen d'incarcération d'un détenu dans un pénitencier fédéral s'élève à 760 dollars canadiens (soit environ 191.040 francs); mais ce coût est plus important dans un établissement de sécurité maximale (70.236 \$) et dans une prison pour femmes (91.753 \$).

L'administration pénitentiaire fédérale est placée sous la tutelle du Service correctionnel du Canada dirigé par un commissaire qui rend compte des activités de l'organisme à un Solliciteur général. Son rôle consiste à assurer la gestion des établissements correctionnels et à surveiller les délinquants libérés sous condition par la Commission nationale des libérations conditionnelles. A ce titre, le service correctionnel du Canada apporte avec les services provinciaux une contribution importante à la politique de réinsertion des détenus.

La Commission nationale des libérations conditionnelles rend de façon autonome des décisions sur la mise en liberté sous condition et la réhabilitation, et formule des recommandations en matière de clémence.

La loi sur le casier judiciaire permet en effet à cette commission nationale d'octroyer, de délivrer, de refuser ou de révoquer la réhabilitation. Une fois la réhabilitation accordée, les condamnations antérieures ne peuvent être divulguées sans l'accord du Solliciteur général.

Enfin, le Canada connaît une proportion moins importante de détentions provisoires, car les tribunaux n'hésitent pas à laisser les inculpés en liberté sous la réserve du dépôt d'un cautionnement : le montant du cautionnement est fixé en fonction des ressources de manière à garantir la représentation de l'accusé devant la justice.

## 2. UN SUBSTITUT ORIGINAL À L'EMPRISONNEMENT : LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE À DISTANCE OU LA PRISON À DOMICILE

Dans le souci d'éviter autant que faire se peut le traumatisme de l'incarcération pour les petites infractions, la Colombie britannique, la Katchewan et le Yukon ont développé comme les États-Unis, l'Angleterre et Hongkong, des programmes de surveillance électronique.

La Colombie Britannique a été la première Province à mettre en œuvre la surveillance électronique (electronic monitoring) : le premier projet a été en effet lancé en 1987 à Vancouver pour être étendu à l'ensemble de la Province dès 1989.

Cette modalité d'exécution de la peine consiste à autoriser certains condamnés à purger leur peine entièrement ou en partie à domicile, ce qui leur permet de conserver leur emploi, de rester intégrés dans leur milieu social, notamment dans leur famille, et le cas échéant, d'avoir accès aux programmes communautaires de réhabilitation.

Sur le plan technique, la surveillance électronique entraîne la pose d'un bracelet au poignet ou à la cheville.

Il s'agit là d'une simple faculté pour le condamné qui a l'option entre l'incarcération ou la prison à domicile. Ainsi à Vancouver, la délégation de la commission des Lois a fait la connaissance d'un député qui avait été condamné à quelques jours d'emprisonnement pour avoir protesté dans des conditions illégales contre les coupes sèches de bois dans l'île de Vancouver. Ce député a refusé de porter un bracelet électronique et a préféré la prison ...

Le recours à la surveillance électronique est subordonné à plusieurs conditions (absence de danger pour la société, aucun antécédent de délinquance sexuelle, peines inférieures à quatre mois). En outre, le délinquant doit démontrer qu'il a de bonnes raisons pour éviter la prison, tels un emploi, des études ou des charges familiales).

Le délinquant doit rester à son domicile, sauf si l'administration pénitentiaire lui accorde des permissions de sortir. Grâce à ces permissions de sortir, le « détenu » peut se rendre à son travail, suivre des cours, subir un traitement médical ou effectuer des travaux pour la communauté ou pour la victime de son infraction.

Le programme de surveillance électronique est révoqué en cas de violation du « couvre-feu », de consommation de stupéfiants ou de problèmes familiaux.

En 1992-1993, 2.450 détenus (13 % de la population pénale) ont bénéficié de la surveillance électronique. Le coût de la surveillance est de 50 \$ par jour, soit le quart du coût de l'incarcération.

La Saskatchewan utilise le « *monitoring* » depuis trois ans. Pour les autorités, l'incarcération à domicile (*house arrest*) n'est pas une « sentence bonbon » car elle restreint sérieusement la liberté d'aller et de venir du détenu. Les bénéficiaires de la surveillance électronique sont le plus fréquemment des femmes, des autochtones ou les auteurs d'infractions financières.

Les conditions d'accès à la surveillance sont sensiblement les mêmes que celles en vigueur en Colombie britannique (absence de comportement violent ou d'antécédents d'ordre sexuel, des conditions d'existence normales, l'engagement de respecter une abstinence totale de stupéfiants).

•

•        •

Malgré les avantages financiers de la formule, le Service correctionnel du Canada a décidé de ne pas l'utiliser pour l'instant : il est vrai que les condamnés relevant de ce service pourraient difficilement prétendre à cette forme de prison à domicile.

Quoi qu'il en soit, l'introduction en France de la surveillance électronique mériterait une étude approfondie de la part de la Chancellerie, car la crise de notre système carcéral est là pour nous dissuader de négliger a priori la moindre piste de réflexion.

Faut-il rappeler à cet égard que le contrôle électronique comme corollaire de l'instauration d'un numerus clausus a été proposé en 1989 par M. Gilbert Bonnemaïson, alors député de l'Essonne, dans son rapport de mission sur la modernisation du service public pénitentiaire.

Pour M. Bonnemaïson, la surveillance électronique présente plusieurs avantages car, outre qu'elle apporte un remède partiel à l'encombrement des prisons, elle permet d'éviter les inconvénients de l'emprisonnement, dont la remise en cause de la vie familiale de la personne condamnée ou de ses activités professionnelles.

M. Jacques Fauvet, Président de la Commission nationale pour l'Informatique et les Libertés, a été interrogé sur ce problème lors d'une audition qui était consacrée à la télésurveillance. Après avoir estimé nécessaire de vérifier si la télédétection des personnes ne portait pas une atteinte à la vie privée et de réfléchir à la qualité des personnes chargées du contrôle, le Président de la CNIL a jugé légitime la finalité d'un tel procédé, mais a réservé son opinion quant à sa proportionnalité à l'objectif poursuivi.

**Dans l'immédiat, la délégation de la commission a retiré de son séjour au Canada le constat que l'expérience conduite dans deux provinces d'un pays pleinement respectueux des droits de l'homme s'est révélée concluante. Chacun y trouve son compte, la société comme le « détenu » qui évite une rupture brutale de sa vie familiale et professionnelle.**

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Le fédéralisme canadien est depuis l'origine confronté à plusieurs défis d'importance : l'immensité du territoire d'un océan à l'autre, la faible densité de la population, l'opposition ancestrale entre anglophones et francophones, le pluralisme culturel et la très grande diversité linguistique, les revendications des peuples autochtones, qu'il s'agisse des Indiens, des Inuit ou des Métis.

Le fédéralisme est apparu comme le seul régime constitutionnel à même de prendre en compte l'ensemble des caractéristiques du pays, en conciliant l'idée de Nation avec le respect de la diversité canadienne.

A partir de 1960, et plus encore depuis le rapatriement unilatéral de la Constitution de 1982, le Canada connaît une crise majeure, car le Québec, l'un des deux pays fondateurs de la « Confédération canadienne » récuse la nouvelle Constitution et remet en cause le Pacte fédéral de 1867.

Toutes les tentatives pour réintégrer « l'enfant terrible » du Canada dans la famille constitutionnelle ont été vouées à l'échec, comme si les bonnes relations entre francophones et anglophones devaient être toujours compromises par leur double solitude : les anglophones sont agacés par les francophones, lesquels se sentent rejetés par le reste du Canada.

Le vote souverainiste du 12 septembre fait à nouveau planer sur le fédéralisme canadien la menace de la séparation du Québec car le Canada peut-il rester uni si les Québécois quittent demain la Fédération ?

Peu importe le résultat serré de ce scrutin, ce qui compte, c'est la volonté d'une grande partie du peuple québécois d'aller vers une plus grande

autonomie institutionnelle quitte à franchir le pas de la constitution d'un État souverain.

L'affirmation du caractère distinct de la société québécoise constitue la moindre des aspirations des Québécois.

« L'exception québécoise » fait partie intégrante de l'histoire institutionnelle du Canada. Elle est inscrite en filigrane dans l'Acte de l'Amérique du Nord de 1867, on peut même remonter à l'Acte de Québec qui a reconnu il y a exactement deux cent vingt ans aux Québécois le droit de préserver leur culture et leurs coutumes françaises.

Aujourd'hui, le Parti québécois ne voit dans le fédéralisme qu'une simple fiction, ce qui lui permet de marquer le caractère inexorable de la marche du Québec vers la souveraineté.

Quel sera le résultat du référendum d'autodétermination ?

Quelle sera d'ici-là la réaction du Gouvernement central d'Ottawa ?

Quelles seront les relations entre M. Jean Chrétien, Premier ministre du Canada, et M. Jacques Parizeau, Premier ministre du Québec ?

Autant d'inconnues qui rendent incertain le devenir de la Fédération canadienne.

**Le fédéralisme canadien est aujourd'hui à la croisée des chemins.**

Entre le maintien du statu quo et la sécession pure et simple du Québec, la reprise du dialogue constitutionnel peut faciliter la recherche d'une voie moyenne vers un fédéralisme rénové, très décentralisé et reflétant la prodigieuse diversité de l'ensemble canadien.

Mais comment pourra-t-on demain combiner une décentralisation des compétences profitant à l'ensemble des Provinces avec la nécessité de réserver un statut particulier au Québec ?

Cette interrogation institutionnelle ne trouvera sans doute de réponse durable qu'à travers la conclusion d'un nouveau pacte politique entre le Québec et le reste du Canada.

Ce nouveau pacte politique permettrait de sauvegarder, en dépit de l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA), la spécificité d'une nation à la confluence de la civilisation européenne et de la société américaine.

Toujours est-il que la France ne doit jamais oublier les liens historiques et culturels avec la « Belle Province ». Sous le prétexte de « non-ingérence » dans la politique intérieure du Canada, le Gouvernement français

ne doit pas se montrer indifférent à la volonté tout à fait compréhensible des Québécois de préserver leur identité par la constitution d'un Etat souverain. Car si demain le peuple québécois optait pour la souveraineté, la non-reconnaissance immédiate par la France de cette souveraineté serait tenue par nos cousins du Québec pour « un second abandon ».

**ANNEXE N° 1**

**LE PROGRAMME DU PARTI QUÉBÉCOIS**

**« Des idées pour mon pays »**

## CHAPITRE I

# LA POLITIQUE ET LA VIE DÉMOCRATIQUE

---

### I.A LA SOUVERAINETÉ

Le Parti Québécois a comme objectif fondamental de réaliser démocratiquement la souveraineté du Québec

Le peuple québécois existe. Le Québec comme pays est encore à venir

Parce que nous voulons voir apparaître une société québécoise plus libre, plus juste et plus prospère, nous nous sommes fixés comme but principal de faire en sorte qu'apparaisse, comme pays, le Québec, c'est-à-dire que les Québécoises et Québécois deviennent pleinement responsables de leurs décisions face à eux-mêmes et face à la communauté des nations

Il s'agit là d'un cheminement normal, emprunté par des peuples de partout dans le monde. La souveraineté du Québec s'inscrit dans l'évolution moderne des peuples

Depuis près de quatre siècles, les fondateurs se sont installés sur ce territoire d'Amérique. Ils ont su manifester envers les individus et les groupes d'origines diverses qu'ils ont accueillis parmi eux une qualité d'accueil tout à fait remarquable. S'appuyant sur une longue tradition, cette terre d'immigration a permis aux nouveaux arrivants de s'intégrer à son espace et à sa culture spécifique, qui sont le creuset d'un peuple nouveau, et de l'enrichir de leurs différences propres

Canadiens du XVII<sup>e</sup> siècle, Canadiens français du XIX<sup>e</sup> siècle et maintenant Québécois, rarement a-t-on vu un peuple chercher aussi longuement son identité et, pourtant, en assumer l'essentiel avec autant de persistance

Ce peuple est né en Amérique et se dit d'Amérique. Depuis toujours, il est de langue française et a constamment voulu renforcer la base, le socle de sa culture et le fondement de sa solidarité. Francophones d'Amérique, c'est ainsi que les Québécoises et les Québécois veulent aujourd'hui s'inscrire dans la liste des peuples qui forgent la civilisation planétaire. Il y a un miracle québécois. Celui d'un peuple qui sait durer et s'affirmer en tant que tel

Malgré bien des vicissitudes depuis la défaite de 1760, le Québec progresse. Cette société si longtemps tronquée, parce que l'essentiel du pouvoir politique lui échappait, frileuse, parce que si facilement livrée au chantage de l'argent, fragile, parce que convaincue d'être incapable de gagner sa vie sans l'aide des autres, est en marche pour devenir une société complète, normale. Et cela se produit alors que le monde connaît une accélération sans précédent de son histoire. En moins d'un quart de siècle, la nation québécoise a montré qu'elle pouvait être efficace et concurrentielle sur le plan qui lui avait le plus manqué, celui de l'économie

Le Parti Québécois s'est formé à partir de la conviction qu'il y a urgence d'établir un Québec souverain. Il ne s'agit pas d'une simple option mais d'une exigence

Le Québec suit ainsi la voie tracée par toutes ces nations qui, tantôt brusquement, tantôt plus lentement, se sont données une à une tous les instruments pour devenir des sociétés pleinement responsables. Certaines ont obtenu leur indépendance par la voie politique avant même de se forger une identité comme peuple. Ce fut le cas des États-Unis. D'autres, comme l'Allemagne, sont devenues des puissances économiques longtemps avant d'avoir rassemblé tous les signes de la souveraineté politique

Toujours, partout, peu importe le continent, on retrouve cette même volonté, ce même acharnement de tous les peuples à devenir souverains. Les Américains, les Sénégalais, les Norvégiens, les Chinois, les Australiens et les Italiens ont-ils eu tort de prétendre s'asseoir à la table des nations pour y défendre leurs intérêts et parler en leur nom ? Peut-on imaginer un instant demander aux Marocains de s'exprimer au nom des Tunisiens sous prétexte qu'ils sont de même culture ou demander aux Norvégiens de défendre les intérêts des Danois sous prétexte qu'ils sont voisins ?

## 1 L'EXPÉRIENCE ACQUISE

Colonie française conquise et cédée à l'Angleterre, le Québec obtient en 1791 un parlement colonial où la majorité des députés patriotes se voient refuser de désigner et de contrôler le gouvernement. L'insurrection de 1837-1838 entraîne l'union forcée avec le Haut-Canada et la mise en minorité des représentants de notre peuple.

L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 confirme cet état de subordination politique des Canadiens français : de un représentant sur deux, nous passons à un sur quatre, puis à un sur dix. Le seul gouvernement où nous serons majoritaires sera le gouvernement provincial que les Pères de la Confédération ont dû consentir : gouvernement provincial, aux pouvoirs limités et dépourvu des moyens de financement utilisés par les États de l'époque. Le Québec, territoire du peuple Québécois, a le statut d'une province dans un État complet dont la culture est celle d'un autre peuple, canadien.

En fait, le Canada n'est pas cet État fédéral idéal où dix provinces agissent de façon autonome dans les domaines de leur compétence et confient à un gouvernement général la gestion de responsabilités communes. Cet État fédéral n'est qu'une fiction, une vue de l'esprit qui parvient de plus en plus maladroitement à camoufler une réalité de toujours : «DEUX NATIONS DANS UN MÊME PAYS, DEUX SOCIÉTÉS COMPLÈTES ET BIEN DISTINCTES»,<sup>6</sup> chacune à la recherche de son État central dont elle a nécessairement besoin pour trouver sa cohérence. Le Canada anglais tourne son regard vers Ottawa alors que les Québécois se tournent vers leur capitale nationale, Québec. Il en résulte une rivalité croissante qui n'a rien d'une saine émulation et qui est défavorable aux deux peuples qui la subissent.

À notre époque, force est de constater que cette rivalité institutionnalisée paralyse le Canada tout comme le Québec plutôt qu'elle n'instaure l'équilibre.

En outre, l'utilisation par le gouvernement fédéral des pouvoirs résiduels et du pouvoir de dépenser a fait en sorte que le partage des pouvoirs prévu en 1867 ne correspond plus à la réalité.

Qu'il s'agisse, entre autres, de la sécurité du revenu, du développement économique régional, de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique ou du développement technologique, une constatation s'impose : le Québec est mal servi à cause de l'incapacité chronique où se trouvent les deux niveaux de gouvernement de s'entendre et d'harmoniser leurs interventions.

Cette incompatibilité est irréductible, irréversible. Elle oppose deux nations, la nation québécoise et la nation canadienne, chacune à la recherche d'un État autonome et puissant, capable d'orienter le progrès de leur société.

De conférences intergouvernementales de toutes sortes en conférences constitutionnelles répétées, le Québec a présenté sans arrêt, depuis un siècle, un projet de

---

<sup>6</sup> René Lévesque, *Optim Québec*, Éditions de l'Homme, Montréal, 1968.

clarification du régime qui nous laisserait davantage d'autonomie durable  
Toujours en vain !

La non ratification de l'Accord du lac Meech, qui représentait un minimum dans la foule des revendications historiques du Québec, et le referendum de 1992 sur l'entente de Charlottetown ont consacré l'échec du fédéralisme canadien

## 2 - LA NECESSITE D'AGIR SUR TOUS LES FRONTS

Que constatons-nous maintenant à l'examen de la nouvelle géographie politique et économique mondiale ? Que seules les nations capables d'utiliser librement toutes leurs ressources sont aptes à garantir leur progrès économique et social

L'expérience de la Suède, de l'Autriche, du Japon et de bien d'autres pays nous révèle en effet que c'est dans leur capacité à faire travailler dans le même sens toutes leurs ressources, tant humaines que physiques, que réside la clé du développement, de la prospérité et de la justice sociale

Ce n'est donc que par la gestion autonome de sa richesse, de toute sa richesse, qu'un peuple peut garantir le respect de ses choix culturels, sociaux, économiques et politiques. La cohérence s'avère une nécessité absolue

Qu'il s'agisse de pouvoir exploiter un réservoir exceptionnel de richesses naturelles, d'orienter ses politiques agricoles ou d'adapter des programmes de formation professionnelle, aucune de ces mesures ne saurait à elle seule faire la différence entre une société qui pétime et une autre qui prend son envol. Ce qui importe, c'est la capacité d'agir sur tous les fronts, d'assurer la continuité de l'ensemble de ces politiques. Pour cela, la souveraineté d'une nation est nécessaire

Si nous décidons de développer nos pêcheries, en mettant en place des programmes de formation, une flotte de navires, des usines de transformation, le Canada peut, d'un trait de plume, anéantir tous nos projets en réduisant nos quotas de pêche dans le golfe du Saint-Laurent ou dans l'Atlantique parce qu'il décide de privilégier ses provinces maritimes. Nous sommes contraints à la retraite, au chômage, à la perte de nos investissements

Par ailleurs, des parcelles ou des semblants de juridiction ne mènent qu'à des résultats insuffisants ou à des échecs, découragent l'initiative et la responsabilité, condamnant ainsi un peuple à la portion congrue dans tous ces domaines où il n'est pas encore maître chez lui

Ce n'est pas notre aptitude à prendre les choses en main qui est en cause ! Parce que l'éducation était une responsabilité provinciale, le Québec a pu faire un bon bout de chemin en se donnant un ministère de l'Éducation, des institutions originales et des programmes qui lui ont permis de rattraper nombre de ses retards. L'originalité des solutions qu'il a su mettre en place témoigne de sa capacité à imaginer et à se doter des institutions qui lui conviennent

C'est un raisonnement analogue qui, au début du siècle, a conduit la Norvège à se distinguer du royaume de Suède pour pouvoir mieux contrôler son développement et tirer le maximum de ses ressources. Aujourd'hui, chacun de ces deux pays, distincts et voisins, s'en porte mieux. L'égalité des rapports et la coopération se sont substituées à la sujétion

Le Québec, à son tour, peut s'engager dans cette voie qui lui ouvre les portes du monde en lui conférant toute sa place sur le continent américain. L'accélération de la concurrence mondiale et la constitution de regroupements d'États souverains donnent une importance nouvelle à notre volonté de nous affirmer

### 3 DÉFENDRE NOS INTERÊTS DANS UN MONDE NOUVEAU

Le monde actuel ne fait place qu'aux pays. Les accords et les traités qui dictent l'agencement et l'évolution du monde se signent entre les pays, pas entre les peuples.

Il n'y a pas si longtemps, la présence internationale pouvait peut-être se traduire par le droit d'établir des ambassades, de siéger aux Nations unies ou d'avoir son hymne national. Cette interprétation restrictive n'est plus soutenable.

Aujourd'hui, une présence internationale veut dire participer à des ententes de protection de brevets, siéger à des tribunaux commerciaux, négocier des droits dérogatoires pour protéger un secteur industriel en difficulté. Être présent aux Nations unies et dans les autres organisations internationales, c'est y négocier, des traités internationaux qui vont déterminer les manières d'exploiter les ressources minérales qui gisent au fond du golfe du Saint-Laurent. C'est aussi pouvoir insister sur des mesures de compensation en attendant l'élimination des pluies acides qui tuent nos forêts.

Négocier, se concerter, s'entendre, faire des compromis avec d'autres nations, voilà ce dont il s'agit. Personne ne le fait à la place des autres. Si le Portugal s'entend avec ses autres partenaires européens quant à sa quote-part de production agricole, c'est qu'il a obtenu la garantie que l'intérêt de ses agriculteurs est suffisamment protégé. Seul le gouvernement portugais est habilité à faire les compromis qui s'imposent, et lui seul aura à en assumer les conséquences face à son électorat.

La capacité de signer des traités et ainsi de s'engager librement dans des expériences de collaboration internationale est sans contredit le plus important des pouvoirs de l'État moderne. Au Québec, nous avons la maturité et la compétence pour déterminer nous-mêmes les ententes qu'il nous faut signer et les compromis qu'il nous faut faire.

Mais il y a plus encore. Si nous laissons passer cette chance de prendre notre rang parmi les nations souveraines, nous risquons d'assister, impuissants, à la mise en place d'une inultitude de nouvelles associations internationales, de nouvelles ententes et de nouveaux modes de coopération, dont nous serons à tout jamais exclus.

Qui parlera au nom des dirigeants de nos bureaux d'ingénieurs, de nos usines textiles, de nos exploitations agricoles et de nos entreprises de logiciels et d'équipements de télécommunication ?

La protection et la convergence de ces intérêts et de ces énergies, dont dépend le dynamisme de notre société, exigent qu'un gouvernement, et un seul gouvernement, parle en leur nom. Ce ne peut être que le gouvernement du Québec, le seul qui soit légitime aux yeux des Québécoises et Québécois.

Voilà donc le choix qui s'offre à nous : être présents à la création d'un monde nouveau, plus interdépendant et plus complexe, ou le regarder s'élever sans nous.

### 4 UN CHEMINEMENT CLAIR ET DÉMOCRATIQUE

La souveraineté du Québec est nécessaire à son plein développement et à son épanouissement. Il n'est plus acceptable que l'avenir du peuple québécois soit constamment soumis à des arbitrages compliqués où l'on juge toujours ses intérêts en fonction de ceux, fort légitimes au demeurant, des Canadiens.

Les Québécoises et Québécois doivent être maîtres chez eux et responsables d'eux-mêmes. Ils doivent l'être collectivement et individuellement.

La souveraineté du Québec signifie donc que

- tous les impôts perçus au Québec le seront par l'État québécois ou les administrations qui en dépendent.
- toutes les lois qui s'appliquent aux citoyennes et citoyens québécois et sur le territoire québécois émaneront de l'Assemblée nationale du Québec.
- tous les traités, conventions ou accords internationaux seront négociés par les représentants de l'État québécois et entérinés par l'Assemblée nationale du Québec.

En clair, cela implique que nous contrôlions tous les leviers de développement et tous les pouvoirs de décision. Et ce, que ce soit pour agir par nous-mêmes ou pour agir conjointement avec un ou plusieurs partenaires sur la base d'un accord négocié et librement consenti. Ainsi, par exemple, le Québec pourrait accepter à certaines conditions d'utiliser la même monnaie que le Canada.

Le processus d'accession à la souveraineté du Québec se fera d'abord par voie de négociations avec le gouvernement fédéral afin de rapatrier au Québec la plénitude de ses pouvoirs.

Quel que soit le cheminement nécessaire, l'objectif ultime ne changera pas : la souveraineté du Québec. Et le Parti Québécois entend procéder à sa réalisation de la façon suivante :

- D'ici à ce qu'il forme le prochain gouvernement, le Parti Québécois va promouvoir le projet d'un Québec souverain en démontrant concrètement les avantages de la souveraineté.
- Dès qu'il sera élu, un gouvernement issu du Parti Québécois
  - a) fera adopter par l'Assemblée nationale une déclaration solennelle affirmant la volonté du Québec d'accéder à sa pleine souveraineté.
  - b) aura la responsabilité et le mandat d'établir, à la suite de discussions avec le gouvernement fédéral, l'échéancier et les modalités de transfert des pouvoirs et des compétences ainsi que les règles de partage de l'actif et des dettes.
  - c) fera adopter une loi instituant une commission constitutionnelle avant le mandat de rédiger un projet de Constitution du Québec souverain.
- Dans les meilleurs délais, le gouvernement demandera à la population de se prononcer, par voie de référendum, sur la souveraineté du Québec et sur les dispositions d'ordre constitutionnel permettant au Québec d'exercer sa souveraineté.

Le référendum sera l'acte de naissance du Québec souverain.

- Le gouvernement proposera aussi au gouvernement fédéral des modes d'association économique mutuellement avantageux, incluant l'institution d'organismes conjoints de gestion, établis sous forme de traités.

## I.B LES INSTITUTIONS, LES DROITS, LA DÉMOCRATIE

Le progrès politique d'une société est indissolublement lié à la qualité des droits démocratiques dont jouissent les citoyennes et citoyens. Le suffrage universel, la pluralité des partis, la liberté d'expression sont des droits acquis qui font partie du patrimoine de l'humanité. Il importe de les préserver et de voir à leur épanouissement dans la vie quotidienne. La démocratie a ses exigences : sans une participation réfléchie du plus grand nombre de citoyennes et citoyens aux décisions qui les concernent, elle peut se vider de sa substance. Et aujourd'hui, sans des mécanismes efficaces pour protéger les libertés individuelles, la tendance naturelle à la concentration du pouvoir risque encore de s'accélérer avec l'arrivée des nouvelles technologies d'information.

Nos institutions parlementaires nous ont bien servis jusqu'ici. La complexité des problèmes auxquels font face les États modernes, leurs dimensions internationales et les changements technologiques accélérés nous poussent à faire un effort de modernisation. Dans ce domaine, il importe toutefois de procéder avec prudence et de s'entendre d'abord sur les grandes orientations que nous voulons donner à notre régime politique. Il ne faut pas perdre non plus de vue que les régions, les municipalités et les commissions scolaires constituent les assises d'une démocratie, dont la modernisation doit déboucher sur autre chose qu'une concentration encore plus grande des centres de décisions à Québec.

À travers les multiples facettes de la mutation économique qui caractérise aujourd'hui les économies occidentales, une constante émerge : celle de l'importance du développement par la base, décentralisé et fondé sur la concertation entre tous les partenaires, par opposition à des modèles de développement par le haut, où tous les moyens d'action et de contrôle sont centralisés.

Les moyens de transport modernes, la rapidité avec laquelle les technologies et les idées voyagent, la décentralisation culturelle et universitaire, tous ces changements permettent maintenant aux différentes régions de vivre les mêmes réalités que les plus grands centres. Au Québec, la réalité régionale s'est profondément modifiée au cours des années. La volonté du milieu d'assumer plus de responsabilités s'est affirmée, la vitalité des organismes régionaux et locaux s'est manifestée avec vigueur, les initiatives de mise en commun de ressources et d'actions prioritaires se sont multipliées, à un point tel que les régions du Québec n'ont plus rien à envier maintenant à Montréal et à Québec quant à leur volonté d'entreprendre et de faire aboutir les choses.

Toutefois, malgré des débuts prometteurs, le dynamisme régional est aujourd'hui menacé de stérilisation. Il ne s'agit pas de limiter le développement des régions à la seule administration de programmes de rattrapage et de subventions de dépannage. Au contraire, il faut donner aux régions les véritables moyens de prendre leur envol.

Le choix est clair : ou bien nous continuons de considérer les régions comme des exécutantes de politiques décidées à Québec et implantées à la grandeur du Québec selon un modèle uniforme et rigide, ou bien nous permettons aux régions de devenir les agents de leur développement avec tout ce que cela comporte d'autonomie financière et de responsabilité administrative.

**1. SOUMETTRE A L'APPROBATION POPULAIRE UNE CONSTITUTION D'UN ETAT SOUVERAIN OÙ SERONT CONSIGNÉS DE FAÇON COHÉRENTE UNE DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ, LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS PUBLICS, SI QUE LES DROITS ET OBLIGATIONS DES CITOYENNES ET CITOYENS**

La Constitution du Québec sera celle d'un peuple libre, désireux autant d'établir clairement ses objectifs en tant que communauté politique que de préserver la continuité de ses institutions et la liberté de ses membres. Il faudra y apporter toute l'attention qu'une telle démarche exige, tout en s'assurant que les citoyennes et citoyens puissent participer activement à son élaboration. Pour ce faire, un gouvernement du Parti Québécois s'engagera à prendre les mesures suivantes :

1. Mettre sur pied, dès son élection, une commission constitutionnelle formée de juristes et de membres de l'Assemblée nationale. Elle aura pour mandat de recevoir ou de susciter, d'étudier et d'évaluer les diverses options constitutionnelles qui s'offrent au Québec souverain quant à la nature et au fonctionnement de ses institutions. La commission devra siéger dans toutes les régions du Québec. La commission devra, par la suite, proposer des mécanismes permettant d'assurer, dans la cohérence et le respect des droits, le passage du régime constitutionnel fédéral à celui de la souveraineté.

1.2. Incorporer des lois fondamentales à la Constitution : la Déclaration de souveraineté, la Charte québécoise des droits et libertés, la Charte de la langue française et la Charte de l'environnement. La Constitution précisera aussi la nature et le mode de fonctionnement du pouvoir judiciaire et des institutions politiques.

**2. INSTAURER, DANS LES PLUS BREFS DÉLAIS, UN NOUVEAU MODE DE SCRUTIN QUI REFLÈTERA MIEUX LES GRANDES ORIENTATIONS POLITIQUES DE LA POPULATION, EN CONSERVANT UNE RELATION DIRECTE ENTRE LA POPULATION ET SES REPRÉSENTANTS**

C'est par le vote qu'une société exerce son droit de choisir les orientations qu'elle entend donner à son développement. Il est donc important que les mécanismes et les procédures qui entourent le vote permettent à l'élection de refléter les grands courants qui animent notre société. Une élection ne doit pas seulement déterminer des gagnants et des perdants, elle doit aussi permettre au nouveau gouvernement de tirer les conclusions qui s'imposent à la suite du scrutin.

Pour cela, il faut que ce gouvernement bénéficie de la stabilité et de la marge de manoeuvre nécessaires pour gouverner. C'est à cette seule condition que les citoyennes et citoyens pourront par la suite porter un jugement légitime sur son action.

Un mode de scrutin fondé sur la formule de la proportionnelle compensatoire permettra de corriger les abus les plus flagrants de notre système électoral, en accordant à chaque parti un nombre de députés reflétant mieux le nombre de voix obtenues. Les citoyennes et citoyens continueront de choisir pour chaque circonscription un député ou une députée qui les représentera, mais le total des députés de chaque parti sera ajusté en tenant compte de la sous-représentation dont il aurait pu être victime dans une région ou une autre. Par exemple, si, dans une région donnée, un parti ne réussit pas à faire élire un seul candidat ou une seule candidate, même en ayant obtenu un pourcentage du vote pouvant parfois atteindre 40 % dans chacune des circonscriptions de cette région, l'injustice dont serait victime ce parti sera rectifiée par l'ajout de députés représentant les électeurs et électrices de ce parti dans cette région.

Il s'agit d'un système relativement simple qui ne bouleversera pas les habitudes des électeurs et électrices. Il permettra aux formations politiques importantes d'être présentes dans chacune des régions, sans éliminer la possibilité pour des candidates ou candidats indépendants de se faire élire. De plus, le nombre de circonscriptions touchées demeurera raisonnable, puisqu'il s'agira seulement d'ajouter une vingtaine de sièges, représentant autant de régions électorales.

Il nous faudra cependant agir rapidement en début de mandat, car une fois élus, les députés peuvent en venir naturellement à développer un préjugé favorable pour le système qui les a favorisés. En conséquence, il conviendra de

- 2.1 faire examiner et approuver, dès la première année de notre mandat, un projet de loi prévoyant une réforme du mode de scrutin fondée sur le principe de la proportionnelle compensatoire,
- 2.2 s'assurer que cette réforme se fasse dans le respect des particularités locales, afin que l'identité de chacune des régions du Québec s'en trouve renforcée,
- 2.3 prévoir que ce nouveau mode de scrutin soit utilisé lors de la consultation générale suivant la prise du pouvoir et que, sur la base des résultats obtenus, une formule définitive soit adoptée et inscrite, s'il y a lieu, dans la Constitution québécoise.

### *3 FAIRE DE QUÉBEC LA CAPITALE DU QUÉBEC SOUVERAIN ET Y REGROUPER LES FONCTIONS ESSENTIELLES DE L'ÉTAT*

État et capitale sont indissociables. La ville où siège le Gouvernement doit être le reflet de l'État, incarner la durabilité des institutions publiques et symboliser pour tous la culture de ce pays. Pour accomplir pleinement son rôle, la capitale, haut lieu des pouvoirs publics, doit regrouper les fonctions essentielles de l'État, soit les fonctions législative, exécutive, administrative et judiciaire.

La ville de Québec, capitale actuelle du Québec fédéré, doit être consacrée capitale du Québec souverain. C'est là que seront regroupés l'Assemblée nationale, le siège de tous les ministères et la Cour suprême.

La ville de Québec est toute désignée, en effet, pour devenir la vraie capitale de ce pays que nous bâtissons. Par sa situation géographique, construite sur un des plus beaux sites naturels au monde, elle est située au cœur du Québec habité. L'histoire est inscrite dans ses murs, ses édifices et ses places qui vibrent d'un accent particulier ou se confondent harmonieusement notre passé et l'avenir qui se profile.

Le Vieux-Québec, seule place fortifiée de l'Amérique du Nord, surplombe un fleuve qui rappelle notre enracinement à cette terre. Joyau du patrimoine culturel mondial, il nous invite aux défis de l'an 2000. Si la Cité de Champlain est le témoin vivant de notre histoire et de nos traditions, la région de Québec tout entière est résolument engagée dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

Québec, c'est aussi le berceau de la francophonie en Amérique et le foyer de cette culture que nous forçons au fil des ans depuis près de 400 ans.

Un gouvernement du Parti Québécois s'engage donc à prendre les mesures suivantes :

- 3.1 faire de Québec la capitale du Québec souverain en y regroupant les fonctions essentielles de l'État, Assemblée nationale, siège des ministères et Cour suprême.
- 3.2 aménager la Capitale de façon à lui permettre de remplir ses fonctions de siège du Gouvernement, de gardienne de l'héritage historique du Québec, de creuset de la culture nationale et de centre de la francité en Amérique.
- 3.3 faire de la Capitale le point de convergence de toute l'action diplomatique et des relations internationales du Québec.
- 3.4 doter la Capitale de tous les outils institutionnels nécessaires y compris l'établissement d'une résidence pour le chef d'État.

**ANNEXE N° 2**

**LE PROGRAMME DU PARTI LIBÉRAL QUÉBÉCOIS**

**« Agir pour le Québec »**

# **AGIR POUR LE QUÉBEC**

**DOCUMENT  
D'ORIENTATION POLITIQUE**

**26<sup>e</sup> Congrès des membres  
Mars 1994**

---

---

#### 4. LA VISION LIBÉRALE DE L'IDENTITÉ QUÉBÉCOISE

**ATTENDU** que le Québec est la seule société majoritairement francophone en Amérique du Nord, ce qui confère au gouvernement du Québec, la responsabilité particulière de préserver et d'enrichir la contribution unique de la société québécoise;

**ATTENDU** que la richesse de la vie culturelle et le dynamisme de la vie collective au Québec s'alimentent sans cesse de la contribution vitale des Québécois d'expression française, des premiers habitants, des communautés culturelles et des Québécois d'expression anglaise;

**ATTENDU** que les Québécois attendent de leur gouvernement qu'il se concentre en priorité au développement de l'emploi, à l'avenir de nos jeunes et à la qualité des services publics;

**ATTENDU** que les revendications historiques du Québec ont toujours cours, et qu'elles guideront un gouvernement libéral dans toute négociation d'entente;

#### IL EST PROPOSÉ :

Qu'un gouvernement issu du Parti libéral du Québec :

53. Continue d'agir vigoureusement pour les intérêts du Québec au sein de l'ensemble canadien, en défendant les principes d'autonomie du Québec dans ses champs de juridiction, de subsidiarité dans le partage des compétences, et le caractère distinct de la société québécoise;
  54. Favorise prioritairement une plus grande efficacité de l'union économique canadienne, afin d'appuyer notre objectif le développement de l'emploi au Québec;
  55. S'attache à conclure des ententes administratives pour améliorer le fonctionnement de la fédération et pour rapatrier au Québec les ressources et les outils de décision nécessaires à la pleine réalisation de ses objectifs; qu'un gouvernement libéral soit guidé dans cet exercice par une analyse rigoureuse des avantages et des coûts découlant d'une prise en charge de services actuellement dispensés par le fédéral;
-

56. S'engage à conclure, avec ses partenaires canadiens, une entente prévoyant l'élimination d'une large partie des entraves à la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux à l'intérieur de l'espace économique canadien;
  57. N'apporte pas d'autres modifications à la *Charte de la langue française* et qu'il continue à mettre en oeuvre des mesures pour améliorer l'apprentissage et la connaissance du français dès les premières années scolaires, et pour appuyer le travail des organismes existants à l'égard de la francisation des entreprises;
  58. Agisse pour offrir à tous les Québécois, peu importe leur origine ou leur langue maternelle, l'opportunité de contribuer, autour de valeurs communes, à bâtir un avenir meilleur pour notre société. En ce sens, qu'il favorise les échanges interculturels entre toutes les communautés qui enrichissent notre culture, et qu'il vise à parfaire les instruments d'accueil qui viennent en aide aux nouveaux arrivants en vue de réussir leur intégration à la société québécoise;
  59. Réitère le droit des Québécois d'expression anglaise à des services de santé et des services sociaux dans leur langue, de même que le droit de décider de l'évolution de leurs institutions, qu'il s'agisse de leurs établissements de santé ou d'éducation;
  60. Établisse, avec les communautés autochtones, un nouveau contrat politique basé sur les trois grands principes de la réconciliation, de la médiation et du développement économique.
-