

Les dessous de la formule Fulton-Favreau

par Jacques-Yvan Morin *

I

Le mode d'amendement d'une constitution doit tenir compte des droits et intérêts que cette constitution a pour but de protéger. Il doit également, dans toute la mesure du possible, favoriser l'évolution ordonnée des institutions, de manière que celles-ci reflètent constamment les aspirations de la population, ainsi que sa mentalité et sa philosophie sociale. Un processus d'amendement qui tend à frustrer les intérêts d'une partie de la population ou à bloquer l'évolution normale des règles constitutionnelles constitue un danger pour l'avenir et risque de nous enfermer dans une série de dilemmes dont nous ne pourrions sortir qu'à coup d'ultimatums ou de menaces.

Les intérêts canadiens-français qu'il convient de développer à l'heure actuelle sont de deux ordres :

a) Pour le Québec, l'opinion publique réclame au minimum un statut particulier au sein d'une confédération renouée, de manière qu'il puisse devenir un véritable foyer de rayonnement français et permettre à la majorité francophone d'obtenir le contrôle de sa propre économie.

b) Pour nos minorités de l'est et de l'ouest, nous réclamons, en matière de langue et d'instruction publique, des droits égaux à ceux dont jouit la minorité anglophone au Québec.

II

Or, il est certain que les articles 92, 93 et 133 de l'A.A.N.B., qui contiennent l'essentiel des pouvoirs du Québec et des droits des minorités, ne pourront être modifiés et améliorés sans le consentement de toutes les provinces, si la Formule Fulton-Favreau est adoptée. Le «livre blanc» publié récemment par le gouvernement fédéral nous apprend que le système de délégation défini dans la formule Fulton-Favreau ne permet pas d'y accéder. «Un changement dans la position constitutionnelle d'une province ne pourrait s'accomplir que par des

* Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Montréal. Ce discours, livré le 18 mars 1965 aux congressistes de l'Union générale des Etudiants du Québec, à l'Université de Montréal, a paru au *Quartier Latin* du 25 mars 1965, Vol. XLVII No 47, et à l'*Action Nationale* de septembre 1965. Nous reproduisons ce texte de l'autorité de l'auteur, et nous remercions l'*Action Nationale* de son consentement.

modifications de fond apportées à la Constitution elle-même»: ici encore joue la règle de l'unanimité.

L'attitude la plus prudente consisterait donc à n'approuver le mode d'amendement qu'après avoir obtenu d'Ottawa et des autres provinces un accord sur les changements constitutionnels majeurs dont parle la Commission Laurendeau-Dunton. Les problèmes de fond (statut du Québec, droit des minorités) seraient réglés avant les questions de pure forme (le «rapatriement»). On pourrait alors, à la rigueur, admettre un mode d'amendement rigide qui garantirait les avantages acquis. Toutefois, il serait préférable de définir un processus d'amendement double qui permettrait aux provinces à majorité anglophone, compte tenu des droits minoritaires, de se centraliser davantage, selon leurs besoins, tandis que le Québec pourrait se décentraliser davantage par rapport au gouvernement central, selon ses aspirations.

III

Par ailleurs, si l'on estime qu'il n'est pas opportun de subordonner le mode d'amendement à la définition préalable des pouvoirs du Québec, on peut tenter «d'améliorer» la formule Fulton-Favreau, sans toutefois se dissimuler les difficultés d'une telle entreprise, tant sur le plan technique que sur le plan politique.

1. On pourrait en premier lieu étendre les dispositions de l'art. 3 du projet de rapatriement, lequel stipule qu'un amendement constitutionnel relatif aux droits existants d'une ou de plusieurs provinces, mais non de toutes, n'entrera en vigueur qu'avec le consentement de chaque province intéressée. A l'heure actuelle, cette disposition ne vise qu'un petit nombre d'articles de l'A.A.N.B. (v.g., 6, 7, 94, 107, 114 à 116, 124, 143), mais elle pourrait être étendue de telle sorte qu'un amendement relatif aux pouvoirs d'une province ou à l'usage du français dans une province, notamment en matière d'enseignement, pourrait être mis en vigueur par le Parlement fédéral avec le concours de cette seule province. Ce mode d'amendement pourrait n'être applicable qu'au Québec (mode d'amendement spécial) et permettrait à la Législature d'accroître ses compétences par un accord direct avec Ottawa, non sujet au consentement des autres provinces.

2. En second lieu, on pourrait retenir, en l'élargissant, une proposition mise de l'avant par la Saskatchewan à la conférence constitutionnelle de 1960. Cette province suggérait d'adopter un mode d'amendement souple à l'égard de l'art. 92, par. 13 (propriété et droits civils): la majorité des provinces suffirait, mais le Québec pourrait empêcher l'application sur son territoire de toute loi fédérale votée en vertu de l'amendement (pouvoir de nullification). On pourrait étendre ces dispositions à l'ensemble de la Constitution, mais il est évident que les compétences du Québec ne s'en trouveraient pas

augmentées; le Statut particulier résulterait alors d'un processus essentiellement négatif. En outre, cette proposition n'apporte aucune solution aux problèmes de la langue et de l'enseignement dans les provinces anglophones.

3. Enfin, on pourrait modifier les dispositions de l'art. 13 du projet de rapatriement de manière que le Parlement fédéral puisse déléguer ses pouvoirs à *une seule* province, sans le consentement de trois autres législatures provinciales. Dans le cas du Québec, cette délégation ne serait révocable qu'avec le consentement du gouvernement de cette province. Cette proposition n'apporte cependant aucune solution aux problèmes de la langue et de l'enseignement.

IV

En fin de compte, seul l'abandon de la règle de l'unanimité, tel que proposé ci-dessus, permettra l'extension de l'usage du français dans les provinces à majorité anglophone, le progrès de l'enseignement en langue française et l'élaboration d'un statut particulier pour le Québec.

Si l'on estime qu'il est impossible, à l'heure actuelle, d'obtenir une telle modification de la formule Fulton-Favreau, il faudrait alors opter pour le *statu quo*, c'est-à-dire s'opposer purement et simplement à la formule d'amendement (donc au rapatriement). La situation actuelle est en effet plus «fluide» puisque la règle de l'unanimité n'y est pas consacrée par le droit.

V

Je crois qu'il importe avant tout de prendre le temps de réfléchir. La Commission Laurendeau-Dunton et le Comité de la Constitution devraient d'abord nous dire quels sont les changements constitutionnels qui s'imposent avant que nous ne nous engageons à fond. Quand il s'agit de l'avenir d'un peuple, rien ne presse. Je ne me prononce pas contre le rapatriement lui-même, mais contre le mode d'amendement qu'il cache.

On nous dit qu'il doit s'établir un dialogue entre *Canadiens* et Canadiens. Je le veux bien, à condition qu'on ne commence pas par compromettre l'avenir irrémédiablement. Le gouvernement doit tenir compte de *l'avenir* de la nation canadienne-française et non pas seulement des intérêts du moment.

Parce qu'il faut bien se rendre compte de la portée du vote qui aura lieu à la Législature d'ici quelques semaines: si le Québec approuve la formule Fulton-Favreau, il signifiera au reste du pays que nous sommes *satisfaits* de la Confédération de 1867 et que nous acceptons de nous lier les mains pour l'avenir.