

Rapport

de la

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE

sur les

PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS



Volume II

Troisième partie : LA PROVINCE DE QUÉBEC ET LE CAS
CANADIEN FRANÇAIS

Quatrième partie : LE FÉDÉRALISME

PROVINCE DE QUÉBEC
1956

A11 D6

A28

P7

1956

2

Ex. 1

Q

Magasin

Troisième partie

*La province de Québec
et
le cas canadien-français*

Le problème des cultures

Les chapitres qui précèdent sur les origines de la Confédération, les relations fédérales-provinciales depuis 1867 et l'évolution des finances publiques pourraient, *mutatis mutandis*, s'appliquer aux neuf autres provinces de la Confédération. Ils ne tiennent donc pas compte nécessairement du cas particulier de la province de Québec, de sa situation propre dans la communauté politique canadienne.

Si, en effet, comme unité territoriale et économique, la province de Québec est une province comme les autres — marquée des mêmes traits de similitude et de dissemblance qui fournissent au fédéralisme canadien sa première justification — comme communauté humaine, elle n'est assimilable à aucune autre, ni par les origines, ni par la religion, ni par la culture, ni par l'histoire de la grande majorité de sa population, ni en conséquence par la plupart de ses institutions juridiques et sociales. Pour comprendre ses attitudes politiques et constitutionnelles de l'heure présente, il faut, remontant au delà de la Confédération et dépassant le droit constitutionnel lui-même, la considérer dans sa réalité humaine, historique et sociologique, dans la philosophie générale de la vie qui a animé de tout temps et continue d'animer son existence quotidienne. Nous touchons ici au problème de la culture et des cultures dans le contexte social et politique du Canada. C'est le problème fondamental du fédéralisme canadien. Il est beaucoup plus décisif que la diversité géographique et économique du territoire, et les moindres incidents de la vie quotidienne nous en rappellent l'existence.

Le problème des relations fédérales-provinciales, sous quelque aspect qu'on l'aborde, y est intimement lié, surtout dans la mesure où la province de Québec est elle-même engagée. Aussi, pour le situer dans ses justes perspectives devons-nous, comme n'y ont pas manqué d'ailleurs la plupart des groupes qui ont comparu devant la Commission, évoquer la question si complexe et si difficile de la dualité des cultures et de leurs relations réciproques au sein du groupement politique canadien, aussi bien que celle du rôle particulier de la province de Québec à cet égard.

CHAPITRE I

Culture, nation, société

RELIGION ET CULTURE

Le milieu canadien

L'expression "bi-culturelle" appliquée au Canada désigne une réalité beaucoup plus complexe que ne semblent le penser la plupart de ceux qui l'emploient. En fait, le particularisme des groupes en présence est double et repose tout le problème canadien sous chacun de ses aspects : a) religieux: les Canadiens français sont presque tous de foi catholique, les Anglo-Canadiens, en grande majorité, de foi protestante; b) culturel: les Canadiens français sont d'origine et de culture françaises, les Anglo-Canadiens, principalement d'origine et de culture anglo-saxonnes. Or, les Canadiens français sont le seul groupement dont la religion et la culture, comme faits sociologiques, concordent à peu près exactement. Sans doute, il existe des Canadiens français non catholiques, mais ils sont une infime minorité, sans influence dans la vie collective. On compte aussi dans le pays plusieurs dizaines de milliers de catholiques non canadiens-français; mais dans le groupement anglo-canadien auquel ils appartiennent par l'origine, l'assimilation ou l'adhésion, ils sont une minorité. Seul le Canada français, comme groupe homogène, présente la double distinction, religieuse et culturelle.

Relations religion-culture

Religion ¹ et culture ne sauraient être confondues, car elles appartiennent à des ordres de valeurs différents. La première a pour objet la vocation surnaturelle de l'homme, son salut éternel ; la seconde, sa vocation naturelle, le succès de sa vie temporelle. La première est une vie, la seconde, une mise en valeur des puissances de vie. Mais elles ne

(1) Nous l'entendons, cela va sans dire, au sens chrétien de religion révélée.

sauraient non plus être complètement séparées, car elles ont pour objet le même être à qui elles doivent ensemble assurer une existence ordonnée. Qui dit culture dit sens de la vocation humaine et donc sens des relations de l'homme avec Dieu. Même l'athée ne peut s'empêcher de donner à sa culture des racines métaphysiques en la reliant à un système de valeurs tendant, en définitive, à une certaine explication du monde. Religion et culture se rejoignent ainsi dans l'humanisme : la seconde recevant plus ou moins directement et complètement de la première son inspiration générale, sa pensée directrice ; la première empruntant à la seconde tel ou tel de ses modes d'intégration dans les diverses manifestations de la vie quotidienne : moeurs, coutumes, traditions, etc. Et c'est pourquoi un milieu culturel donné porte toujours la marque de la conception religieuse dont il s'inspire, même quand il s'est plus ou moins éloigné de la religion elle-même ou qu'il n'en admet l'influence que dans tel ou tel de ses divers secteurs de pensée et d'activité.

Conséquences politiques des relations entre la religion et la culture

Le religion et la culture, étant d'essence, d'ordre et d'objet différents ne sauraient donc être confondues et reposent chacune à sa façon tout le problème canadien. Ce problème naît de la dualité des cultures et des religions, de leur opposition spontanée, de leur tendance naturelle à informer le plus largement possible la vie sociale et politique. Si jamais, par hypothèse, l'une des deux cultures disparaissait, le problème se reposerait sous l'angle religieux, pour les écoles séparées, pour l'inspiration générale de la politique familiale et sociale, pour tout acte politique. En effet, le catholicisme et le protestantisme appartiennent l'un et l'autre au christianisme mais, comme nous le dirons plus loin, ils n'en interprètent de la même manière ni l'esprit ni la pratique. Si inversement, toujours par hypothèse, l'une des deux religions disparaissait, le problème subsisterait sous l'angle culturel : langue, écoles, participation à l'administration publique, etc. C'est donc une illusion de penser ou de se comporter en politique comme si l'on croyait que la disparition de l'une ou de l'autre de ces réalités résoudrait le problème si complexe de l'unité canadienne. Et c'est une illusion analogue de s'imaginer que le sacrifice par l'un des groupes de sa culture, par exemple, renforcerait ses positions religieuses.

En second lieu, parce que la culture dépend plus ou moins étroitement de la religion et que toutes deux en se rejoignant sur le plan de l'humanisme informent simultanément toutes les manifestations de la vie, chaque groupe en présence au Canada revêt une homogénéité quasi mo-

nolithique, surtout le groupe franco-catholique dont, pour chacune de ses unités vivantes, cette liaison est une réalité personnelle. De là son comportement en bloc, au risque parfois de confondre les ordres, dès que l'une ou l'autre des valeurs maîtresses est mise en cause. De là aussi le double caractère de son organisation sociologique. De là enfin, sur le plan politique, ses aspirations à l'autonomie, c'est-à-dire à la conduite de sa propre vie. On ne comprend rien à sa psychologie, à sa sensibilité propre, si l'on perd de vue cette rencontre du facteur culturel et du facteur religieux à tous les paliers de son existence.

L'identité religieuse des groupements humains en présence au Canada ne prête à aucune équivoque : de part et d'autre, les positions sont clairement définies. Il n'en est pas ainsi de la culture : sur ce sujet l'accord est loin de régner dans les esprits. Le fait que des chefs politiques ou sociaux, des universitaires, des juristes, des historiens et des sociologues emploient l'une pour l'autre les expressions "pays bi-culturel" et "nation bi-culturelle", parlent de "culture canadienne", de "culture canadienne d'expression française ou anglaise", de "Canadiens français" ou de "Canadiens d'expression française", "d'Anglo-Canadiens" ou de "Canadiens d'expression anglaise", etc., dénote un flottement général dans les idées touchant l'une des données majeures de la pensée sociale et politique au Canada. Une étude approfondie du problème difficile de la culture et des cultures canadiennes dans leurs relations réciproques et dans leurs rapports avec la vie sociale et politique répondrait donc à un grand besoin.

Il ne saurait pourtant être question de l'entreprendre ici complètement. Aussi, nous en tiendrons-nous à un rappel des notions les plus nécessaires à l'intelligence générale du sujet à l'étude.

LA CULTURE

Son objet

Dans ses fins les plus hautes, donc au delà de toute préoccupation utilitaire, la culture a pour objet l'homme lui-même, la mise en valeur systématique, équilibrée, hiérarchique de ses virtualités diverses, en vue de son plus complet accomplissement et de la plus grande fécondité de son existence. Or, comme l'homme est homme par la participation à l'esprit, la culture est avant tout la mise en valeur des facultés spirituelles.

Son contenu

Considérée dans son contenu, la culture peut être définie comme un ensemble organique de connaissances, de moyens d'expression et de valeurs. Nous disons *organiques*, parce que si les éléments constitutifs ont chacun leur fin propre, ils sont cependant en mutuelle dépendance. L'homme, objet de la culture, étant ordre et synthèse, la culture doit, elle aussi, être ordre et synthèse.

Les connaissances

Dans son principe et son développement, la culture est d'abord connaissance, acquisition, maîtrise du savoir, et formation à cette fin de l'intelligence et des autres facultés de l'esprit. Par connaissance, il faut entendre l'infinie diversité du savoir humain, depuis les règles élémentaires de vie pratique et les notions instrumentales proposées à l'enfant comme initiation à la vie de l'esprit et moyen de l'accroître, jusqu'aux sciences, à la philosophie et à la théologie considérées elles-mêmes comme disciplines intellectuelles, branches autonomes du savoir.

Par les connaissances, la culture tend à l'universel. Les données du savoir, philosophiques, scientifiques, artistiques, n'ont pas de frontière. Elles sont au service du bien, de la vérité et de la beauté, au service de l'homme en quête de réponse à ses plus hautes aspirations. Par elles, l'homme nourrit sa pensée, élargit ses horizons, accroît ses moyens d'action, "se rend présent au monde et rend le monde présent à sa conscience".

Mais à cause des limites et des tendances variables (d'un individu à l'autre) de son esprit, l'homme doit faire un choix parmi les connaissances proposées à sa conquête. Il se spécialise. La spécialisation est, surtout de nos jours, une condition du progrès intellectuel. Mais le savoir spécialisé ne mérite le nom de culture que si le spécialiste, conscient de ses limites, sait discerner les liens qui rattachent sa propre discipline aux autres disciplines et la situer dans l'ensemble du savoir humain. Ainsi circonscrite dans son objet propre, la culture spécialisée permet néanmoins l'accès à tous les horizons de l'esprit.

Les moyens d'expression

Aucune culture ne saurait progresser, voire simplement exister, si elle ne s'exprime. Ses moyens d'expression sont la langue et les techniques diverses dont la maîtrise permet à l'homme de faire oeuvre personnelle.

La langue (la langue maternelle) n'est pas la culture, mais elle est avec elle en si intimes relations que d'une certaine manière l'une et l'autre se confondent. Ainsi en est-il jusqu'à un certain point des techniques : industrielles, professionnelles, scientifiques, artistiques. Elles ne sont pas la culture, mais elles en sont les instruments, les règles de pratique sans lesquelles aucune oeuvre personnelle n'est possible. Les relations de la culture et de ses moyens d'expression sont d'autant plus intimes que ces derniers sont aussi moyens d'acquisition. On ne peut parvenir à la culture sans la langue qui saisit l'idée, l'organise, en précise les nuances, permet les comparaisons et les jugements. On ne peut non plus maîtriser un art, un métier, une profession, une science sans les règles de pratique qui, par le jeu coordonné des virtualités diverses de la personne, permettent de les dominer. L'homme se cultive d'abord par le maniement des instruments de culture.

Les valeurs

Les valeurs sont les critères d'appréciation, les normes selon lesquelles l'homme juge, non pas les connaissances elles-mêmes — car celles-ci ayant leur objet propre, ont aussi leur discipline et leur autonomie — mais l'usage à en faire. En fonction des valeurs, les connaissances sont choisies, classées selon leurs fins respectives, et ordonnées à la vie. Le sens des valeurs est le principe d'intégration, l'âme de la culture.

Ces valeurs correspondent aux aspirations les plus fondamentales, les plus universelles de la nature humaine : le beau, le vrai et le bien. Elles sont d'abord elles-mêmes, comme les autres éléments de la culture, objet de connaissance. L'homme ne saurait communier au beau, au vrai, au bien sans la connaissance des règles qui en permettent le discernement et l'appréciation. Mais elles excèdent le savoir comme l'oeuvre d'art excède l'image, comme la vertu excède la science morale, comme la sagesse excède les règles logiques. Les valeurs sont ou des connaissances qui dirigent de haut la vie, ou des connaissances susceptibles d'être transformées en vie. Toute culture comporte à l'état implicite et sous-jacent une conception de l'homme et des réalités susceptibles de l'accomplir.

Par le sens des valeurs, la culture de l'esprit rejaillit sur la vie et devient humanisme. En posant le problème de l'homme et de sa vocation, elle pose le problème de ses relations avec Dieu et avec l'univers. Toute culture se rattache à une explication du monde, à une métaphysique, c'est-à-dire à une tentative d'interprétation intégrale de la réalité

totale : la nature, l'homme et la société, considérés dans leurs rapports réciproques et dans le temps (l'histoire). L'homme se cultive selon l'idée qu'il se fait de lui-même, de sa place dans le monde, et de sa fin.

Il n'y a pas de culture complète, vraiment humaine si la formation n'affine le sens des valeurs du même mouvement qu'elle élargit le champ des connaissances. En éveillant, développant et affinant le sens des valeurs, de leur ordre hiérarchique, la culture saisit l'homme à la fois dans son esprit, son âme et son cœur — jusque dans cette part d'irrationnel qui gît au plus profond de l'humain, dont l'expression la plus synthétique est l'amour et qui, pour être soumise à l'empire de la pensée, n'en est pas moins au principe de tout effort créateur. La pensée éclaire l'action, en multiplie les modes et l'efficacité ; mais dans son élan initial, toute action est une offrande, un geste de communion.

Culture intellectuelle, culture humaine

Il n'y a de culture que s'il y a fruits. Le savoir en soi est déjà un fruit, mais imparfait ; il est rudiment de culture. Il ne devient culture que s'il est mis en ordre, organisé par la pensée : l'aptitude à penser par soi-même, à progresser par son propre effort dans l'ordre de la pensée est à la fois culture intellectuelle et fruit de la culture intellectuelle. La culture intellectuelle ne réalise elle-même pleinement son objet que si elle s'épanouit en sagesse, se traduit en valeurs de vie. Les vertus naturelles, la recherche consciente des règles de vie les plus propres à assurer le plein accomplissement de la personnalité sont le fruit de la culture humaine. L'homme cultivé est d'abord un homme accordé.

Le drame de la culture moderne est d'avoir oublié ces distinctions. Née de l'humanisme chrétien, qui a valu à l'esprit humain quelques-unes de ses plus glorieuses conquêtes, elle ne lui a rien emprunté de son système de valeurs. Elle a même cherché à le détruire. Elle a développé à l'extrême les sciences de la nature et leurs applications techniques. Et dans ce domaine elle a réalisé des prodiges. Mais elle a ignoré l'homme lui-même, ou a cru découvrir les lois de son accomplissement au fond d'une éprouvette ou au bout d'une équation algébrique. Elle a ainsi abouti à un matérialisme pragmatique, larvaire, diffus, créant du même coup le climat spirituel et social propice à l'avènement des totalitarismes de toutes marques — du communisme lui-même qui, faisant postulats de ses conclusions, se présente aujourd'hui comme philosophie complète de l'homme et adversaire implacable de la vieille culture au sein de laquelle il est né. En négligeant d'approfondir les notions de valeurs et d'en fortifier le sens

avec le même souci du réel qu'elle explorait et élargissait le champ des connaissances, la culture moderne s'est retranchée de son régulateur et vidée de son âme. Pour réaliser son objet, fructifier en véritables valeurs humaines, il lui faut désormais se repenser elle-même en fonction de l'homme. C'est le problème de l'heure.

La culture, produit d'échange

L'homme se cultive par l'application de ses puissances diverses à la formation de son intelligence et à son propre perfectionnement. La culture est le fruit d'un effort personnel, conscient, volontaire, méthodique et persévérant. Il n'est donc de culture possible que dans un climat de liberté. Mais l'homme ne se cultive pas seul. Il vit en société et a besoin, pour s'épanouir, du concours de ses semblables. Personnelle dans son objet, la culture est sociale dans son processus vital, dans ses modes d'acquisition, d'opération et de transmission. Elle est à la fois le produit et le fruit d'un échange.

Or, c'est précisément à ce sujet que la confusion à laquelle nous avons fait allusion au début de ce chapitre, risque de se produire et de se répandre dans les idées. D'où l'utilité de nouvelles distinctions.

Culture nationale et culture "générale"

Comme échange, la culture peut être envisagée du point de vue de l'un ou de l'autre des deux participants à la relation d'échange dont elle est à la fois l'objet et le produit: la collectivité et l'individu.

Du point de vue de la collectivité, on peut distinguer :

1° La culture propre à un groupement donné, c'est-à-dire l'ensemble des valeurs spirituelles et rationnelles qui en sont à la fois le lien de communion et le principe différenciateur. Transmises au long de l'histoire, d'une génération à l'autre, ces valeurs sont nées de l'interprétation selon un génie particulier (français, anglais ou allemand, etc.) d'une philosophie générale de la vie (chrétienne, matérialiste ou païenne). C'est la culture "vécue" ou culture nationale, "mode naturel d'accès de l'homme à l'humain" dont nous reparlerons dans un instant.

2° La culture "générale", c'est-à-dire l'ensemble des connaissances et des valeurs qui, libres de toute affinité nationale, sont proposées à l'homme en tant qu'homme (sciences, arts, philosophie), et que les cultures

nationales développent elles-mêmes du fait de leur propension à l'universel, ou dont elles s'enrichissent par mode d'assimilation.

Du point de vue de l'individu, ces distinctions correspondent à :

1° la culture que l'homme doit entièrement à son milieu ou qu'il acquiert en relations avec celui-ci, de façon inconsciente, durant la première phase de sa formation ; puis de façon consciente quand, s'éveillant à sa qualité et à ses responsabilités d'homme, il assume l'accomplissement de sa propre personnalité avec le concours des institutions créées à cette fin par le milieu : écoles de tous degrés, oeuvres d'enseignement para et post-scolaires. C'est la culture qui correspond à l'éducation "académique"¹. Elle procède de la culture nationale dont elle emprunte l'esprit et dont elle est à la fois un épanouissement et un dépassement;

2° la culture que l'homme se donne de sa propre initiative par les moyens que toute société civilisée met en plus ou moins grand nombre à la disposition de ses membres : livres, journaux, radio, télévision, théâtres, musées, etc. Ces moyens de culture émanent du milieu lui-même et en continuent l'influence, ou viennent de l'extérieur. Ils sont les véhicules et les instruments d'échange de la culture et des cultures.

Les voies de la culture sont donc complexes. Education, culture nationale, culture "générale", culture "académique", culture intellectuelle, culture humaine : autant de notions correspondant pour l'individu à autant d'aspects d'une oeuvre qu'il accomplit à la fois dans la liberté et dans la dépendance : la réalisation de soi-même.

Culture de l'élite, culture commune

Du point de vue social et politique, les distinctions ci-dessus sont importantes. Si on ne prend pas soin de les marquer, tout propos sur la culture laisse inévitablement subsister de la confusion. Peut-être y aurait-il même lieu de les reprendre sous une autre forme. L'idée de culture évoque en effet spontanément celle de degré : dans l'individu lui-même d'une étape à l'autre de son évolution, et d'un individu à l'autre. De là l'idée d'élite. Normalement, dans un milieu donné, l'épanouissement de la culture nationale et la diffusion de la culture "générale", doivent aboutir à la création d'une certaine élite plus ou moins diversifiée et hiérarchisée, et à laquelle on pense généralement quand on parle de

(1) *Rapport de la Commission royale d'Enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, (Ottawa 1951), p. 7.

culture. Mais il existe aussi une culture commune qui est celle de la multitude.

Cette culture est faite de connaissances, de moyens d'expression et de valeurs fondus en une tradition de vie. Plus elle est universelle dans ses postulats fondamentaux, plus il y a de chance que, par l'action du milieu lui-même et de ses institutions diverses, le jeu de la liberté individuelle et des réactions aux influences étrangères, en naisse une élite vigoureuse, compréhensive dans sa pensée et sa vision du monde, et par celle-ci, une civilisation hautement représentative des plus grands idéaux de l'humanité. Le reste dépend de l'évolution historique. Le niveau de la culture commune tend d'autant plus à s'élever qu'une élite agissante, par ses oeuvres, son action spécifique et son influence générale, l'incite au dépassement. En retour, il est d'autant plus facile à l'élite de croître en nombre et en qualité que le niveau de la culture commune est lui-même plus élevé. Entre la culture commune et la culture de l'élite, il y a donc interdépendance, constante interaction, si bien que le problème de la culture demeure un. De là les trois observations suivantes:

1) La culture commune et la culture nationale s'identifient. C'est en somme celle que l'homme doit à son milieu, c'est-à-dire celle qu'il acquiert d'une façon inconsciente durant ses toutes jeunes années, dans sa famille et son petit milieu social; puis plus tard, plus ou moins consciemment, dans les maisons d'enseignement qui, par leur pensée animatrice, sont en communion avec le milieu culturel et lui servent de centre d'explicitation et de renouvellement.

2) La multitude élevée ainsi dans une certaine culture est un milieu vivant, où les influences culturelles qui se développent à l'intérieur par l'action de l'élite ou viennent de l'extérieur, sont assimilées à la culture d'origine et traduites en modes d'être, de penser et d'agir qui, du fait qu'ils en sont l'expression, tendent à entretenir la culture ainsi enrichie et à la renouveler d'une génération à l'autre.

3) Si le développement et la diffusion de la culture, en vue de l'élévation de la culture commune et de la constitution d'une élite forment l'une des toutes premières fonctions de la société, la conservation et le renouvellement selon sa pensée inspiratrice de cette même culture sont d'abord l'oeuvre de la nation. Et nous sommes ainsi amenés à l'aspect du problème de la culture qui concerne le plus directement un travail comme celui-ci.

TRANSMISSION DE LA CULTURE

Etat et nation

La vie collective est faite d'un réseau de relations indéfiniment variées, régies par la morale, le droit, le savoir-vivre, et qui toutes impliquent les dispositions d'esprit et de caractère de l'homme policé et éduqué. La sociologie contemporaine en distingue deux formes : sociétaire et communautaire.

La société et la communauté sont l'une et l'autre des groupements sociaux ayant pour objet l'homme lui-même et répondant à un besoin de la nature. Mais la "société est davantage une oeuvre de raison et se trouve plus étroitement liée aux aptitudes intellectuelles et spirituelles de l'homme; la communauté est davantage une oeuvre de nature plus étroitement liée à l'ordre biologique".¹

L'Etat, organe suprême de la société, est une réalité politique. Il naît du besoin de régler selon des normes définies les relations des individus et des groupes dont la société est formée. Il procède de l'idée de droit. Son objet est le bien commun, c'est-à-dire l'ensemble organisé des biens nécessaires à l'accomplissement de la vocation de l'homme — sous l'angle politique, c'est-à-dire sous l'angle où la conservation et l'avancement de ces biens ressortissent à sa compétence propre. L'Etat, dans ses fins ultimes, s'adresse à l'homme en tant qu'homme, le "gouverne", c'est-à-dire l'encadre, le soutient, le supplée au besoin, disposant toute chose de telle façon qu'il puisse, de son initiative propre ou par l'intermédiaire des communautés qui naissent de la pratique quotidienne de la vie, s'assurer les biens nécessaires à la réalisation de sa fin.

La nation est une réalité sociologique, une communauté de culture — qui se forme et se renouvelle le long des années de la pratique en commun d'une même conception générale de la vie. Elle peut n'être pas consciente d'elle-même si les individus qui la composent ne se rendent pas compte qu'ils forment une communauté. Mais à partir du jour où elle a pris conscience de son identité propre et où s'est éveillé en elle le vouloir-vivre collectif, c'est-à-dire une volonté commune aux individus dont elle est faite de la conserver, elle existe comme unité sociologique vivante et se pose comme telle en face de l'Etat. Son objet n'est pas de "gouverner" l'homme mais de lui fournir une culture, un style de vie, une manière de se réaliser lui-même, de parvenir à la plénitude de son être. Sa fonction est donc éducative au sens large du mot.

(1) J. Maritain — *L'homme et l'Etat*, p. 2.

Nation et culture

Au principe de toute culture personnelle et avant même que l'homme ait pris conscience de lui-même, de sa présence au monde et dans le monde, de sa destinée et de ses responsabilités à cet égard, intervient donc l'influence du milieu, familial et social, qui préside au premier éveil de sa personnalité, à la mise en marche de son développement ; qui lui fournit ses premiers instruments de culture, le fondement sur lequel il appuiera plus tard sa formation personnelle, et l'esprit dans lequel il la poursuivra. Or, cette culture propre à un milieu donné, du fait qu'elle est commune à un groupement plus ou moins nombreux, est par définition le principe informateur de la nation. C'est la culture nationale, à laquelle nous avons fait allusion plus haut : ensemble de valeurs rationnelles et spirituelles formant le patrimoine collectif d'un groupement humain déterminé : modes de vie, moeurs, coutumes, traditions, langue, lois, etc. La gamme peut en être plus ou moins étendue et les valeurs qui la composent, plus ou moins comparables d'une nation à l'autre. Il peut, par exemple, exister des nations sans langue maternelle commune. Mais la densité nationale d'un groupe donné est d'autant plus forte que sont plus nombreuses, variées et compréhensives les valeurs possédées en commun.

Ces valeurs procèdent, avons-nous dit, d'une certaine philosophie générale de la vie. En fait, toute culture nationale est une interprétation particulière, plus ou moins consciente, d'une philosophie universelle ou qui tend vers l'universel. Ce qu'il y a de *national*, donc de différent en elle, ce n'est pas la pensée, mais la forme : d'une part l'expression et en tout premier lieu, la langue ; d'autre part, les modes divers d'intégration dans la vie quotidienne : usages, coutumes, traditions, etc. . .

Cette "particularisation" de la culture est l'oeuvre du génie national agissant dans le temps, donc subissant d'une génération à l'autre les influences du milieu et du moment.

Le génie national

Du génie national nous dirions qu'il est comme le génie personnel, le produit des qualités innées de tempérament et d'esprit du groupement dont la nation est faite, reprises d'une génération à l'autre, affinées, portées à leur plus haute valeur par la culture. Réalité complexe, subtile, et autant dire incommunicable autrement que par un lent mécanisme de maturation sociologique, à quiconque n'est pas de la nation. La particularisation de la culture au palier des communautés humaines est un phénomène comparable, d'une certaine manière, à la spécialisation de

la culture à l'échelon de l'individu dont nous avons parlé il y a un moment : chacun choisissant, selon son tempérament, ses goûts, ses aptitudes, les données du savoir qui lui conviennent, agissant sur elles, selon son esprit propre et s'en faisant ainsi une pensée, une culture personnelles. Les peuples ne choisissent pas, à proprement parler, les données de la culture ; ils accueillent celles que le milieu et la vie courante leur apportent. Mais, agissant sur elles selon leurs qualités naturelles de tempérament et d'esprit — fruits elles-mêmes d'une hérédité biologique et psychologique complexe et longuement élaborée — ils les assimilent, les interprètent et les expriment chacun à sa manière, et s'en font une culture propre qui à son tour, agissant sur les esprits, contribue à fortifier et à féconder les virtualités diverses, la puissance assimilatrice du groupe.

Les valeurs nationales, patrimoine commun de la nation qui leur doit sa physionomie et son caractère, existent d'abord dans l'homme. L'homme fait la nation en ce sens qu'il est le point de fixation, l'incarnation parcellaire des valeurs dont celle-ci est le dépositaire collectif. En retour, la nation crée le type national. Elle constitue, en tant que collectivité, un milieu où, d'une génération à l'autre, l'homme reçoit en sa personnalité profonde le dépôt de richesses culturelles qui l'identifient et le mettent en état de participer, du seul fait qu'il vit, pense et agit, à l'incessante reconstitution de la nation. En d'autres termes, il n'y a nation que s'il y a type national, et il n'y a type national que s'il existe une nation — donc un certain milieu de culture — pour le former.

La culture nationale est une culture au sens exact du mot; elle a le même objet : l'homme; les mêmes composantes : le savoir, les moyens d'expression, les valeurs. Le niveau et les tendances de cette culture dépendent du génie de la nation — donc de ses réactions propres aux influences culturelles — et de son degré d'évolution à tel moment de l'histoire, donc de la présence d'une élite plus ou moins nombreuse, plus ou moins diversifiée, plus ou moins agissante. Quand il s'éveille aux exigences de sa propre vie, l'individu a déjà reçu de son milieu un dépôt de richesses culturelles qui servira d'appui, de cadre et de guide à sa formation personnelle.

Culture nationale et culture humaine

Cet acquis intellectuel et moral n'a évidemment pas la cohérence, la structure organique de la culture personnelle, fruit d'un effort conscient, systématique. Il est état d'âme et d'esprit, mentalité plus ou moins consciente, plus que raisonnement, et savoir organisé. Mais précisément parce qu'il est identifié à la personne au point de constituer une seconde

nature, parce qu'il devance ou prépare les déterminations volontaires, et commande spontanément les attitudes, parfois avec la force aveugle de l'instinct, sa valeur, comme mode d'accès à la culture personnelle, est irremplaçable. Les éléments de la culture sont d'autant mieux accueillis et plus facilement assimilés qu'ils correspondent aux dispositions innées d'esprit, d'âme et de cœur du sujet à former, qu'ils épousent plus intimement les virtualités diverses déposées en lui par la tradition culturelle de générations successives.

La langue maternelle, par exemple, l'élément le plus national de toute culture particulière, s'identifie en quelque sorte avec l'esprit qui, au cours des âges l'a élaborée. Elle porte dans sa propre texture les qualités du génie dont elle est l'expression et de la culture dont ce génie s'est lui-même nourri. Et parce qu'il en est ainsi, la langue maternelle est l'instrument le plus efficace de régénération du même génie et de la même culture d'une génération à l'autre. Or, comme la langue maternelle et la culture personnelle sont en très intimes relations, l'importance de la première comme instrument de conquête de la seconde est facile à deviner.

Ainsi en est-il de la tradition ou des traditions : traditions populaires, floraison spontanée de la culture, pénétrées de l'humanisme dont celui-ci est imprégné ; grandes traditions sociales ou intellectuelles, transpositions en habitudes de vie d'une certaine conception de l'ordre et du progrès humains. Elles sont le produit du tempérament, de la mentalité particulière d'un peuple donné — par suite, la voie d'accès la plus normale à son esprit. Tout ce qui leur correspond est accueilli comme naturel, et tout ce qui les contredit, déroute et nécessite un effort particulier d'adaptation. C'est le cas de l'étranger tenu de s'assimiler à un milieu national nouveau. Or, nous le verrons dans un instant, la langue maternelle et les traditions nationales ne peuvent être transmises d'une génération à l'autre avec leur pleine valeur culturelle intrinsèque et avec leur pleine efficacité comme régénératrices de la culture que si, dans le milieu où elles se pratiquent, elles sont de nécessité courante.

Interprétation particulière d'une philosophie générale de la vie, la culture nationale est donc une forme d'humanisme — non organisée ou formulée en doctrine mais vécue spontanément au jour le jour, et donc extrêmement agissante. Elle est au service de l'homme qu'elle engage sur la voie de son propre perfectionnement et qu'elle accompagne et même guide dans ses efforts de réalisation de lui-même. Plus elle est universelle dans ses implications profondes, proche par ses exigences internes de la façon idéale de vivre la vie humaine, plus elle pénètre les individus et en favorise l'épanouissement.

Culture nationale et civilisation

Du même coup, la culture nationale est au service de la civilisation comme toutes les formes de culture. Dans leurs relations avec l'homme, la culture et la civilisation peuvent être tenues pour synonymes. L'homme civilisé est d'abord un homme cultivé, c'est-à-dire un homme qui ayant pris conscience de sa qualité d'homme et des lois de son accomplissement a mis en jeu ses forces créatrices pour se réaliser lui-même et se donner un milieu propice. Ainsi comprise, la civilisation s'oppose à la sauvagerie — le civilisé étant plus ou moins soustrait aux servitudes de la nature auxquelles le sauvage demeure assujéti — et à la barbarie, le barbare étant celui qui, replié sur son groupe, ne respecte chez l'étranger ni la dignité d'homme ni même la vie. Or, cette libération de l'homme — libération physique (état des techniques et de l'outillage) et spirituelle (état des mœurs et de la pensée) — cette prise de conscience de l'universelle identité, de l'universelle solidarité, de l'universelle fraternité des hommes est le fruit de la culture.

Considérées dans leurs manifestations sociales, la culture et la civilisation sont comme les deux aspects d'une même réalité — celle-ci étant à celle-là ce que l'oeuvre est à la pensée: une incarnation. La culture s'exprime en des oeuvres diverses: oeuvres des mains, oeuvres de l'esprit; oeuvres personnelles, oeuvres collectives; oeuvres de la vie privée, oeuvres de la vie publique; elle inspire un ordre social, c'est-à-dire un ensemble ordonné d'institutions économiques, sociales, politiques; elle informe des rites, des usages, des coutumes qui, transmises d'une génération à l'autre, s'établissent en traditions; bref, elle s'incarne dans une civilisation qui, à son tour, devient principe de renouvellement, centre de fécondation et d'enrichissement de la culture. La civilisation ainsi entendue reproduit donc les traits de la culture dont elle procède. Or, les mêmes forces différenciatrices qui font de *la* culture humaine, *telles* ou *telles* cultures particulières font aussi de *la* civilisation, *telles* ou *telles* civilisations particulières. Et tant que ces forces, hérédité, géographie, histoire, jouant elles-mêmes sous l'empire plus ou moins conscient de telle conception générale de l'homme et de la vie, continueront d'agir, la marche de l'Esprit dans le monde continuera de s'opérer par modes de cultures et de civilisations particulières, l'une fécondant l'autre et les unes influençant les autres. Il n'y a d'ailleurs à déplorer ni l'existence de ces particularismes ni leur caractère plus ou moins accentué. Au contraire, par leur diversité même et leur incessante interaction, ils sont une source de richesses culturelles — tout comme la diversité et l'interaction des esprits et des cultures individuels. L'important est qu'ils soient sainement inspirés, orientés de telle sorte que dans la mesure même où ils se réalisent, ils contribuent au progrès général de l'homme et de l'humanité.

Toute culture nationale part donc de l'homme et du particulier pour déboucher dans l'humain et l'universel, conduire à l'un et à l'autre comme à un achèvement. Si par une fausse conception d'elle-même ou pour des motifs étrangers à ses fins, elle se refuse à cette ouverture sur l'humain, à cet épanouissement dans l'universel, elle se voue au dépérissement et se prive de sa plus haute justification, même si par hypothèse la nation qui la représente est par ailleurs, en tant que société, la première puissance économique et politique de son époque.

Culture et éducation

Les observations qui précèdent, si rapides soient-elles, éclairent déjà un peu les relations de la culture et de l'éducation. Considérée dans l'homme, son objet, la culture est un état de développement plus ou moins avancé, plus ou moins progressif, donc un résultat. L'éducation dont l'objet est de former l'homme, peut ainsi être définie comme un mode d'accès à la culture.

Du point de vue des moyens mis en oeuvre pour favoriser la culture de l'individu ou de la population, il y a lieu de distinguer : 1) l'éducation formelle, organisée dans les institutions dont c'est la fin ou l'une des fins principales: la famille, les écoles de tous degrés, l'enseignement para et post-scolaires destiné à la jeunesse ou aux adultes; 2) l'influence culturelle du milieu, plus ou moins riche et diversifiée, et dont c'est une des fins de la société d'assurer la plus grande pénétration: institutions sociales diverses, qui du fait qu'elles procèdent d'un certain esprit, tendent à le perpétuer; oeuvres culturelles proprement dites: bibliothèques, musées d'art ou d'histoire naturelle, théâtre, musique, centres de recherche ou de vulgarisation scientifique (jardins, sanctuaires, parcs). C'est à l'aide de cet ensemble complexe que l'homme procède sur les voies de la culture. Dans un milieu culturel donné, ces institutions et oeuvres font en quelque sorte pièce avec la culture commune dont elles sont à la fois le produit, les centres d'explicitation, les organes de renouvellement et d'enrichissement. Dans un cas comme dans l'autre, les influences diverses exercées en vue de la culture, doivent se conformer aux fins de la culture : dégager et mettre en pleine valeur, selon leur ordre hiérarchique, les virtualités diverses de la personne ; et pour mieux y parvenir, épouser les traditions de vie propres aux individus et au milieu et les inciter au dépassement, à la pleine humanisation. Rien dans cette conception de l'éducation et de la culture n'implique repliement sur soi-même et refus de ce qui n'est pas *sui generis*. Au contraire, tout implique ouverture sur tous les horizons de l'esprit, accueil sympathique à tout ce qui a valeur humanisante.

Du point de vue de l'individu, la culture au sens total où nous l'entendons ici, est une oeuvre que chacun accomplit à la fois dans la dépendance et la liberté selon le moment de sa propre évolution. D'abord entièrement dépendant de son milieu familial et social, chaque homme se dresse en regard de celui-ci à mesure que, l'éducation progressant, il prend mieux conscience de sa personnalité et de sa liberté. A la dépendance première se substitue peu à peu un processus d'échanges d'autant plus fécond que le milieu est plus riche, plus diversifié, plus stimulant, et l'individu plus conscient de sa qualité et de sa responsabilité d'homme et plus apte à se servir de sa liberté. Education et culture (toujours au sens total) sont donc des notions distinctes mais tellement liées qu'elles sont comme les aspects d'une même réalité.

S'il s'agit de l'individu, les relations entre l'éducation et la culture ne posent pas de problème dont on doive se préoccuper si ce n'est que l'éducation doit conduire l'homme à la culture et le rendre apte à la poursuivre de sa propre initiative. Il en va autrement s'il s'agit d'une communauté culturelle, donc d'une culture particulière à conserver et à développer, d'un type de civilisation à créer. Les relations entre l'éducation et la culture posent ici un problème pratique, dont l'autorité, chargée de la poursuite du bien commun, ne peut se désintéresser. Il est évident, en effet, que l'éducation et la culture doivent procéder des mêmes normes et tendre vers les mêmes objectifs ; qu'en cas de divergence, individus et communautés sont engagés dans un conflit d'autant plus préjudiciable à l'éducation et à la culture qu'il est plus profond. C'est le cas à notre époque et dans notre milieu : enfants et adolescents sont éduqués dans des familles et des institutions suivant des principes chrétiens ; ils s'engagent ensuite dans un milieu professionnel ou social, un réseau d'institutions étrangères à l'idée chrétienne ; d'où conflit et hybridation des esprits.

Le milieu ethnique

Réalité culturelle et mode d'accès de l'homme à la culture, la nation, comme tous les organismes vivants — fut-ce d'une vie plus ou moins consciente — possède son propre organe de renouvellement : le milieu ethnique. Celui-ci résulte du fait que la nation, en tant que collectivité, constitue un ensemble de relations sociales, un milieu d'échanges, où les données de la culture commune : usages, moeurs, traditions, langue sont de nécessité, en tout cas de haute convenance sociale. Parce qu'il y a grandit et en subit l'influence au jour le jour, l'enfant est mis en accord, d'une génération à l'autre, avec ce milieu. Quant à l'étranger,

il éprouve le besoin de s'y adapter. De cette communauté de culture et des avantages qui en découlent dans la pratique quotidienne de la vie, procède la volonté de les conserver: c'est le vouloir-vivre collectif, condition première de la survivance nationale.

Le milieu ethnique, pour être efficace, doit être homogène : homogénéité, donc unité culturelle et linguistique, organisation dans l'esprit de la culture nationale des grandes fonctions de la vie collective : économique, sociale, politique. Si les données d'une culture étrangère deviennent d'utilité courante ou, pour une raison ou pour une autre, sont imposées ; si l'une des fonctions de la vie collective procède d'une inspiration étrangère à la culture ou est de fait dominée par des éléments étrangers, les relations d'échanges culturelles entre l'homme et son milieu sont brouillées; l'homogénéité du milieu ethnique est affaiblie et la nation se trouve menacée dans son organe de renouvellement et donc, à plus ou moins longue échéance, dans sa survie. D'où la propension spontanée des groupements nationaux conscients d'eux-mêmes et de leurs conditions d'existence, à l'autonomie : autonomie économique qui les soustrait à la dépendance de l'étranger pour la satisfaction de l'une des exigences les plus impératives de la vie quotidienne; autonomie politique qui les met en état d'organiser selon leur esprit les cadres les plus généraux de la vie commune. Une nation n'est assurée de son destin que si elle est parvenue ainsi à informer de son esprit les grandes fonctions de la vie collective ressortissant à l'autorité politique et du même coup à établir l'accord entre ses effectifs humains et leur milieu social. C'est pourquoi sans être de sa nature ni une réalité économique, ni une réalité politique, elle est induite par les exigences mêmes de son maintien et de son progrès à s'engager dans l'action économique et l'action politique — à se poser ainsi en face de l'Etat et à exiger de lui certaines attitudes.

LA NATION ET L'ETAT

L'Etat et la nation, réalités de nature différente, ont pour objet commun l'homme lui-même. D'où le problème de leurs relations réciproques, embrouillé, encore de nos jours, par une confusion en somme séculaire des idées touchant leurs natures et leurs fins respectives.

L'Etat est le gardien du bien commun dans le domaine politique. Il ne se substitue ni aux individus ni aux communautés naturelles, mais les aide à réaliser leurs fins respectives. La nation, communauté de culture, est objet de bien commun et, ainsi, soumise à l'autorité de l'Etat. Mais comme tous les autres groupes naturels, elle a sa propre fin, son bien commun

particulier et le droit corrélatif au concours de l'Etat. Comme en effet l'homme en soi, c'est-à-dire dépouillé de toute individualité culturelle ou nationale, ne se rencontre nulle part, mais que "pour être pleinement homme, il faut d'abord être le membre d'un certain groupe ethnique et national, et en avoir subi l'influence par mode de culture",¹ l'Etat doit favoriser la conservation et l'épanouissement des valeurs de culture dont la nation apporte à l'homme le bienfait.

Relations entre la nation et l'Etat

En pratique, les relations entre la nation et l'Etat peuvent être réglées selon des modalités indéfiniment variées. Tout dépend de la situation réelle ou juridique de la nation à l'intérieur de l'Etat. Il peut arriver que l'Etat et la nation coïncident là où la nation et la société politique forment un seul et même groupement humain. C'est l'Etat-nation dans les cadres duquel les fins de la nation et celles de la société concordent exactement. Aucun problème ne se pose, l'Etat épousant au nom du bien commun les fins de la nation. Mais il arrive aussi et de plus en plus de nos jours, surtout dans les parties du monde le plus récemment ouvertes à la civilisation, que l'Etat et la nation ne concordent pas, la société politique étant elle-même formée d'éléments nationaux hétérogènes. En pareil cas, des tensions de toutes sortes peuvent se développer, allant jusqu'à compromettre la paix politique et le bien commun si l'Etat, d'une part, et les groupements nationaux, d'autre part, ne s'inspirent pas dans la recherche de leurs fins respectives d'une juste conception de leurs droits et devoirs.

L'Etat hétérogène

Ecartons le cas des pays d'immigration où l'immigrant a accepté d'avance l'assimilation à un milieu culturel nouveau, pour nous en tenir à celui du pays à deux ou plusieurs cultures, où les droits culturels des groupements nationaux sont reconnus par la loi. Comment en règle générale les relations de ceux-ci avec l'Etat peuvent-elles être envisagées ?

(1) "La matérialité de l'homme l'incorpore à une terre et à une race ; à cause d'elles il est incorporé dans un ensemble organique et complexe qui contient autant d'éléments physiques que d'éléments spirituels. L'existence des milieux ethniques culturels est donc liée aux imperfections de l'espèce humaine. Elle l'évoque nécessairement, quoique par sa finalité, l'action de ces milieux achemine l'homme vers sa perfection ; pour être pleinement homme, il faut d'abord être le membre d'un certain groupe ethnique et national, et en avoir subi l'influence, par mode de culture."

J.-T. Delos, o.p., *La Société internationale et les principes du droit public* (Paris 1929), p. 77.

L'homme s'insère dans la société avec sa personnalité entière. Comme citoyen lié à un corps politique dont le concours lui est indispensable, il doit en justice se dévouer à sa stabilité et à son progrès. Comme homme appelé à une vocation personnelle dont il est l'artisan et le premier responsable, la société est à son service. Dans la mesure où les valeurs de culture intégrées dans sa personnalité sont utiles ou nécessaires à la pleine réalisation de lui-même et de sa vie, la société doit lui en faciliter la jouissance et l'enrichissement. Il peut donc réclamer de l'Etat certaines libertés : libertés civiques, à exercer dans les limites du bien commun : droit à la vie et à la sécurité, liberté individuelle, égalité civile, etc. ; libertés culturelles : religion, esprit national, langue maternelle, etc. Ces deux catégories de libertés concernent la nation, la seconde directement, par la définition en droit politique des prérogatives culturelles du citoyen : reconnaissance officielle de la langue, caractère national de l'instruction publique ; la première indirectement, par la faculté laissée à l'homme d'organiser sa vie et celle de la collectivité conformément à sa conception propre de l'ordre.

Or, cette faculté est aussi importante pour la survie et le progrès de la nation, donc pour la conservation et l'enrichissement de ses valeurs de culture, que les libertés culturelles elles-mêmes.

C'est en effet l'homogénéité du milieu ethnique qui est ici impliquée, donc l'accord dans une même inspiration de la culture et du milieu social. La nation, en tant que telle, ne confère pas l'existence juridique aux institutions de la vie commune. Cette prérogative appartient à l'Etat agissant au nom du corps politique. En revanche, l'Etat ne confère pas aux institutions leur caractère culturel ; c'est la nation qui, par sa présence à l'intérieur même du régime institutionnel, lui communique un certain esprit. Il ne suffit donc pas à l'Etat de garantir les libertés culturelles. Il a envers les groupements nationaux un devoir positif de collaboration à la conservation et à l'enrichissement de leurs valeurs de culture — donc le devoir de conformer sa politique aux exigences profondes de cette culture : politique économique, politique sociale de modalité variable selon les circonstances, mais d'esprit constant.

Une telle collaboration est à la fois nécessaire et particulièrement difficile à notre époque de forte intégration sociale et d'intervention de plus en plus étendue et diversifiée de l'Etat dans le fonctionnement de la vie commune. La tentation est forte pour celui-ci — tout en respectant extérieurement les libertés culturelles de ses sujets — de pratiquer, au nom de la simplicité et de l'efficacité administratives, une politique qui répond à certains besoins de la vie courante mais ignore les exigen-

ces permanentes de la culture, voire les contredit et tend du même coup à les stériliser. Une telle politique fausse le fonctionnement du milieu ethnique. Elle place l'homme dans l'alternative ou bien d'abandonner sa propre culture ou bien d'accepter la condition inférieure d'un étranger dans son propre pays. Or, comme il s'agit d'un phénomène collectif, mettant en jeu des valeurs élevées, auxquelles, sans en avoir toujours la perception nette, l'homme tient souvent autant qu'à sa propre vie, l'alternative ci-dessus ne peut en fait être proposée à chacun comme une option personnelle, objet possible d'un choix délibéré. Le fût-elle d'ailleurs, le problème demeurerait en réalité intact. Même en s'y appliquant de son mieux, l'homme ne peut facilement se défaire de ses origines, effacer les empreintes de sa culture primitive. C'est donc le second phénomène qui se produit : l'homme paye d'une diminution de sa condition sociale, de ses chances normales de progrès et d'épanouissement sa fidélité spontanée, pas toujours consciente mais enracinée en lui comme un instinct, à sa culture d'origine. D'où malaise, tensions pouvant aller jusqu'au désordre.

C'est à cause de ses multiples et profondes implications que la vie nationale soulève dans les Etats hétérogènes des problèmes politiques si divers et si délicats, comme l'attitude décentralisatrice des groupements nationaux intégrés dans de tels Etats, leur tendance à se constituer en sociétés politiques distinctes, jouissant de l'autonomie législative en ce qui touche, du moins, les données de la vie collective les plus immédiatement en rapport avec la culture : famille, école, travail, propriété, assistance.

Le nationalisme politique

A venir jusqu'à l'époque contemporaine, la notion politique de la nation — c'est-à-dire la nation définie non d'après sa nature, mais d'après celle de l'Etat — a partout régné dans les esprits. De la confusion des idées touchant deux réalités distinctes est né le nationalisme politique dont les heurts ont affligé notre époque¹. Les Etats dont les citoyens sont de cultures différentes doivent donc, pour définir leur politique

(1) "L'analyse qui précède nous permet de saisir combien graves ont été pour l'histoire moderne la confusion entre Nation et Etat, le mythe de l'Etat national, et le soi-disant principe des Nationalités compris dans le sens que chaque groupe national doit se constituer en Etat séparé. Cette confusion a faussé et défiguré la Nation et l'Etat tout ensemble. Le désordre a commencé sur la scène démocratique durant le XIXe siècle, pour devenir folie totale dans la réaction anti-démocratique du siècle présent."

Jacques Maritain, *L'homme et l'Etat* (Paris 1953), p. 7.

selon les exigences du bien commun, avoir une conscience très nette des relations réciproques de la société politique et de la nation. Il ne leur appartient pas de façonner à leur guise la ou les cultures nationales que l'histoire a fait naître et se répandre dans leurs cadres; il ne leur appartient pas davantage de susciter une culture nationale nouvelle, forçant à cette fin les cultures existantes à abandonner totalement ou en partie leur caractère propre. Ils ne doivent pas non plus adopter l'esprit et les aspirations culturelles de l'un des groupes au détriment de l'autre ou des autres groupes. Ils ont, au contraire, le devoir de favoriser également les progrès des cultures particulières et de veiller à ce que dans le choc des diverses cultures le bien commun soit sauvegardé et qu'en définitive, l'ensemble de la population bénéficie des efforts déployés par les groupements nationaux pour réaliser le plus complètement leurs valeurs culturelles respectives. Bref, l'Etat qui préside au destin d'une communauté multi-culturelle doit, à la fois, stimuler le progrès des cultures particulières, et, se plaçant au-dessus d'elles, les coordonner; quant aux groupements nationaux ils ont le devoir, sans rien abandonner de leurs prérogatives, de concourir de toutes leurs forces aux fins de la société politique.

Nation bi-culturelle ?

Enfin, dernier point dans une série déjà longue : une société politique à deux ou plusieurs cultures peut-elle à la longue devenir une "nation" au sens propre du mot, c'est-à-dire posséder une culture commune que chacun des groupements en présence pourrait considérer comme un épanouissement de son propre particularisme? Oui, mais d'une certaine manière et à certaines conditions. Son organe de renouvellement, du fait même de sa nature sociologique, expose forcément tout groupement national aux influences extérieures dont il a d'ailleurs besoin pour enrichir sa propre culture. Les influences qui s'amorcent à l'intérieur d'un même cadre politique et du contact quotidien sont naturellement celles qui agissent le plus immédiatement et le plus puissamment. L'exercice des mêmes droits et le partage des mêmes responsabilités politiques, la participation, à partir d'une époque donnée, à la même histoire, à la même organisation et aux mêmes intérêts économiques, l'accumulation corrélative d'expériences et de souvenirs communs, les échanges habituels de vue sur des objets qui, bien que dépassant parfois le particularisme, l'implique néanmoins, tout cela ne peut pas ne pas susciter à la longue entre les groupements une compréhension, une amitié mutuelles, une disposition innée à l'entraide, déterminer la formation d'un patrioisme commun de valeurs, d'une âme collective.

Un tel phénomène n'implique pas la fusion des groupements culturels en présence — car la fusion entraîne forcément la destruction de certaines valeurs et donc un appauvrissement. Le type de nation que nous cherchons à définir ici, oeuvre à la fois de nature et de raison, formée au point de rencontre des éléments sociologiques et politiques, ne peut être que le produit d'un enrichissement — donc du plus complet épanouissement des particularismes dont il procède. Une telle communauté, forme supérieure de la nation, issue à la fois de la politique et de traditions diverses découlant de l'histoire, bien loin de détruire les particularismes primitifs les incite plutôt au dépassement, à la pleine réalisation d'eux-mêmes. Elle est le fruit de la compréhension et de la confiance mutuelles, et n'est possible que dans un climat de justice et de liberté, et par l'action expresse, intelligente et sans cesse en éveil de l'Etat.

A la lumière de ces indications théoriques, examinons rapidement le cas canadien. 1) Quelles sont les cultures en présence ? d'où viennent-elles ? quelles en sont les caractères ? quelles sont les dominantes de la pensée sociale et politique des types humains qui en procèdent ? 2) Quelles ont été les conséquences sociales de leur opposition au cours de l'histoire ? 3) Quel a été et quel est toujours le rôle de la province de Québec dans la Confédération — et dans la formation d'une nation canadienne du type de celle dont nous venons d'évoquer l'hypothèse ?

CHAPITRE II

Les cultures canadiennes

Pour saisir dans toute son ampleur la portée politique du bi-cultisme canadien et comprendre l'attitude constante de la province de Québec à cet égard, il faudrait entreprendre une étude approfondie des groupements culturels qui coexistent à l'intérieur de la société canadienne : Canadiens français d'une part, Anglo-Canadiens d'autre part. Mais une étude de cette sorte, pour peu qu'on veuille la pousser, soulève des problèmes d'une infinie complexité dont l'analyse, quel qu'en soit par ailleurs l'intérêt, nous entraînerait vite hors de nos cadres. Si défini qu'il paraisse, en effet, un type culturel, surtout s'il s'agit, comme dans le cas présent, de communautés, est toujours beaucoup plus nuancé qu'il n'est possible de le discerner à première vue; et d'autant plus difficile à saisir qu'il n'est jamais statique, mais en constante évolution. Une culture vécue et vivante doit en effet se réinventer sans cesse elle-même en de nouvelles expressions — d'où, si on l'observe dans ses modalités successives, l'impression d'incessantes mutations.

Pourtant formes et expressions nouvelles n'impliquent pas inspiration différente. Si la pensée elle-même changeait, il y aurait substitution d'une culture à une autre. C'est le cas de la culture scientifique et technique qui, née au sein de la vieille culture humaniste et chrétienne et fécondée par son génie, n'a rien retenu de ses principes fondamentaux, et est devenue la culture vécue d'importantes sociétés contemporaines. Le problème qui domine notre époque réside précisément dans l'option que les individus et les peuples devront faire entre l'ancienne et la nouvelle culture ou plutôt, dans l'intégration qu'ils devront réaliser de l'une et de l'autre dans un nouvel humanisme. C'est donc au delà de leurs modalités transitoires et dans leur inspiration profonde qu'il faut, pour les comprendre, essayer de saisir les deux cultures qui vivent parallèlement dans la société canadienne. Nous nous en tiendrons forcément ici aux données les plus générales, à celles qui, au long des années, semblent avoir déterminé de la façon la plus constante l'attitude des deux groupes correspondants sur les plans divers où le mouvement même de

la vie leur ménage des rencontres. Tout au plus espérons-nous indiquer les lignes de pensée à partir desquelles pourrait s'organiser une recherche extrêmement utile, dans les circonstances actuelles, au Canada et au monde entier.

La culture canadienne-française

Le territoire qui devait avec le temps devenir la province de Québec et le lieu géographique de l'une des cultures au Canada, compte, au moment de la conquête britannique, 65,000 âmes environ. Ce noyau de population, issu de quelque dix mille colons venus de France au cours du siècle précédent, forme cependant, si peu nombreux soit-il, une communauté nationale, c'est-à-dire une réalité sociologique homogène et nettement caractérisée par sa culture. Ses modes de vie, ses traditions diverses, ses lois, ses institutions procèdent tous d'une même conception générale de l'existence, qui elle-même doit sa plus haute inspiration à la foi religieuse, dont provient cette philosophie, cette sorte de sagesse commune, vécue quotidiennement et en fonction de laquelle les données de la vie courante sont spontanément interprétées et intégrées dans des modes d'être et d'agir.

La France du temps de l'immigration canadienne (1632-1740 environ) est :

1) une nation catholique qui vient de passer par les guerres de religion. Les questions religieuses y sont donc et pour longtemps cause de tension sociale et politique. Par décision de Richelieu, les Huguenots ne seront pas admis au Canada. Au surplus, durant les vingt-cinq premières années de l'immigration canadienne, le pays est traversé par un fort courant spiritualiste qui agit profondément sur la marche de la colonie canadienne (Relations des Jésuites, fondation de Montréal) et qui grâce à certains fondateurs religieux et laïcs en créera pendant longtemps le climat spirituel.

2) une monarchie absolue qui bientôt se considérera de droit divin. La vie collective y est régie d'autorité sans participation du citoyen. Les parlements jouent un rôle consultatif... quand on veut bien les consulter.

3) une puissance agraire de type féodal, au sol et au climat variés, qui tire de l'exploitation de son territoire une assez grande variété de produits pour n'avoir pas trop à compter sur les relations d'échanges avec l'extérieur. Le commerce et l'industrie y sont d'abord exercés

comme fonctions complémentaires de l'agriculture et de l'artisanat. En tant que structure politique, la féodalité ne subsiste plus, cependant, qu'à l'état de forme juridique, vestige d'une époque dépassée. Mais la propriété y est encore et partout, en droit et en fait, détenue en seigneuries et il en sera ainsi jusqu'à 1789.

Or, avec l'ère mercantiliste et l'essor de la bourgeoisie, l'économie française évolue vers les formes capitalistes stimulée en ce sens par certains ministres, un Colbert par exemple, qui issu lui-même de la "classe moyenne", favorise l'industrie et le commerce et met l'Etat au service de l'activité économique.

L'immigration canadienne se poursuit au moment où s'opère la transformation de l'économie métropolitaine. Provenant des classes populaires, de vieille tradition paysanne et artisanale, cette immigration aura, pour une partie du moins, connu d'autres formes d'organisation et de vie économique.

4) le centre intellectuel du monde. Au point de vue culturel, la France a atteint un sommet. En pleine possession de sa culture propre, elle communique au monde son message et c'est un message humaniste *d'inspiration chrétienne*. C'est le moment où paraissent les grandes oeuvres d'art et de pensée vers lesquelles se retourneront comme vers des modèles les générations futures, désireuses d'interpréter à leur tour la culture commune. En un mot, c'est "le grand siècle", le siècle classique.

Avant de s'exprimer ainsi en des oeuvres de portée universelle, la culture s'était inscrite dans le sol; elle avait pénétré les couches profondes de la société, informant la vie des individus et de la société; elle avait donné naissance à des usages, coutumes, traditions, manières de sentir et d'agir; bref, elle avait façonné l'âme de la nation. Et c'est parce qu'elle avait ainsi pénétré comme un principe informateur la substance même de la communauté nationale qu'elle a pu susciter une élite, et par celle-ci, s'exprimer en des oeuvres marquées par le génie personnel, donc profondément différenciées, et pourtant toutes apparentées, non seulement par la langue, mais par la philosophie fondamentale, le souffle animateur, l'inspiration générale.

Mais ce sommet est aussi un tournant. Les sciences en sont à leurs premières conquêtes. Elles prennent leur essor. Le siècle de Racine, de Bossuet est aussi celui de Descartes, de Mariotte et de Pascal. La pensée scientifique et les courants philosophiques en formation n'ont cependant pas encore atteint les classes populaires, ni altéré la culture vécue par la multitude.

Les paysans, les artisans et les militaires qui, à l'époque, s'embarquent pour le Canada, ne sont évidemment ni des artistes, ni des philosophes, ni des savants. Qu'apportent-ils donc avec eux qui puisse avoir une portée historique ? Ce qu'ils apportent, c'est une foi, une langue, un ensemble d'usages et de traditions, des lois, une conscience historique; en un mot la culture vécue, le style de vie de la société populaire française de l'époque, donc l'aptitude à reconstituer, du seul fait qu'ils vivent, pensent et agissent, un milieu apte, le progrès intellectuel venant, à produire à son tour une élite et par celle-ci des oeuvres originales et pourtant de même inspiration. Voilà pourquoi, établis au Canada, ils continuent de penser, de parler, d'agir comme on pensait, agissait en France au même moment, dans les milieux sociaux correspondants. Avec eux commence l'histoire du Canada français.

Tout en conservant l'essentiel de ce qu'ils doivent à leur origine, les Français du Nouveau-Monde vont cependant évoluer d'une certaine manière, acquérir un mode de vie qui fera d'eux un groupe distinct dans la communauté des peuples de culture française. C'est l'action de différenciation opérée par l'histoire et le milieu dont nous ne pouvons ici qu'indiquer les dominantes :

1. Les Canadiens des premières générations ont vécu en vase clos. Ils ont ainsi échappé aux influences qui, durant la même période, ont présidé, en Europe, et particulièrement en France, à l'évolution de la culture et de la civilisation, donné naissance à la pensée moderne et provoqué la transformation plus ou moins rapide et radicale de l'économie sociale et politique des pays et des peuples sous l'action de la philosophie, des sciences, des techniques, etc. . .

2. En revanche, ils ont subi des influences que leurs contemporains d'Europe n'ont pas connues :

- a) l'influence d'un milieu physique complètement nouveau, qu'il fallait pénétrer, explorer, aménager, et dont le contact imposait naturellement l'adaptation de l'homme lui-même, de ses usages et traditions;

- b) l'influence uniformisante du milieu canadien lui-même qui a entraîné la fusion des divers types provinciaux venus de France sous l'action quotidienne, en milieu isolé, d'une même religion, d'une même langue, d'un même droit (la coutume de Paris), d'un même mode d'établissement, d'un même régime de travail, etc. . . ;

- c) enfin, l'influence prépondérante de l'Eglise catholique en un temps où ailleurs cette influence était en recul. L'Eglise a fourni au

Canada français sa pensée, son mode de vie, la plupart de ses institutions sociales.

Ainsi est apparue au long des années une variante du type primitif : le type canadien-français, dont l'originalité était déjà si nettement marquée dès avant la conquête, qu'il se désignait lui-même comme "canadien" et allait jusqu'à exiger que la haute direction de la colonie fût confiée à des fonctionnaires autochtones.

Deux traits principaux identifient donc la culture dont vivait à ce moment-là et dont a continué de vivre cette communauté humaine : l'inspiration chrétienne et le génie français.

La culture canadienne-française est en effet une forme particulière de l'universelle conception chrétienne de l'homme et de l'ordre. La France de tous les temps, surtout celle des débuts du Canada, est une des réalisations les plus authentiques de la conception chrétienne de la vie et de la civilisation. C'est pourquoi né français, le peuple canadien est né chrétien, et c'est pourquoi dans la mesure où au long de l'histoire il a vécu en profondeur sa culture d'origine, il s'est affirmé peuple d'esprit chrétien.

Quant au génie français (nous en parlons comme d'un trait de la communauté et non de l'individu — et de la communauté observée dans son évolution historique et non à tel moment de son existence), on reconnaît généralement qu'il est du type rationnel, enclin au raisonnement. Il a besoin de tout s'expliquer logiquement, donc de référer à un ordre ou à une synthèse. Cette disposition naturelle qui, cultivée et disciplinée, est une force sur le plan de la pensée, de la recherche et de la spéculation, a aussi les défauts de sa qualité, qui apparaissent surtout sur le plan de l'action, notamment de l'action collective, sociale et politique. L'histoire de la France illustre abondamment les deux aspects de son génie; l'histoire du Canada français n'est pas sans analogie sur ce point.

Ces deux réalités : la conception chrétienne de la vie et le génie français, celui-ci interprétant celle-là et celle-là éclairant et nourrissant celui-ci, se sont exprimées : 1) dans une langue, la langue française, qui porte dans son vocabulaire et sa structure les mêmes exigences de précision et d'ordre que le génie et la culture dont elle est la création; 2) dans des modes d'être et d'agir, des usages et des institutions qui en sont la transposition sociologique et qui du fait qu'ils en procèdent, tendent à la reconstituer d'une génération à l'autre; 3) dans les œuvres d'une élite qui l'ont renouvelée dans ses sources et manifestée au monde dans ce qu'elle comporte d'universel.

La culture canadienne-française, variante américaine du type original, porte les caractères de sa double ascendance.

1) Comme toute culture, elle est *qualitative*, c'est-à-dire qu'elle conçoit l'homme, son objet, comme ordonné, au-delà des fins utilitaires de l'activité quotidienne, à la pleine réalisation de lui-même; et l'oeuvre humaine, comme une réponse, par delà ses fins spécifiques, aux plus hautes aspirations de l'homme : le bien, le vrai, le beau.

2) Comme culture chrétienne, elle est

a) *spiritualiste*, c'est-à-dire qu'elle donne la primauté aux valeurs de l'esprit et conçoit les valeurs humaines comme hiérarchisées et ordonnées à la vocation naturelle et surnaturelle de l'homme. D'où sa répugnance pour toute forme de matérialisme doctrinaire ou pragmatique dont elle se garde comme de sa propre négation;

b) *personnaliste*, c'est-à-dire qu'elle conçoit l'homme, doué d'intelligence et de volonté libre, comme appelé à une vocation personnelle dont il est l'artisan et le seul responsable devant le temps et devant l'éternité et qui, du fait même, possède des droits contre lesquels aucune puissance humaine ne saurait prévaloir. De là sa conception de la liberté et de l'autorité et sa volonté d'ordre; de là aussi son refus de toute forme de collectivisme et de totalitarisme.

3) Comme toute culture chrétienne catholique, elle est *communautaire*, c'est-à-dire qu'elle conçoit la société, non pas seulement comme une multitude régie par les contraintes de l'ordre public, mais comme une unité organique ordonnée au bien commun, en définitive à l'épanouissement de la personne. L'homme s'insère dans la société par l'intermédiaire des groupes et communautés qu'il crée lui-même par un besoin de sa nature : famille, professions et institutions complémentaires : écoles, oeuvres d'assistance et d'entraide, etc. . .

Longtemps avant qu'elle ne s'implantât au Canada cette culture avait en France même informé une civilisation, c'est-à-dire un ensemble organique d'oeuvres diverses qui, par leur seule existence, agissaient comme centre de fécondation, de renouvellement et d'enrichissement de la culture elle-même. Et cela elle l'avait accompli en quelque sorte à travers l'homme dont elle inspirait l'initiative créatrice. Elle avait ainsi façonné un type humain, porteur d'une psychologie particulière dont découlaient ses attitudes sur tous les plans d'activité. De ce type repris et retouché par le milieu américain est sortie la variante canadienne ou type canadien-français.

Quelles sont les dominantes de sa personnalité, les manières de penser qui, sans être formulées, sont spontanément vécues et déterminent ses attitudes, en tout cas précèdent les déterminations volontaires, sur tous les plans où l'action peut se déployer ? Nous atteignons ici au point d'interaction du culturel, du social et du politique. Il ne peut cependant être question d'en faire une étude approfondie. Nous croyons toutefois nécessaire, aux fins du présent travail, de nous arrêter un instant aux dispositions d'esprit qui conditionnent le comportement social et politique des Canadiens français en regard des Anglo-Canadiens. Si, en effet, par la religion et la culture dans ses manifestations les plus évidentes (la langue, par exemple), les deux groupes se distinguent sans équivoque possible, il n'en est pas ainsi de leur conception respective du social et du politique. Associés par la force des choses dans un même Etat, ils se rencontrent sur le plan de l'action, sans pouvoir s'expliquer leur différence d'attitude.

Or, si les Canadiens français ont réussi tôt après la conquête à s'assurer le libre exercice de leur religion et l'usage de leur langue maternelle, ils ont dû cependant accepter la structure politique et la forme d'organisation sociale des nouveaux maîtres du pays, se soumettre ainsi à un régime institutionnel créé par un génie différent du leur et dont ils ne possédaient ni ne partageaient l'esprit. Et c'est par cet asservissement que la conquête de 1760 a produit ses plus tenaces effets, au point qu'après bientôt deux siècles, et malgré les immenses progrès réalisés par ailleurs, les Canadiens français n'ont pas encore réussi à les surmonter.

Trois concepts, non explicités comme une pensée, mais vécus spontanément comme une tradition, sont, semble-t-il, à la base du comportement social et politique des Canadiens français. Tous trois dérivés de leur conception religieuse de la vie, mais interprétés selon le génie particulier de leur groupe ethnique¹.

1. *Le sens de l'ordre.* Comme tous les catholiques, les Canadiens français établissent une distinction entre le naturel et le surnaturel, chacun ayant son objet et ses exigences propres. Mais ils conçoivent le

(1) Ce que nous avons dit précédemment et ce que nous disons ci-après de la tradition de vie des Canadiens français correspond à ce qui en est, croyons-nous la ligne de fond. Nous ne prétendons pas que dans la pratique courante cette tradition ne subisse jamais de déviation, ni que tous les Canadiens français, individus ou groupes, la vivent toujours consciemment et à un haut degré de perfection. Nous pensons seulement qu'ils réalisent d'autant mieux leur type culturel qu'ils s'en rapprochent ou tendent à s'en rapprocher davantage. La même remarque s'applique à la tradition de vie des Anglo-protestants dont nous parlerons plus loin.

premier comme subordonné au second. La vie temporelle, personnelle ou collective, privée ou publique, doit être organisée selon les règles du droit naturel, c'est-à-dire selon les lois de l'accomplissement de l'homme, elles-mêmes éclairées par la foi religieuse. L'ordre de la vie procède ainsi de normes transcendantes, permanentes et universelles, donc valables pour tous les hommes à toutes les époques et dans tous les milieux. Qu'il s'agisse de vie privée, personnelle, familiale ou professionnelle, ou de vie collective, sociale ou politique, les modes d'organisation, valables d'un milieu et d'une époque à l'autre, doivent cependant en tous temps et en tous lieux, concourir à la réalisation intégrale de l'homme lui-même et à l'accomplissement de son salut éternel. C'est l'essence même de ce qu'on appelle aujourd'hui *la doctrine sociale de l'Eglise catholique*.

2. *Le sens de la liberté.* Pour tout catholique, la liberté se définit par rapport à l'ordre de la vie dont nous venons de dire un mot. Les Canadiens français, en tant que catholiques, la conçoivent donc, non comme un simple équilibre de liberté particulière, mais comme la faculté de choisir le meilleur parmi divers moyens licites de parvenir à une fin légitime, de réaliser leur vocation d'homme, naturelle et surnaturelle. Sur le plan social et politique, elle consiste à choisir les modalités institutionnelles les plus conformes au bien commun, en définitive, au bien de la personne. D'où, dans leur pensée, les relations qui s'établissent normalement entre les formes diverses de l'activité collective et les exigences naturelles et chrétiennes de la carrière humaine. Une telle conception de la liberté implique le sens correspondant de la responsabilité. Liberté et responsabilité sont les deux faces d'un même attribut de la personne. Vivre librement, ce n'est pas vivre à sa guise, mais vivre selon les exigences de l'ordre tel qu'il a été établi par la loi naturelle, elle-même illuminée par la Révélation. Qu'il agisse sur le plan privé ou sur le plan public, l'homme est libre de choisir ses modes de vie, mais il est responsable de l'ordonnance de son action, à la fois à sa propre vocation et au bien de la société tout entière.

3. *Le sens du progrès.* Ce que nous venons de dire du sens de l'ordre et du sens de la liberté chez les Canadiens français, indique déjà suffisamment ce que doit être leur sens du progrès. Comme tous les catholiques, ils le conçoivent d'abord comme un perfectionnement de la personne humaine, selon l'ordre hiérarchique des valeurs dont tout être humain est la synthèse. Il n'y a de progrès réel que si le fonctionnement de la vie commune, sociale ou politique, se traduit en définitive, par une amélioration de l'homme lui-même, une élévation cons-

tante de son niveau intellectuel et moral. Le progrès économique y a naturellement sa place, mais de telle manière que, tout en répondant à ses fins spécifiques, il concourt au progrès intellectuel et moral de la population. L'ascension sociale est elle-même conçue comme liée d'abord à la valeur intellectuelle et morale de l'homme et de la fonction.

Il faut rappeler ici les réactions variables selon leur génie propre des individus et des groupes à une même conception générale de la vie. Le génie français, logique et enclin à raisonner à partir des principes, adhère d'autant plus spontanément et fermement aux concepts énumérés ci-dessus que précisément ils sont plus généraux, plus universels, même si, sur le plan de l'action, leur intégration en des modes d'être et d'agir laisse forcément subsister une marge d'indétermination plus ou moins large. Il en est autrement du génie pratique, moins soucieux de conformité aux principes et de rigueur logique que d'efficacité dans l'action.

* * *

La première société canadienne, celle de la Nouvelle-France, était organisée selon un mode qui était comme la projection sociologique de la conception de l'ordre commune à tous les éléments de la population. Cette société était, de toute nécessité, rurale, car établie en pleine sauvagerie et sans communications faciles avec le monde civilisé, il lui fallait d'abord assurer sa subsistance quotidienne. Donc, défrichement et exploitation élémentaire des richesses naturelles : sol, forêts, pêcheries, minéraux.

Dans les éléments mêmes de son organisation, elle porte les principaux caractères de la conception générale de la vie dont elle procède.

1) *Elle est personnaliste*, c'est-à-dire ordonnée d'abord à l'accomplissement de l'homme lui-même. Et pour que ce personnalisme ne soit pas un vain mot, mais pour chacun une prérogative vécue, elle lui donne comme fondement *un régime de travail et un régime de propriété*, conçus de façon à assurer l'autonomie de l'homme sur le plan où initiative et responsabilité personnelles ont pleine signification et valeur réelle : celui de la vie privée et de l'activité quotidienne. D'une part, la possession du sol, source de travail et de subsistance, et c'est l'établissement agricole; d'autre part, le métier et l'atelier, et c'est l'établissement artisanal. Dans un cas comme dans l'autre, l'homme maître de ses instruments de travail, a l'initiative de sa vie et en porte la responsabilité, condition première d'un régime de travail

ayant valeur humanisante. En fait, on peut dire que l'ordre social du milieu rural canadien-français repose d'abord et surtout sur la responsabilité personnelle de l'individu envers lui-même, envers ceux qui dépendent de lui et envers la société.

2) Elle est *communautaire*. Au premier palier, la *famille* et la *profession*. En réalisant, sous la responsabilité du chef, l'association de la famille, du travail et de la propriété, l'établissement autonome, agricole ou artisanal, fournit à la société son unité de base. De l'homme responsable de sa vocation à la société responsable du bien commun, il n'y a pas rupture, mais unité organique. De là sont sorties deux des traditions les plus puissantes du milieu social canadien-français : la "famille souche" et le "bien de famille".

Au second palier, pour unir entre elles les familles, et remplir ou régir les fonctions dont elles ne peuvent s'acquitter seules, deux institutions dont la seconde a fini par assumer les fonctions de la première : le *régime seigneurial* et la *paroisse*. Le régime seigneurial, tel qu'il fut établi au Canada, différait profondément du régime féodal alors à son déclin en Europe. Il n'avait rien d'une institution politique, mais consistait essentiellement en un système économique de mise en valeur du territoire, dont l'objet était de stimuler et de coordonner l'initiative des défricheurs et des paysans. Sous l'empire de ce régime, le censitaire n'avait pas la propriété de fond, mais la possession lui en était assurée à perpétuité, moyennant certaines conditions dans l'ensemble peu onéreuses. Par son système organique d'obligations réciproques du seigneur et des censitaires, et de responsabilités du seigneur vis-à-vis de l'Etat, la seigneurie réalisait une certaine intégration sociale des familles établies dans ses cadres et assurait à l'ensemble un minimum de sécurité.

Le rôle de la paroisse a eu d'autant plus d'importance au Canada français, que le régime seigneurial n'a pas réalisé complètement son propre objet, avant la conquête par insuffisance des seigneurs eux-mêmes, après la conquête par inadaptation à la pensée et aux structures de l'ordre social imposé par les nouveaux maîtres. La paroisse répond à des fins spécifiques d'ordre religieux; elle répond aussi à des fins sociales relevant en tout ou en partie du magistère de l'Eglise : assistance, enseignement. Les lacunes et la détérioration du régime seigneurial l'ont amenée à assumer des fonctions économiques et administratives que son objet propre n'implique pas. Elle est devenue le véritable centre de vie sociale, l'institution-mère des institutions publiques dans la province. Encore aujourd'hui elle précède la municipalité et la com-

mission scolaire qui, dans les milieux ruraux, s'érigent et fonctionnent dans ses cadres. Grâce à l'établissement autonome et à la paroisse, le paysan canadien-français a l'initiative et la responsabilité de sa vie communautaire : il est maître chez lui.

Enfin, au palier supérieur, l'autorité religieuse et civile. La première insuffle son esprit, la seconde coordonne les diverses branches de l'activité.

Société rurale, mais non exclusivement agricole. L'économie vise à l'utilisation intégrale des ressources diverses du territoire : sol, forêts, minéraux, fourrures, pêcheries. Le commerce et l'industrie y ont donc leur place, comme complément de l'agriculture et de l'artisanat conçus eux-mêmes comme devant répondre le plus complètement possible aux besoins de chaque famille; mais aussi comme fonction de l'économie générale : fourrures, pêche, construction navale, industrie manufacturière : métallurgie, textiles, meunerie, brasserie, etc. Bref, une économie diversifiée et fondée avant tout sur l'initiative et la responsabilité personnelles, épaulée par l'Etat. Pour pourvoir à sa propre expansion, elle compte à la fois sur la diversification et l'intensification de ses exploitations et sur l'aménagement et le peuplement selon ses modes propres des espaces libres.

En moins de cent cinquante ans, en pleine sauvagerie et avec un minimum d'aide, l'ancienne colonie française a réussi : 1) à surmonter les plus durs obstacles d'une nature hostile, et à édifier dans la vallée du St-Laurent une société, de structure simple mais fortement articulée et dotée de tous les organes d'une civilisation originale, consciente de sa valeur et en pleine expansion; 2) à se tailler dans le continent, de la baie James aux bouches du Mississipi, un empire immense, l'une des plus vastes ébauches coloniales de tous les temps dont le dessein primitif révèle déjà toutes les lignes de force des établissements à venir.

Or, en 1760, la petite communauté dont nous venons de définir la philosophie et les modes d'organisation, subit la défaite. Quelle est sa situation au lendemain de ce dur événement ? Elle est :

1) ruinée financièrement par plusieurs années de guerre, les malversations de certains de ses administrateurs et la banqueroute monétaire de l'Etat;

2) retranchée de sa métropole dont, pour de longues années, elle aurait eu encore le plus grand besoin au triple point de vue économique, culturel et religieux;

3) décapitée de son élite civile : administrateurs publics, commerçants et entrepreneurs, chefs sociaux sont repassés en France;

4) privée de son enseignement supérieur : les collèges des Jésuites et des Récollets qui dispensaient l'enseignement secondaire sont fermés et les deux congrégations dirigeantes, interdites; seul subsiste le Séminaire de Québec;

5) écartée des grandes affaires et donc des sources de la richesse; le commerce et l'industrie lui échappent. Elle n'aura désormais accès ni aux sources de l'un des plus importants commerces de l'époque, les fourrures, ni aux marchés extérieurs, quels que soient les produits dont elle dispose (céréales, bois, poisson), ni à l'industrie, ni aux capitaux; elle est ainsi démunie de la partie la plus dynamique de son économie.

Seul lui reste son clergé pour la direction de sa vie religieuse, culturelle, sociale, voire politique. Sa faculté de travail et de récupération à l'intérieur de cette partie de son ancien cadre sociologique, conçu pour la stabilité et la sécurité, était plus ou moins appropriée à une économie de concurrence, de risque et de conquête comme celle qui allait désormais prévaloir. Et encore, cette faculté est-elle limitée à l'exploitation du sol et à l'exercice des métiers complémentaires dans les cadres de l'économie agricole et, avec le temps, à l'établissement selon le même mode dans les régions non habitées. Pour de longues années à venir, la communauté canadienne-française devra se contenter d'une forme diminuée de colonisation et d'expansion rurale.

La culture anglo-protestante

De nouveaux maîtres occupent le pays. Tout naturellement, ils chercheront à le diriger selon leur conception à eux de la vie, de l'ordre social et politique. Quelle est leur mentalité, de quelle philosophie générale de l'existence procédera normalement leur action au Canada ?

Arrivés directement d'Angleterre ou des colonies américaines (qui deviendront bientôt les Etats-Unis), ils proviennent d'un pays qui, au cours des siècles précédents, a accompli et assimilé trois grandes révolutions :

d'abord une révolution politique qui l'a fait passer de la monarchie absolue à la monarchie constitutionnelle et à la primauté du Parlement, donc du peuple, dans les affaires de la nation. Les traditions politiques de participation du citoyen à la vie commune sont déjà établies; elles correspondent au tempérament de l'homme et de la nation. L'Angle-

terre demeure cependant et demeurera encore longtemps un pays aristocratique. Ce sont les grands bourgeois et les grands propriétaires terriens qui dominent la vie politique comme ils dominent la vie économique. Mais l'aristocratie n'est pas une caste : elle est accessible à l'homme du peuple, et a ainsi valeur de stimulant;

puis une révolution économique déterminée par les exigences du milieu géographique et qui l'a fait passer d'une économie agraire, du type féodal, à une économie d'échange, axée sur le profit et la conquête de la puissance, et l'a préparé, techniquement et financièrement, à la révolution industrielle dont l'aube s'annonce, et dont il prendra l'initiative et la direction;

enfin une révolution spirituelle, la Réforme, qui par le libre examen a fait de la religion une affaire strictement personnelle et émancipé sa morale sociale de toute dépendance ecclésiastique.

Les nouveaux maîtres du Canada sont de culture anglo-protestante, c'est-à-dire : a) de génie saxon repris par les siècles d'histoire britannique dont nous venons d'évoquer les dominantes, et qui s'exprime dans une langue qui lui est propre: le langage anglaise; b) d'inspiration chrétienne mais, comme nous venons de le rappeler, d'un christianisme selon l'interprétation protestante.

Ajoutons qu'au moment où ils s'installent au Canada, les découvertes scientifiques et les courants philosophiques qui se sont développés en rapport avec les progrès de la science, ont déjà modifié considérablement le milieu culturel européen et que les nouveaux venus ont une vision du monde sensiblement différente de celle de leurs propres ancêtres.

De ces deux sources: génie différent et interprétation différente — d'ailleurs elle-même en évolution — d'une même conception profonde de la vie, découlent des différences de mentalité qui vont séparer et souvent opposer les deux groupes humains en présence au Canada.

Le génie français, avons-nous dit, est logique, enclin à raisonner à partir des principes. Le génie anglo-saxon est pragmatique, peu porté à bâtir des théories ou à s'en embarrasser. Il préfère la logique des faits à celle des principes. D'où sa liberté de mouvement sur le plan de l'action.

Bref, Français d'origine et Anglais d'origine: deux tempéraments, deux structures d'esprit, deux génies distincts qui diffèrent aussi profondément dans leur manière de comprendre et de pratiquer la vie que dans leur manière de s'exprimer.

La culture anglo-protestante, parce qu'elle est d'inspiration chrétienne est, comme la culture franco-catholique, spiritualiste, personnaliste et qualitative. Mais étant protestante, elle ne conçoit pas de la même manière l'ordre de la vie temporelle et les relations de l'homme avec la société. Elle n'est pas communautaire, mais individualiste et libérale.

Au point de vue religieux et linguistique, l'identité des deux groupes mis en présence par la conquête est, nous l'avons fait remarquer déjà, sans équivoque — et le plus haut privilège politique que l'un et l'autre puissent réclamer, c'est la liberté, avec les prérogatives correspondantes de pratiquer, d'enseigner. Il n'en est pas ainsi au point de vue social et politique. Ici interviennent les concepts d'ordre, de liberté et de progrès dont nous avons déjà parlé au sujet des Canadiens français et que les deux groupes interprètent différemment. Maîtres du pays, les Anglo-protestants vont imposer leur interprétation et ainsi mettre en oeuvre selon leurs méthodes à eux, une politique économique et sociale que les Canadiens français auront à supporter au prix, parfois, de durs sacrifices. En quoi cette interprétation diffère-t-elle de celle des Canadiens français catholiques ?

La différence vient surtout du libre examen, qui faisant de la religion une affaire strictement personnelle, a soustrait la morale sociale à toute discipline ecclésiastique et libéré la pensée sociale et politique de toute référence à un ordre transcendant. Pour un catholique — nous l'avons dit à propos des Canadiens français — l'ordre social, c'est l'aménagement de la société selon un mode organique, fondé sur la dignité de la personne et tendu vers le bien commun, c'est-à-dire la réalisation, selon leur ordre hiérarchique, de tous les biens nécessaires à l'accomplissement de la vocation humaine, naturelle et surnaturelle. La liberté se définit par rapport à cet ordre. Pour le protestant, qui n'établit pas de référence à un ordre transcendant, la liberté a primauté, et l'ordre le meilleur est celui qui naît spontanément selon les circonstances de l'exercice de la liberté. C'est, en somme, la paix sociale nécessaire à la prospérité commune et qui doit être assurée moyennant le minimum de restrictions à la liberté personnelle. Celle-ci se définit par rapport à l'individu et se réalise en pratique par un équilibre de libertés particulières sous l'égide de la loi, l'obéissance à la loi étant elle-même considérée comme une exigence de la liberté personnelle.

Mais le protestantisme n'est pas un fait homogène; c'est un ensemble de sectes plus ou moins différenciées, de plus en plus nombreuses, et dont l'attachement à la liberté personnelle est le commun dénominateur. Le tempérament et le génie particuliers des peuples ont été, selon

les circonstances historiques, des facteurs puissants de ce phénomène de différenciation continue sur le plan religieux, et de réunification des groupes dans les cadres de l'Etat sur le plan politique. Le cas des Anglo-Saxons est révélateur à ce point de vue. Pour concilier les exigences divergentes de la liberté personnelle considérée comme essentielle, du respect intégral de la loi regardé comme condition de sauvegarde de la liberté, du service de la nation envisagé comme expression synthétique des aspirations individuelles, leur génie éminemment pratique avait, longtemps avant la Réforme, inventé le parlementarisme et mis en marche le processus simultané de dévalorisation politique et d'exaltation patriotique de la monarchie, qui devait conduire au régime, unique au monde, d'un roi qui règne mais ne gouverne pas. Les mêmes attitudes, procédant des mêmes impulsions profondes, peuvent être observées au moment de la Réforme. Les exigences de la liberté personnelle, du respect de la loi, du service assidu de la nation trouvent leur expression religieuse dans le protestantisme et sont fondues en une vigoureuse tradition de vie à laquelle ne peut véritablement communier que le peuple qui l'a conçue selon son génie. C'est dans ces perspectives complexes de libéralisme, d'individualisme, de patriotisme et de mysticisme que doivent être placés les concepts d'ordre et de liberté que nous évoquions il y a un instant, si on veut les comprendre et les vivre comme les comprennent et les vivent les Anglo-protestants. Pour un Franco-catholique ce n'est pas chose facile, si toutefois c'est chose possible.

Anglo-protestants et Franco-catholiques diffèrent aussi par leur interprétation du progrès, et de la signification du succès matériel dans l'existence humaine. Les deux groupes n'attachent pas le même prix aux mêmes valeurs. Nous n'avons pas à prendre parti ici dans la discussion engagée depuis longtemps sur les relations historiques et philosophiques du protestantisme et de l'économie moderne ¹, ni sur l'influence de tel Réformateur sur la formation de ce que l'historien Lower appelle l'*acquisitive way of life* des milieux anglo-protestants ². Comme l'a établi le même auteur, la différence de mentalité des deux groupes à ce point de vue est apparue dès le lendemain de la conquête et demeure l'un des traits

(1) Cf. Les ouvrages les plus connus sur le sujet : Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Charles Scribner's Sons, New York 1930.
R.-H. Tawney, *Religion and the Rise of Capitalism*. John Murray, London, Engl. 1925.

Werner Sombart, *Le Bourgeois*, Payot, Paris 1926.

Child & Cater. *Ethics in a Business Society*. A Mentor Book 1953.

Crane Brenton. *The Shaping of the Modern Mind*. A Mentor Book 1953.

Frédéric Hoffet. *L'impérialisme protestant*, 1947.

(2) Cf. A.R.M. Lower. *Two Ways of Life: The Primary Antithesis of Canadian History*, Canadian Historical Association 1943.

fondamentaux du problème politique canadien.

Or, au moment où ils prennent possession du Canada, les Anglo-protestants sont d'autant plus convaincus de la valeur, voire de la supériorité de leur mentalité propre qu'ils peuvent déjà, sur le plan économique et politique du moins, invoquer leur propre réussite. Petite île apparemment sans beaucoup d'avenir, l'Angleterre est devenue déjà à ce moment-là la première puissance maritime et commerciale du monde, en voie d'édifier le plus vaste empire de tous les temps. Connaissant la prospérité à l'intérieur, la puissance et le prestige à l'extérieur, son heure a sonné au cadran de l'histoire. C'est donc véritablement avec une âme de conquérant et de dominateur que les nouveaux maîtres s'installent au Canada et qu'ils en entreprennent le réaménagement. Ils auront des capitaux à leur disposition et peuvent compter sur le concours actif de la métropole elle-même et du gouvernement local.

Mais précisément parce que, par la puissance maritime et l'expansion impériale elle est désormais engagée dans la conjoncture universelle, l'Angleterre va être amenée — dans l'interprétation de ses intérêts — à pratiquer une politique de compromis qui vise à lui assurer ce qu'elle considère l'essentiel, en la détournant le moins possible de sa conception propre de l'ordre et du progrès. Et le Canada a été l'un des échiquiers où elle en fait l'apprentissage. La politique anglaise au Canada est en effet une suite de compromis, soit avec la réalité canadienne elle-même, soit avec les réalités étrangères dans la mesure où elle concerne la réalité canadienne, mais toujours (comme toutes les politiques coloniales d'ailleurs) en vue du plus grand intérêt de la métropole et de ses représentants au Canada. Les Canadiens français ont été l'une des pièces dont elle a joué dans ses vastes et multiples combinaisons.

* *

Telles sont donc, ramenées à des indications très générales, les origines historiques et idéologiques des deux types culturels qui depuis 1760 vivent en concurrence au Canada : l'un voulant, malgré la défaite militaire et l'assujettissement politique, préserver son caractère propre et à cette fin, reprendre en mains le plus largement possible la conduite de sa propre vie; l'autre, résolu à installer ses institutions, à organiser le pays selon sa conception et ses intérêts, à faire triompher partout sa culture.

Bien qu'issues de nations civilisées depuis des siècles et héritiers l'un et l'autre de cultures de haut lignage, les deux groupes ont dû se livrer d'abord aux tâches que l'état du pays et leur propre sécurité imposaient:

défricher le sol, organiser la production et les échanges, assurer la défense du pays, bâtir des maisons et des routes, donner une forme organique au travail, à l'enseignement, à l'assistance, etc. Et ce sont ces travaux qui ont été la première et la plus large manifestation de leur particularisme culturel comme il est d'ailleurs ainsi de tous les peuples pionniers. Les manifestations proprement intellectuelles et artistiques apparaissent à l'occasion d'une activité qui n'est pas culturelle dans ses fins propres, ou viennent plus tard, à mesure que l'oeuvre d'aménagement du territoire progressant, un certain bien-être et certains loisirs permettent à l'esprit de se libérer des exigences de la vie matérielle.

Remarquons-le d'ailleurs : ce n'est pas dans le domaine proprement intellectuel et artistique, celui de l'oeuvre désintéressée que la dualité des cultures, à l'intérieur d'un pays donné, pose un problème politique. A ce niveau, l'activité culturelle tend plutôt à unir qu'à séparer. C'est sur le plan de l'activité quotidienne, de l'action économique, sociale, juridique, politique où les intérêts des groupes en présence sont engagés que leur conception respective de la vie et de l'ordre s'opposent et se heurtent. La province de Québec, en tant que foyer national du Canada français et milieu géographique primordial de la dualité des cultures au Canada, en a fait et continue d'en faire l'expérience.

CHAPITRE III

Les conséquences sociales de l'opposition des cultures

Tendances en sens contraire

Le drame de la conquête pour un peuple, c'est d'être assujéti à des institutions dont il ne possède ni l'esprit ni l'usage, et d'être ainsi mis en désaccord permanent avec les cadres de sa vie quotidienne¹. Expression d'un certain sens de l'ordre, donc d'une culture, les institutions juridiques, politiques, économiques et sociales établissent les règles de la vie commune, individuelle et collective, et tendent à perpétuer la pensée dont elles procèdent. Elles réalisent ainsi l'accord entre l'homme et son milieu, créent les conditions qui font qu'un homme se sent et se sait chez lui dans son pays. C'est pourquoi les institutions les plus propres à assurer la vie d'un peuple civilisé sont celles qu'il se donne lui-même, de sa propre initiative, qu'il façonne à son image comme une projection de son esprit. Peu importe la forme si les exigences fondamentales de l'ordre humain sont respectées.

Ce drame, les Canadiens français l'ont vécu et, après deux siècles — on s'en rend compte en jetant un regard objectif sur leur situation — n'ont pas encore entièrement cessé de le vivre. Au lendemain de la conquête britannique, l'alternative s'offrait à eux, ou bien de céder à la présence et à la volonté du vainqueur et de disparaître comme groupe ethnique, ou bien de tenter l'aventure pleine d'obstacles de la survivance nationale. Ils ont, les circonstances intérieures et extérieures aidant, opté pour la résistance — si toutefois en pareil cas on peut parler

(1) ... "Conquest, like slavery, probably must be experienced to be understood... The whole life structure of the conquered is laid open to their masters. They become second-rate people..." R. M. Lower — *Two Ways of Life: The Primary Anthithesis of Canadian History* — Canadian Historical Association — Report of Annual Meeting 1943.

d'option au sens usuel de choix conscient, délibéré. Deux grandes tâches s'imposaient dès lors à eux: 1) sur le plan politique, reconquérir au plus tôt leurs libertés essentielles : religion, langue, lois et, si possible, à la longue, reprendre en main la conduite de leur propre vie; 2) sur le plan social, continuer de vivre selon leur conception de l'ordre et assurer, d'une génération à l'autre, la pleine utilisation, selon l'esprit de leur culture d'origine, de leurs effectifs humains.

Deux grandes tendances opposées vont dès lors se dessiner et dominer leur histoire jusqu'à nos jours. L'une politique, vers l'autonomie, et dont le régime fédératif de 1867 marque le plus haut palier; l'autre, sociologique, vers la désagrégation de leur vie commune traditionnelle et la réintégration de leurs effectifs humains dans le grand tout canadien, voire continental, en voie de formation. La première correspond à la volonté persistante des Canadiens français de préserver leur personnalité culturelle et de vivre leur vie propre dans les cadres politiques du Canada; la seconde, à la volonté du vainqueur d'imposer partout sa culture et ses institutions, et d'organiser le pays selon sa conception et ses fins à lui. Et aujourd'hui encore, sur le plan des relations fédérales-provinciales, les attitudes opposées du gouvernement fédéral dominé par la majorité anglo-canadienne, et du gouvernement de la province de Québec exprimant les vues de la majorité canadienne-française, se situent dans la ligne de développement des mêmes tendances et répondent de part et d'autre aux mêmes volontés.

Evolution constitutionnelle

Les grandes étapes de l'évolution constitutionnelle dont devait sortir la province de Québec actuelle sont assez connues pour que nous n'ayons pas à les exposer ici. D'autres chapitres de ce rapport en font d'ailleurs ressortir le sens et la portée. Toutes, elles tendent vers l'autonomie. L'Acte d'Union lui-même, destiné à renverser cette tendance, n'a pas réalisé les fins que ses auteurs avaient en vue; au contraire, il a permis au pays de vivre une expérience politique qui, renouant par delà les structures constitutionnelles du moment la pensée des régimes antérieurs, a été comme une préparation au fédéralisme de 1867.

Evolution sociologique

Il n'en a malheureusement pas été ainsi sur le plan sociologique. Si dans les cadres politiques institués par la métropole et révisés périodiquement selon les circonstances, les Canadiens français ont bénéficié

d'une mesure croissante de liberté religieuse, culturelle et même politique, l'initiative de créer eux-mêmes, selon leur conception de l'ordre, de la liberté et du progrès, leur propre régime politique et économique ne leur a jamais été laissée complètement. Même depuis l'avènement du fédéralisme, ils doivent s'adapter aux institutions politiques d'origine britannique, et se contenter également des prérogatives économiques limitées que la Constitution confère aux provinces. Essentiellement, rappelons-le, c'est cela le drame de la conquête, la donnée profonde et sans cesse agissante du problème que les Canadiens français se posent à eux-mêmes comme groupe national et que leur présence pose à l'ensemble du pays comme société politique.

Ils ont eu, malgré tout, cette chance que la conquête les a saisis à un moment de l'histoire où la vie économique et sociale était encore partout dans le monde du ressort immédiat de l'initiative personnelle et communautaire, et que les circonstances historiques ont permis très tôt le rétablissement de leurs lois civiles, c'est-à-dire des lois qui, régissant le plus immédiatement la personne dans ses relations avec les gens et les choses, ont l'incidence la plus directe sur la culture et ses conditions sociologiques de conservation et d'épanouissement. Il leur a été ainsi possible de préserver l'inspiration idéologique profonde de leurs institutions communautaires et de s'en faire une sorte de refuge contre l'influence directe du vainqueur. Leur survivance nationale vient de là.

Quant au reste, répétons-le, ils ont dû se soumettre au régime institutionnel imposé par la métropole et tâcher de réaliser leurs aspirations et leur vie sous l'empire d'une politique qui n'était ni conçue selon leur esprit, ni adaptée à leur situation, ni ordonnée à leurs fins.

La seule politique qui, étant donné, d'une part, leur tradition de vie et leurs institutions sociales et, d'autre part, la situation que la guerre et la conquête leur avaient faite, pouvait permettre aux Canadiens français de vivre et de se développer au rythme de leur accroissement naturel et d'évoluer sans graves conséquences sociales à l'intérieur même de ce qui subsistait de leur ancienne organisation sociologique, c'était : 1) dans le domaine économique, une politique d'expansion colonisatrice adaptée aux exigences du milieu physique (sol, climat), et tendue vers la conquête et l'utilisation rationnelle des ressources diverses du territoire : sol, forêts, pêcheries, etc.; 2) dans le domaine social, une politique de diffusion de l'enseignement qui, respectueuse de sa culture et de ses convictions religieuses, aurait préparé la jeunesse aux tâches qui l'attendaient dans un pays à bâtir. Il n'était pas rigoureusement exigé que les institutions fussent indéfiniment maintenues dans leur modalité pri-

mitive — le régime de la propriété par exemple — mais il était nécessaire que la transformation des institutions anciennes et l'établissement d'institutions nouvelles fussent le fruit d'une évolution préalable de la pensée; il était essentiel surtout qu'en tout temps les espaces libres et les ressources naturelles demeurent accessibles au travail et à l'exploitation selon des règles définies, connues et comprises de tous, et que la jeunesse fût préparée à jouer pleinement son rôle d'une génération à l'autre.

Or, c'est précisément le contraire qui s'est produit. Les ressources naturelles n'ont pas été aménagées en vue de la population; elles l'ont été selon la conception des nouveaux maîtres, en vue de l'expansion du commerce au profit immédiat de la population britannique en voie d'établissement, et des intérêts généraux de la métropole. Quant à l'enseignement, il s'est écoulé des dizaines d'années avant qu'il ne soit rétabli, avec les conséquences qu'entraîne inévitablement une pareille carence.

L'inadaptation chronique de la politique économique et sociale aux besoins d'une population désorganisée et appauvrie déterminera l'évolution sociologique du siècle suivant — évolution qui, comme nous l'avons noté déjà, tend sans cesse à affaiblir, sinon à ruiner sur le plan économique et social les gains réalisés par ailleurs sur le plan politique.

Cette évolution peut être divisée en trois grandes périodes — toutes caractérisées cependant par le même fait majeur : l'inadaptation de la politique économique et sociale à la mentalité de la population et aux besoins de ses effectifs rapidement croissants.

Première période : expansion

La première va de 1763 jusque vers 1820. Le régime économique et social édifié au temps de la Nouvelle-France, de type paysan et artisanal, encadré dans la seigneurie et la paroisse, continue de suffire à la fois à la subsistance de la population et au maintien de son accroissement naturel. Possesseurs de leurs instruments de travail, soustraits en grande partie à la dépendance commerciale extérieure, maîtres de leurs institutions communautaires et en état de les diriger eux-mêmes, les Canadiens français, bien que soumis à un régime politique étranger, peuvent vivre au jour le jour avec l'illusion que rien d'important ne s'est produit dans l'histoire de leur pays, et qu'avec le temps ils pourront réparer les ruines de la guerre et poursuivre leur existence comme auparavant. Le milieu national conserve son homogénéité : langue, traditions, modes de vie sont de nécessité sociale, si bien que quiconque vient de l'extérieur doit s'y adapter.

C'est durant cette période que, les circonstances historiques aidant (révolution et indépendance américaines), sont reconquises certaines libertés essentielles: abolition du serment du Test, reconnaissance de la langue française, rétablissement des lois civiles. Par l'Acte de Québec, les Canadiens français sont en quelque sorte admis comme groupe national distinct dans la communauté des peuples britanniques — statut constitutionnel que la réforme de 1791, avec son régime para-fédératif, confirme et élargit.

La population croît très rapidement. De 65,000 âmes en 1760, elle atteint au moment de la création du Bas-Canada, 161,300 âmes, dont 142,000 Canadiens français. Les anciennes paroisses complètent leurs cadres et de nouvelles s'organisent. La vie continue donc. Les Canadiens français forment toujours la grande majorité. Le taux élevé de la natalité (jusqu'à 65 par mille) et de l'accroissement naturel (34 ou 35 par mille) d'une part; les vastes espaces libres, dans un pays immense et vide, d'autre part, leur permettent d'espérer qu'ils pourront à la longue se tailler un domaine à eux et s'organiser comme peuple une vie autonome.

Mais cette stabilité relative et cette prospérité démographique ne sont qu'un aspect de la situation réelle, et ne comportent aucune garantie d'avenir. Les événements de 1760 n'ont pas encore produit tous leurs effets. Non seulement les Canadiens français ont perdu la direction politique de leur pays, mais ils en ont perdu aussi la maîtrise économique. Ils ont été, nous l'avons vu, retranchés du commerce, de l'industrie et de la finance, décapités de leur élite civile, refoulés vers l'exploitation de la terre comme seule source de subsistance et vers la colonisation agricole comme seul mode d'établissement des générations nouvelles, réduits, pour la reconstitution et l'accroissement de leur avoir, à la marge d'épargne limitée d'une agriculture de subsistance. Il ne peut être question pour eux de compter ni sur la collaboration de l'Etat, ni sur le capital étranger pour la réfection, le développement, la diversification de leur économie.

Avec l'arrivée des Loyalistes commence l'agitation politique au sujet de la langue française, des lois civiles et du régime des terres. L'Acte constitutionnel de 1791, en séparant le Haut du Bas-Canada, tentera d'y mettre fin. Mais en même temps est introduite la tenure en *free and common soccage*. Et avec la mise en vigueur du nouveau régime des terres commence une politique des ressources naturelles qui va entraver l'expansion colonisatrice sur laquelle les Canadiens français comptaient pour assurer l'établissement de leurs jeunes générations et refaire leur économie. Dès 1780, le Saguenay avait été affermé à la Compagnie du

Nord-Ouest. La réforme agraire fera rapidement passer les Cantons de l'Est aux mains de 200 concessionnaires; aucune politique de colonisation, aucune initiative de l'Etat ne permet l'accès des régions non affermées. Vers 1810 commence l'exploitation forestière. La constitution de réserves va aggraver le blocage du domaine public déjà commencé par la politique des terres: elle va aussi inaugurer la dissociation des deux exploitations qui dans la plupart des régions de la province sont au fondement de l'économie rurale et devraient être organisées en étroite coordination: l'agriculture et l'industrie forestière. En revanche, l'exploitation des forêts va procurer de l'emploi et, d'une certaine manière, favoriser la colonisation agricole. Le régime seigneurial lui-même se détériore: certains seigneurs ne se considérant plus liés par les règlements édictés sous l'ancien régime, imposent des charges de plus en plus lourdes à leurs censitaires et entravent ainsi l'établissement dans les limites de leurs domaines. Enfin, quarante ans après la conquête, l'enseignement n'a pas encore été réorganisé, et lorsqu'en 1801, l'Etat propose une première loi des écoles publiques, les Canadiens français ne peuvent l'accepter parce qu'elle contrarie leurs convictions religieuses et leur philosophie de l'éducation. Et le niveau intellectuel peu élevé de ce peuple de pionniers ira fléchissant.

Or, durant la même période, les Treize Colonies ont conquis leur indépendance et se sont soustraites à la domination politique et économique de la métropole. Devenus seuls maîtres chez eux, les Américains accélèrent la mise en oeuvre de leur territoire. Et comme ce territoire est immense et abondamment pourvu de ressources diverses, et que l'économie du pays est assez évoluée pour absorber chaque année des milliers de travailleurs nouveaux, il se crée bientôt outre frontière un foyer constant d'appel de main-d'oeuvre.

Deuxième période : migration, émigration

Ces événements et faits conjugués préparent les phénomènes qui vont dominer la période subséquente. Celle-ci s'étend de 1820 environ jusque vers 1880 et se caractérise par le double paradoxe du surpeuplement dans un pays immense et vide et de l'émigration dans un pays dont la principale faiblesse est de manquer d'habitants.

Le vieux régime économique suffit encore à la subsistance de la population établie et le milieu national conserve toujours son homogénéité et ses structures traditionnelles. Les Canadiens français demeurent les maîtres dans la partie du pays qu'ils ont défrichée et aménagée depuis les débuts de la colonie et dans le domaine d'activité qui est accessible

à leur initiative personnelle et communautaire : agriculture, métiers artisanaux. Mais faute d'une politique appropriée de mise en valeur des richesses du territoire, ils sont entravés dans leur expansion. C'est la période de tension politique qui aboutit à l'Acte d'Union et à travers le régime coercitif de l'Union, à l'Acte confédératif de 1867. Mais la tension politique dont les événements de 1837 sont le moment dramatique est en grande partie conséquence du malaise social généralisé qui lui-même va s'aggravant. L'attribution des subsides et la responsabilité ministérielle n'auraient pas éveillé, on peut le croire, d'aussi fortes résonnances dans un milieu social où chacun aurait pu librement faire sa vie.

La natalité demeure élevée, et la population croît à un rythme rapide. De 1822 à 1851, elle passe de 327,000 à 669,000 âmes; et de 1851 à 1881, de 669,000 à 1,075,130 âmes. Cette expansion démographique, si satisfaisante qu'elle paraisse à première vue, n'exprime cependant pas entièrement la situation réelle. En fait, elle cache un déficit chronique extrêmement lourd. Deux grands mouvements de population caractérisent cette période : 1) l'expansion à l'intérieur même de la province; 2) l'émigration aux Etats-Unis et vers les autres provinces canadiennes en voie d'organisation.

Si la province de Québec n'a pas bénéficié d'une politique de peuplement rationnelle qui eût assuré l'essor économique et social de sa population, il ne s'ensuit pas que rien n'ait permis, voire d'une certaine manière, favorisé l'expansion démographique, l'établissement des jeunes générations et le peuplement des régions nouvelles. Les chiffres ci-dessus démontrent le contraire. Certaines mesures visant à outiller le pays, à favoriser le commerce ou à corriger tel ou tel état de choses ont fourni de l'emploi et ouvert les voies à l'établissement. Ainsi, par exemple, le développement de l'industrie forestière; l'abolition du régime seigneurial (1854) et la mise en exploitation des terres demeurrées libres dans les territoires détenus en seigneuries; l'abolition des réserves de la Couronne et du clergé (1855) qui pratique la première ouverture dans le réseau des grandes propriétés constituées une quarantaine d'années plus tôt; l'institution du régime municipal (1845) et de l'enregistrement des terres; diverses mesures visant à améliorer le mode d'aliénation des terres et l'administration du domaine public; surtout la construction de routes et l'avènement du chemin de fer qui facilitent les communications entre les régions et en ouvrent de nouvelles. Mais le blocage du domaine public et l'absence de toute politique organique de peuplement a eu pour conséquence de rendre beaucoup plus lent et plus pénible l'aménagement des régions inoccupées et de les maintenir beaucoup plus longtemps au niveau d'une économie de pionnier.

A défaut de l'Etat, l'initiative vient d'en bas, du peuple lui-même aidé de son clergé et de ses sociétés de colonisation. Le long des routes, des voies ferrées, des cours d'eau, sur les pas de l'industrie forestière s'établissent des groupes, se forment des paroisses. Le mouvement se dessine très tôt et rayonne en tout sens : St-Maurice, Bois-Franc, Gatineau, Outaouais, Saguenay, Témiscamingue, Abitibi : autant d'étapes d'une conquête réalisée au prix des plus durs sacrifices. Ce n'est guère avant la fin du dernier siècle qu'une politique quelque peu méthodique d'établissement dans les régions nouvelles est inaugurée. Et encore, s'en est-elle tenue longtemps à la seule colonisation agricole — laissant subsister la dissociation des deux exploitations de base de l'économie rurale à laquelle nous avons fait allusion plus haut — et qui met l'industrie forestière et la colonisation à la merci de celui qui s'assurera le premier la maîtrise du fonds.

Cette sorte d'humanisation conquérante du sol québécois, si importante que s'en révèlent aujourd'hui les résultats, ne s'est pas pourtant accomplie sans que le Canada français souffre par ailleurs de sérieuses et constantes pertes de forces humaines. La rigueur des conditions d'établissement dans les régions nouvelles, l'insuffisance de l'emploi ont entretenu à l'état chronique le phénomène du surpeuplement des vieux centres. Ce phénomène lui-même en a engendré un autre : l'émigration, plaie sociale qui pendant plus d'un siècle se présentera comme remède à l'insuffisance de la politique économique.

Les statistiques démographiques ne nous permettent pas d'en évaluer avec exactitude l'étendue. L'exode commence vers 1830, prend de l'ampleur vers 1840, atteint une sorte de paroxysme vers 1860 et durera jusqu'au début du siècle actuel. D'après l'estimation du premier généalogiste canadien, Mgr Adrien Tanguay, reprise et analysée par le premier historien démographique, M. Georges Langlois, la population de la province aurait dû être en 1851 de 718,000 âmes (au lieu de 669,500) et en 1881 de 1,405,300 âmes (au lieu de 1,075,100). Le déficit des trois quarts de siècle serait donc de l'ordre de 378,000 âmes — soit l'équivalent d'un tiers des effectifs globaux. Et le mouvement continue.

Il se développe en deux directions. D'abord et surtout vers les Etats-Unis. Le recensement américain de 1900 dénombre 395,000 Canadiens nés au Canada et 804,000 citoyens américains issus de parents canadiens. Puis vers l'Ontario et les provinces des Prairies où se forment les minorités canadiennes-françaises d'aujourd'hui.

La province de Québec et le Canada français ont donc gravement souffert dans leurs effectifs humains, des insuffisances de la politique

économique de l'époque. L'émigration n'est pourtant qu'un aspect du problème. Un peuple de pionniers, établi en pleine sauvagerie sans la moindre assistance de l'Etat ne peut que très lentement s'assurer les ressources nécessaires à l'organisation de ses services sociaux, notamment de ses écoles. Nous avons vu, il y a un instant, que quarante ans après la conquête, l'enseignement public n'était pas encore réorganisé et que la population catholique avait jugé inacceptable le projet présenté à ce moment-là. Il faudra attendre l'année 1826 pour que soient créées les premières écoles publiques. Plusieurs générations ont donc été privées complètement d'instruction. On ne mesurera jamais les conséquences sociales et humaines d'une pareille carence — chez un peuple formé en vase clos durant toute la première phase de son existence, et qui par la conquête a été nettement retranché de ses sources culturelles normales et même de tout contact avec le monde extérieur. Les phénomènes qu'on a pu observer subséquemment, la routine dans laquelle se sont enlisées ses techniques agricoles et l'épuisement corrélatif de ses terres, la lenteur avec laquelle il s'est adapté aux exigences économiques de la période ultérieure sont largement attribuables d'une part, à la rigueur de ses conditions d'établissement et à la pauvreté dans laquelle il a été maintenu tout au long du siècle dernier, d'autre part, à la misère prolongée de ses écoles. Et ici encore, le remède n'est pas venu de l'Etat. Il est venu du peuple lui-même et de son clergé. Si malgré tout les Canadiens français ont pu se donner des écoles élémentaires, réorganiser leur enseignement secondaire, fonder et développer des universités, c'est parce que des centaines et des milliers d'hommes et de femmes ont consenti, pour des motifs étrangers à toute préoccupation humaine, les énormes sacrifices personnels qu'exigeait la réalisation d'une aussi vaste entreprise. Ainsi en a-t-il été des autres oeuvres sociales : santé, assistance, entraide, etc.¹

Si les Canadiens français du Québec ont eu du mal à trouver leur place dans l'économie de l'époque, cela ne veut pas dire que celle-ci ne progressait pas; cela veut dire qu'elle n'était ni conçue ni organisée pour eux. Et la première conclusion à tirer d'une histoire déjà lointaine mais dont les séquences sont loin d'être épuisées, c'est qu'il ne suffit pas de donner à un peuple certaines libertés générales, religieuses et culturelles; qu'il faut encore que la politique économique et sociale s'adapte à sa mentalité et à sa situation, et l'aide à s'assurer les conditions de vie nécessaires au plein exercice de ses libertés supérieures et à leur mise en valeur complète — sans quoi il en souffre dans son existence

(1) Gonzalve Poulin, o.f.m., *L'assistance sociale dans la province de Québec*, annexe 2.

quotidienne et dans son développement matériel et culturel. Ce qui était vrai il y a cent ans l'est encore aujourd'hui.

Durant les trois quarts de siècles qui suivent la conquête, la politique économique du Canada est dictée de Londres — en fonction des intérêts généraux de la métropole qui elle-même évolue sous l'empire d'un mercantilisme farouche. Or, de 1840 à 1850, la Grande-Bretagne constatant qu'elle contrôle les éléments de la suprématie industrielle du monde, change radicalement sa politique et passe du protectionnisme le plus rigoureux au libre-échange. Le Canada perd ainsi la préférence dont bénéficiaient ses céréales et ses bois sur le marché métropolitain. D'où malaise et essai de réadaptation. C'est à ce moment-là que remontent ses premiers efforts d'émancipation économique. En 1854, un traité de réciprocité est signé avec les Etats-Unis, grâce auquel l'industrie bénéficiera d'un certain essor. Trois ans plus tard, le Canada établit son régime monétaire calqué sur celui de la République voisine. Durant la même période, il s'assure le droit de fixer lui-même ses tarifs douaniers. En 1866, les Etats-Unis mettent fin au traité de réciprocité, mais en 1867 le régime fédératif est établi. Outre ses motifs politiques, cette réforme constitutionnelle vise des fins économiques : agrandir et organiser le marché intérieur et renforcer l'économie des provinces associées. Enfin en 1878 est mise en vigueur la politique dite "nationale" — politique de protectionnisme modéré destiné à stimuler l'expansion industrielle. Durant le même tiers de siècle la colonisation de l'Ouest a progressé, des chemins de fer se sont construits dans le Québec et l'Ontario, l'Intercolonial et le premier transcontinental sont mis en construction, les voies navigables canalisées, etc.

Tous ces facteurs agissant ensemble stimulent le commerce, déterminent une demande croissante de produits manufacturés et une certaine expansion de l'industrie. Les villes prennent leur essor. Or dans les campagnes, la situation n'a pas changé : il est toujours aussi difficile de s'établir dans les régions inoccupées. Au surplus, faute d'un renouveau des techniques, les terres s'épuisent. Le niveau de vie fléchit, d'autant plus que les produits de fabrication industrielle font une concurrence désormais insoutenable à l'artisanat.

Troisième période : urbanisation

La troisième période de l'évolution sociologique de la province commence : celle de l'industrialisation et de l'urbanisation. Elle va de 1880 environ à nos jours. Elle peut être divisée en deux phases dont la première se terminerait au début du siècle actuel, soit vers 1914.

L'industrialisation devait être prévue dans une province dont les principales ressources sont industrielles. Elle se présente comme un remède au mal depuis longtemps chronique de l'émigration. Mais en même temps, elle amorce l'évolution sociologique de la communauté canadienne-française elle-même. Désormais le vieux régime économique non seulement n'assurera plus l'établissement des générations nouvelles, mais il devra lui-même évoluer, sinon vers d'autres structures, du moins vers d'autres modes de production et d'échange. L'établissement agricole, sans cesser d'être familial, passe en effet du type paysan au type commercial; pour s'ajuster aux exigences économiques d'un milieu en rapide transformation, il devra non seulement renouveler ses techniques, mais se donner des organes nouveaux qui compléteront les structures anciennes. Et c'est à ce moment-là que la longue carence de l'enseignement dans les milieux ruraux fait sentir ses conséquences. Quant aux métiers artisanaux, ils passent par une véritable révolution...

La première phase de l'industrialisation de la province correspond à la dernière du capitalisme libéral. Elle se caractérise par l'entreprise individuelle ou familiale, encore toute proche de l'établissement artisanal par ses techniques, ses formes juridiques et sa structure financière. Ce type d'entreprise convenait donc assez bien à l'entrepreneur canadien-français, généralement peu pourvu de capitaux et de tradition industrielle, mais héritier d'une tradition artisanale d'une très grande fécondité. Aussi, durant cette première phase, les Canadiens français ont-ils, malgré les rigueurs de leur existence antérieure, apporté une importante contribution à l'expansion des villes. Plusieurs des grandes entreprises qui sont encore des pièces maîtresses de l'économie contemporaine, ont été fondées par eux : électricité, textiles, navigation fluviale, caoutchouc, verre, tramways, voire même certains tronçons de chemin de fer. Ils possèdent en bonne partie la propriété immobilière, ont une part importante du commerce de gros et du commerce de détail. Ils ne dominent pas le mouvement, encore moins ne le dirigent, mais ils y participent activement.

Commence en même temps à se former une classe ouvrière, avec tous les phénomènes qui en caractérisent l'apparition. Rien dans le passé canadien-français n'avait préparé cette classe de travailleurs à entrer pleinement dans le mouvement d'organisation qui, dans les milieux plus évolués, cherchait depuis longtemps à regrouper et à diriger les ouvriers d'industrie. Tout, au contraire, dans leur tradition, les écartait d'un mouvement dont la pensée inspiratrice était, à ce moment-là, étrangère à leur philosophie générale de l'existence. L'industrie se présente d'ailleurs purement et simplement comme un progrès matériel,

et il faudra dans la province de Québec comme ailleurs, plusieurs années avant qu'on en découvre toute la portée sociale et humaine.

Le milieu national canadien-français conserve encore généralement son homogénéité. Les villes grandissent rapidement, surtout Montréal, mais les vieilles institutions sociales n'ont pas encore subi l'ébranlement profond qui les obligera plus tard à se repenser entièrement elles-mêmes. De nouvelles institutions se créent qui complètent les anciennes et répondent aux besoins d'une population croissante. L'urbanisation se poursuit, dirions-nous, normalement, et si elle avait conservé son rythme de la première phase, l'adaptation canadienne-française aurait pu, semble-t-il, s'effectuer sans graves contretemps. La ville de Québec donne probablement aujourd'hui une assez bonne idée de ce que, d'une façon générale, seraient devenues en pareille hypothèse les villes canadiennes-françaises.

Mais avec l'apparition, au début du siècle actuel, de la grande entreprise (électricité, papier), surtout avec la guerre de 1914 et la poussée d'industrialisation dont elle est l'occasion, le rythme change. C'est la seconde phase qui commence; celle du capitalisme autoritaire, du capitalisme d'organisation.

Inutile de nous étendre ici sur les caractères souvent décrits du type nouveau d'économie scientifique et technique. Nous en reparlerons d'ailleurs. Trois faits principaux vont, soit comme cause, soit comme effets, dominer cette phase de l'évolution sociologique du Canada en général, de la province de Québec en particulier.

En premier lieu, l'influence qui désormais va, sinon présider à l'évolution du pays, du moins la déterminer en grande partie, change d'origine et de nature. Jusqu'au début du siècle, le Canada, sans échapper à l'influence des Etats-Unis voisins, s'était organisé en fonction de la métropole, dans son giron politique. La Grande-Bretagne était son principal marché, son plus important fournisseur de capitaux et de produits manufacturés, de techniciens et spécialistes de toutes catégories, le pôle culturel de la majorité de la population, en un mot le centre général d'orientation de la vie canadienne, politique et sociale. Avec l'avènement de la grande entreprise, il en sera autrement. Tout en demeurant dans l'Empire, le Canada se développe et s'organise de plus en plus sous la pression des forces économiques américaines. Le mouvement de concentration amorcé outre-frontière se répand dans l'ensemble du pays et en force l'adaptation. Les techniques, les capitaux, les entreprises, les organisations économico-sociales (syndicats ouvriers et autres), les modes de vie pénètrent au Canada et tendent à identifier de

plus en plus son économie à celle de l'ensemble du continent. Ainsi en est-il sur le plan culturel : cinéma, radio, presse, revues et livres qui véhiculent l'esprit américain.

C'est l'ère du grand capitalisme qui a trouvé aux Etats-Unis son expression la plus puissante et tend à modeler l'économie politique et sociale des pays où il s'installe. La grande entreprise anonyme, aux ramifications multiples et qui n'emprunte pratiquement rien à la tradition juridique, administrative et technique de la période antérieure, se substitue partout à l'entreprise individuelle et familiale. Son avènement provoque ou accélère deux grands phénomènes intimement liés l'un à l'autre et d'une extrême importance pour l'ensemble du Canada, et tout particulièrement pour le Canada français :

1) Le déplacement du gros de la population de la campagne vers les villes — et cela à un rythme d'autant plus rapide que désormais l'accent est mis sur l'industrie. Celle-ci en effet, répétons-le, est conforme à la vocation économique de la province et se présente comme remède à la plaie chronique de l'émigration. La politique de préférence impériale, inaugurée en 1896, tendra, il est vrai, à ralentir l'expansion industrielle et à favoriser la production des matières premières au profit de la métropole. Mais la guerre de 1914 en contrecarre les effets et donne un vif essor à l'industrie manufacturière. L'élan de guerre sera maintenu durant les années qui précèdent la crise économique mondiale, et finalement le conflit de 1939 lui donnera une nouvelle et irrésistible impulsion. Bref, en moins d'un demi-siècle, d'économie presque exclusivement rurale le Canada (et notamment les deux grandes provinces orientales) est passé à l'économie industrielle.

Aussi, durant cette période, assistons-nous dans la province de Québec au renversement du rapport démographique entre les villes et la campagne. Voici les chiffres :

	POPULATION				% de la population totale		
	Urbaine	Rurale	Totale	Can-franc.	Urbain	Rural	Can-franc.
1871	271,851	916,665	1,191,516	929,817	22.82	77.18	78.03
1881	378,512	980,515	1,359,027	1,075,130	27.85	72.15	79.09
1891	499,715	988,820	1,488,535		33.57	66.43	
1901	645,065	994,833	1,648,898	1,322,115	39.67	60.33	80.20
1911	966,842	1,038,934	2,005,776	1,606,535	48.20	51.80	80.00
1921	1,322,569	1,037,941	2,360,510	1,889,269	56.01	43.99	80.00
1931	1,813,606	1,061,056	2,874,662	2,270,059	63.10	36.90	79.00
1941	2,109,684	1,222,198	3,331,882	2,695,032	63.32	36.68	80.90
1951	2,697,318	1,359,363	4,055,681	3,327,128	66.50	33.50	82.00

D'esprit et de tradition ruraux, formé dans le cadre institutionnel d'une société rurale, le Canada français est donc devenu aujourd'hui en grande partie urbain. Pareille transformation ne pouvait pas ne pas entraîner de nombreuses conséquences. Le problème social, pendant plus d'un siècle, s'est présenté sous deux aspects principaux : assurer la stabilité de la population et pourvoir à l'établissement de ses excédents annuels. Il touche désormais tous les aspects de la vie collective et remet en question toutes les données de l'ordre social, même les plus élémentaires : famille, travail, propriété, assistance, enseignement, etc. Et dans chaque cas, ils se posent en termes d'autant plus complexes, que le vieux cadre juridique n'est plus ajusté à une situation qui s'est elle-même créée et imposée sous l'inspiration d'une pensée étrangère, voire hostile à celle dont le Canada français procède lui-même. C'est de là que provient l'incidence nationale extrêmement grave de l'évolution sociale du dernier demi-siècle.

2) La transformation du régime de travail et par suite du milieu social lui-même : régime de la propriété, de la famille, de l'éducation, de l'assistance sociale, etc. Les chiffres ci-dessous donnent une idée de la nature et de l'étendue du phénomène.

	<i>Population totale</i>	<i>Population active</i>	<i>Travailleurs indépendants</i>	<i>% pop. act.</i>	<i>Travailleurs dépendants</i>	<i>% pop. act.</i>
1861	1,110,664	248,000	127,360	51.3	120,640	48.7
1881	1,359,027	433,264	189,750	43.7	243,514	56.3
1911	2,055,776	552,140	193,700	35.1	358,440	64.9
1921	2,360,510	785,591	192,163	24.5	593,428	75.5
1931	2,874,662	1,022,164	206,267	20.2	815,897	79.8
1941	3,331,882	1,237,676	235,773	19.0	1,001,903	81.0
1951	4,055,681	1,471,840	237,348	16.1	1,234,492	83.9

Si l'on veut bien se rappeler, d'une part, que la conservation et le développement d'une culture particulière relèvent non seulement de la volonté personnelle (donc de l'éducation), mais aussi des relations quotidiennes entre l'homme et son milieu social et, d'autre part, que la civilisation canadienne-française, expression institutionnelle de la culture, avait été façonnée, comme nous l'avons dit, dans un cadre rural et que l'établissement autonome en était l'une des modalités sociologiques maîtresses, on mesurera la portée de la transformation illustrée par les statistiques ci-dessus. Si la conquête avait mis les Canadiens français en désaccord avec les institutions politiques, la révolution industrielle les mettait en désaccord avec les institutions sociales. La perte en 1760 de l'autonomie politique s'est soldée au siècle suivant par le ralentissement, chez les Canadiens français, de l'expansion économique et sociale, l'émigration et la dispersion d'un fort pourcentage de leur accroissement na-

turel; elle les oblige maintenant à repenser entièrement leur vie à l'intérieur de cadres sociologiques nouveaux et d'inspiration étrangère.

Les Canadiens français n'étaient certes pas préparés—et pour cause—à dominer un mouvement d'ampleur continentale. Peu d'entre eux, pour ne pas dire davantage, avaient les capitaux, la maîtrise technique, les traditions administratives, les relations d'affaires qu'exigeait une conjoncture nouvelle et rapidement changeante. Plusieurs des entreprises édifiées durant la première phase de l'industrialisation sont donc disparues, vaincues par la concurrence ou fondues dans de nouvelles combinaisons financières. Constituée en 1867, la province de Québec avait, en tant qu'unité politique autonome, hérité de la situation sociale créée au cours de la période précédente. Ni ses ressources financières, ni sa juridiction limitée en matière économique, ni l'état des esprits à une époque de libéralisme économique et de conservatisme social ne lui permettaient de prendre les grandes initiatives qui se seraient imposées. L'expansion industrielle, conforme à la destination naturelle des principales ressources du territoire, se présentait comme un moyen d'assurer dans la province même l'avenir des jeunes générations. À défaut de pouvoir compter sur ses propres ressortissants pour les constituer en nombre suffisant, la Province a dû et doit encore se montrer accueillante aux entreprises étrangères, même au risque — pas toujours pressenti d'ailleurs — de voir se constituer dans son propre sein des centres d'influence d'une inspiration nettement étrangère à la tradition culturelle de sa population. Au surplus, sa politique économique et sociale a dû et doit encore se développer : 1) à l'intérieur d'une fédération et donc de manière à ne pas créer de disparité trop profonde avec le reste du pays quant au régime de l'industrie, du travail, des impôts, etc.; 2) sous l'empire de la politique du gouvernement central qui, lui, dispose, en vertu de la Constitution, des plus puissants moyens de contrôle de l'économie : douanes, monnaie, banque, etc. Tout cela, il va sans dire, conditionne largement l'exercice de l'autonomie provinciale.

Grâce à cette autonomie, les Canadiens français ont cependant, comme groupe majoritaire, l'initiative politique de leur vie culturelle, sociale et en partie économique (administration des ressources naturelles). Ils peuvent se donner, et effectivement se sont donné, des institutions d'enseignement, un régime d'assistance, des lois ouvrières, etc. conformes à leur esprit et adaptés à leurs besoins. Mais les conditions dans lesquelles la conquête les a forcés de vivre les ont empêchés d'accumuler les ressources dont ils auraient eu besoin pour donner à ces institutions une ampleur et une vigueur proportionnées aux exigences des temps actuels. Au surplus, l'avènement du grand capitalisme et l'ex-

pansion rapide de l'industrie les ont fait entrer dans le giron d'une économie dont le contrôle ne leur appartient pas et échappe en grande partie à la juridiction et aux possibilités d'action de leur province et même de leur pays. S'ils veulent conserver leur culture d'origine et en faire un instrument de progrès pour eux-mêmes et l'ensemble du Canada, les circonstances présentes les obligent à un effort très conscient, de plus en plus éclairé et attentif.

Ce n'est donc pas le moment pour eux, loin de là, d'abandonner la moindre parcelle d'initiative politique dans aucun des domaines d'activité où ils peuvent encore l'exercer efficacement : éducation, santé, assistance et sécurité sociale, propriété, droits civils, etc., qui correspondent précisément aux réalités où leur conception générale de la vie et les données les plus importantes de leur culture sont le plus largement impliquées. Ils savent, par une expérience vieille de deux siècles, ce qu'il pourrait leur en coûter de laisser à d'autres le soin de penser pour eux la politique de leur province. Si, sous prétexte d'accommodement financier avec le gouvernement fédéral et le reste du pays, ils abandonnent l'initiative dans les divers domaines où ils ont réussi à la reconquérir, ou se privent des moyens de l'exercer pleinement, mieux vaut pour eux renoncer tout de suite, comme groupe, à tout avenir culturel. En revanche, ils ne mériteront de garder l'initiative que s'ils savent l'utiliser, de manière à donner à leur culture d'origine un épanouissement proportionné à sa fécondité intrinsèque, donc en se mettant en état de créer selon leur esprit des oeuvres qui seront un enrichissement pour eux-mêmes et le reste du pays. Une culture n'a chance de vivre que si elle s'exprime, s'épanouit et se donne.

* * *

L'expérience historique des Canadiens français a donc en quelque sorte confirmé d'avance les enseignements de la sociologie contemporaine. Pour conserver sa culture, l'enrichir d'une génération à l'autre, la faire fructifier en valeurs de vie, pour elle-même et pour les autres, une communauté nationale doit avoir la faculté de s'exprimer librement, donc, en tout premier lieu, de créer ses institutions, d'organiser elle-même et selon son esprit sa vie économique et sociale. A défaut de quoi, quelles que soient par ailleurs les garanties constitutionnelles, elle est atteinte dans sa vie de tous les jours, entravée dans son expansion matérielle et ses progrès culturels, réduite à l'alternative de laisser dépérir sa culture ou d'accepter dans son propre milieu la condition inférieure de l'étranger.

CHAPITRE IV

La province de Québec dans la Confédération

Centre politique premier du Canada français

Par la religion, la culture et l'histoire de la majorité de sa population, la province de Québec n'est donc pas une province comme les autres. Cette situation particulière, tous les régimes constitutionnels depuis 1774 l'ont reconnue en droit ou en fait. Mais l'Acte de l'Amérique du Nord britannique va plus loin : non seulement il reconnaît le caractère particulier de la province de Québec, mais il lui donne forme organique. Dans l'histoire constitutionnelle du Canada, la réforme de 1867 ouvre une ère nouvelle. Elle associe en un même Etat des colonies qui, jusque là, avaient grandi séparément, et jette ainsi les fondements du Canada contemporain. Renonçant à l'expérience avortée du régime d'Union (au Canada-Uni), elle donne à l'Etat nouveau la forme fédérative, et cela expressément pour tenir compte des particularités géographiques, historiques et ethniques des groupes qu'elle se propose d'unir et leur permettre de se développer. L'Etat canadien est désormais formé d'un gouvernement fédéral et de gouvernements provinciaux investis de l'autorité souveraine, chacun dans un domaine propre de l'activité nationale, de sorte qu'en toute partie du territoire, la réalisation du bien commun politique dépend du fonctionnement coordonné de deux pouvoirs distincts.

En attribuant aux provinces l'autorité législative et administrative en tout ce qui touche, d'une façon générale, la vie et les affaires privées du citoyen, et d'une façon particulière, la propriété et les droits civils, l'enseignement et l'éducation, les législateurs de 1867 ont donné une forme juridique à une règle de sagesse politique depuis longtemps confirmée par l'histoire, savoir, qu'en telles matières, les gouvernements réalisent d'autant mieux leurs fins qu'ils sont en relations plus étroites avec la population, et donc mieux en état d'interpréter sa philosophie propre, ses sentiments et ses aspirations.

Du point de vue qui nous occupe, cette disposition générale de la Constitution est d'une importance capitale puisqu'elle confère à la province de Québec, comme d'ailleurs aux autres provinces, l'autorité sur toutes les matières ressortissant à son caractère historique, culturel et religieux. Mais la Constitution va plus loin. Pour bien marquer son intention de donner à la province de Québec un régime politique approprié à sa personnalité culturelle, elle lui reconnaît des pouvoirs d'exception en ce qui concerne la langue et le droit civil.¹

Par ces dispositions générales et spéciales, la constitution de 1867 fait donc de la province de Québec qui, par l'histoire en était déjà le foyer national, le centre politique par excellence du Canada français, la gardienne attitrée de sa civilisation. Et cela directement pour autant qu'il s'agit de sa propre population; et indirectement pour autant qu'elle constitue le foyer de culture des minorités françaises des autres provinces et que son influence s'exerce sur l'ensemble de la politique canadienne. Aucune autre province canadienne n'est, comme unité politique, investie d'une aussi haute et difficile mission.

Culture et politique

Le problème complexe et délicat de la dualité des cultures dans la société canadienne et des devoirs qui en résultent pour les pouvoirs publics se trouve donc ainsi posé dans ses données les plus concrètes, les plus immédiates. C'est en effet pas l'inspiration générale de leur politique et leur attitude quotidienne que les pouvoirs publics respectent le particularisme culturel de leurs administrés.

Pour concevoir et mettre en oeuvre la politique la plus propre à stimuler le progrès des groupements culturels ressortissant à leur autorité, ils doivent garder à l'esprit les multiples aspects du problème général de la culture, comme il se pose tant du point de vue de l'individu que du point de vue de la collectivité.

Quand en effet on parle de culture, on parle de l'homme lui-même et des conditions à créer pour qu'il puisse, librement et sous sa propre responsabilité, assurer le plein accomplissement de sa personnalité et la plus grande fécondité de son existence — donc, par delà toutes les fins intermédiaires, de l'objet même de la politique. Et quand on parle de l'attachement d'une communauté nationale à sa culture propre, c'est à la culture commune et à l'esprit dont elle procède que l'on songe; et quand enfin on parle de l'action culturelle de l'Etat, on a en vue une action dont l'objet est, d'une part, la conservation, le renouvellement, la fructification selon sa pensée inspiratrice de la culture commune;

(1) Cf — ci-après — 4e partie, chap. III. *Situation constitutionnelle du Québec.*

d'autre part, la constitution d'une élite de plus en plus nombreuse, diversifiée et rayonnante, dont les oeuvres, en raison même de leur valeur intrinsèque, seront principe de fécondation et d'enrichissement de la culture commune.

Depuis 1867 au Canada, la situation de fond n'a pas changé essentiellement. Ni l'un ni l'autre des deux groupements nationaux n'a renoncé à son existence propre — au contraire, l'un et l'autre entendent toujours conserver intégralement la culture (au sens de culture commune ou nationale) qu'ils ont respectivement reçue en héritage et en assurer le plus complet épanouissement dans les cadres de l'Etat canadien. Et c'est pour chacun d'eux un droit fondé en nature et reconnu par la Constitution.

Mais les conditions dans lesquelles les cultures en présence peuvent se réaliser elles-mêmes sont bien différentes. La culture anglo-canadienne, aujourd'hui répandue dans neuf provinces sur dix, y inspire la vie dans toutes ses formes et manifestations. Elle a à son service le régime institutionnel complet de ces neuf provinces — et du gouvernement fédéral lui-même dans la mesure où, dominé par la majorité anglo-canadienne, il croit, justement ou non, devoir, en toutes et chacune de ses initiatives, se laisser guider par elle. Elle dispose donc de tous les moyens dont une culture particulière peut avoir besoin pour s'exprimer et se développer.

En revanche, la majorité anglo-canadienne est loin d'avoir l'homogénéité culturelle qu'on lui prêterait à première vue. Depuis le début du siècle, une forte proportion de néo-Canadiens, venus des quatre coins de l'Europe, s'est jointe à elle, mais on ne saurait dire qu'elle s'est assimilée. Ces nouveaux venus ont appris la langue anglaise et ont adopté le régime institutionnel mis sur pieds par les Canadiens d'origine britannique. Ils n'ont cependant aucune des traditions du groupe auquel ils ont ainsi adhéré, ni sociales, ni juridiques, ni politiques. Il faut bien reconnaître que leur présence, surtout dans l'Ouest, agit profondément sur l'évolution de la vieille culture anglo-canadienne. Aussi peut-on dire que l'élément canadien d'origine britannique est désormais lui aussi une minorité; cela est vrai au point de vue numérique (par rapport à l'ensemble de la population) et aussi, dans une mesure grandissante, au point de vue culturel.

Au surplus, depuis 1867, les moyens de transport et de communication: chemin de fer, route, aviation, presse, cinéma, radio, télévision se sont développés à un point tel que les peuples sont en quelque sorte devenus présents les uns aux autres d'une extrémité à l'autre de la planète — à plus forte raison d'un même continent; si bien que désormais, l'avenir de la culture anglo-canadienne se joue, non seulement en regard

de la culture franco-canadienne et de l'influence interne des néo-Canadiens, mais aussi et surtout en regard de la culture américaine. Le Rapport de la Commission Massey a fort opportunément souligné ce point.

Si le Canada doit conserver son identité culturelle propre (faite de deux cultures distinctes), en regard de la culture américaine, les Canadiens des deux groupes et les pouvoirs publics, fédéral et provinciaux, devront prendre conscience des influences contre lesquelles ils sont tenus de se prémunir, et des conditions intérieures et extérieures dans lesquelles ils ont désormais à oeuvrer. Les temps sont depuis longtemps révolus où l'on pouvait se fier à la spontanéité des réflexes instinctifs pour assurer le maintien et le renouvellement d'une culture particulière, surtout dans les Etats hétérogènes. Tout gouvernement devra désormais avoir, au sens intégral du mot, une politique culturelle.

Or, à ce sujet, il y a beaucoup de confusion dans les esprits, comme le révèle le vocabulaire même de ceux qui en parlent. Ce flottement de la pensée tient apparemment à trois causes principales :

1) l'oubli des distinctions à établir entre la culture intellectuelle et la culture humaine, la culture nationale et la culture "générale", si l'on veut formuler une politique qui les favorise toutes sans les opposer;

2) une conception trop étroitement intellectuelle de la culture de l'élite, sans référence suffisante, d'une part, à la philosophie dont procède inévitablement toute culture, d'autre part, à la culture commune dont toute élite est la plus haute expression. On parle de la culture comme si le savoir était le tout de l'existence humaine et comme si tous les individus devaient ou pouvaient parvenir au même niveau. C'est là une sorte de persistance de la foi du Siècle des Lumières en la valeur humanisante du savoir en soi; l'histoire récente a pourtant démontré l'illusion d'un pareil optimisme. Les lettres et les arts sont les fleurs de la civilisation — donc l'expression la plus précieuse et la plus révélatrice d'un sens général de la vie qui, avant de se manifester dans les oeuvres d'une élite, a façonné l'âme de la communauté humaine dont l'élite est elle-même à la fois le produit et le témoin. Quant aux sciences, on est d'accord pour regretter que les découvertes n'en aient pas encore été "humanisées", c'est-à-dire intégrées dans un ordre propice à la pleine affirmation de la personne.

La culture canadienne-française se différencie de la culture américaine par l'inspiration religieuse, la langue, les grandes traditions sociales et juridiques. On conçoit donc aisément que même sans un effort spécial de ressourcement, elle puisse, du moins pendant un certain temps, conserver dans le milieu américain une certaine originalité. Il n'en est pas ainsi de la culture anglo-canadienne qu'aucune note particulière

n'identifie. Sans une constante référence à un humanisme fondamental nous ne voyons pas comment elle pourrait résister à l'américanisation intégrale à plus ou moins brève échéance;

3) l'oubli des conditions sociologiques de conservation et de renouvellement de toute culture particulière. On parle de la "civilisation canadienne" comme produit actuel et éventuel de deux cultures. La civilisation étant la manifestation sociale d'une culture donnée, le moins que l'on puisse dire de la civilisation canadienne, c'est que si elle constitue un tout dans les structures de la société politique, elle est néanmoins différenciée dans ses composantes comme le sont les cultures dont elle procède. Les institutions d'enseignement du Canada anglais et du Canada français sont les unes et les autres des phénomènes de civilisation : elles ne sont pourtant ni de même inspiration, ni de même forme. Ainsi en est-il du régime de l'assistance, des lois ouvrières, de l'organisation rurale, etc. Et c'est à la condition de pouvoir ainsi se manifester socialement, de pouvoir créer une civilisation qui soit à la fois l'expression de son génie propre et son centre de renouvellement, qu'une culture a la chance de vivre et de progresser. L'"unicité" de la civilisation canadienne s'adapte mal à cette exigence.

Il en est des cultures comme de toutes les autres réalités: les distinguer c'est d'une certaine manière les opposer. Et la règle est la même, qu'il s'agisse des cultures canadiennes entre elles, ou des cultures canadiennes par rapport à la culture américaine. Dès lors, dans un état hétérogène comme le Canada, se pose un double problème politique : a) assurer à chaque culture des conditions de vie et de progrès telles que chacune puisse fournir sa plus haute contribution; b) disposer toute chose de façon que l'opposition naturelle des deux cultures se dénoue en collaboration et non en conflit.

Nous venons de rappeler que, pour se maintenir et se développer, toute culture particulière doit posséder quelque part un foyer, c'est-à-dire un milieu où elle est non seulement enseignée, mais vécue, un centre où, par conséquent, elle est en chacune de ses données, d'usage courant, et par suite la condition de progrès personnel pour tous les individus de tous les milieux et de toutes les classes sociales. C'est le principe du milieu ethnique dont nous avons parlé au chapitre précédent. Sans un tel foyer, une culture particulière est vouée au dépérissement et à la stérilisation à plus ou moins brève échéance — comme une plante sans racines.

Or, si la culture anglo-canadienne — réserve faite de l'influence néo-canadienne — peut compter sur la vie organisée de neuf des dix provinces pour vivre et se développer, la culture canadienne-française ne peut compter que sur la vie organisée de la province de Québec — seul

centre où, de nécessité courante, elle peut s'exprimer librement, se renouveler et s'enrichir. Les minorités canadiennes-françaises des autres provinces peuvent survivre, accroître leurs effectifs, conserver ou conquérir leurs libertés culturelles élémentaires — ce qui, on le sait, est loin d'être un fait acquis — elles ne sont pas et ne seront pas encore, pendant des années, en mesure de se bâtir chacune un milieu assez ample et consistant pour être vraiment régénérateur d'une culture distincte de la culture commune de leurs provinces respectives. Pour organiser leur enseignement propre et se former une élite, elles doivent compter sur la vieille province d'origine. Celle-ci demeure donc, quoi qu'on puisse prétendre par ailleurs, le véritable foyer culturel, non seulement de ses propres citoyens, mais du Canada français tout entier, tel que les vicissitudes de l'histoire l'ont éparpillé à travers tout le pays. Sans la présence du Québec dans la Confédération, et d'un Québec fort, conscient de sa mission, les minorités des autres provinces résisteraient difficilement au régime qui leur est fait et aux pressions qui s'exercent sur elles.

CULTURE CANADIENNE-FRANCAISE ET AUTONOMIE DE LA PROVINCE

Politique provinciale et culture

A l'accomplissement de la mission particulière dont la province de Québec est ainsi investie, deux conditions sont nécessaires: la liberté et la sécurité.

Par liberté, nous entendons la faculté, pour la province, d'exercer efficacement toutes les juridictions que lui confère la constitution — et cela, comme une exigence du bien commun. Non seulement la faculté théorique telle qu'elle est définie dans les textes juridiques, mais la faculté pratique — celle qui dispose des moyens nécessaires à son plein exercice.

Cette liberté, la province de Québec, comme unité politique, en a besoin pour fournir elle-même et provoquer chez ses ressortissants l'effort de restauration et d'expansion culturelles que les circonstances historiques exigent. Il ne nous appartient pas d'entrer ici dans le détail d'une politique provinciale adaptée aux exigences profondes de la culture canadienne-française. Ce n'est d'ailleurs pas par les modalités, nécessairement variables d'une époque à l'autre, des mesures décrétées au jour le jour, mais par la fidélité à une pensée directrice et par ses traits permanents que cette politique répondra aux légitimes aspirations de la communauté canadienne-française.

En pratique, elle se présente sous deux formes principales :

1) l'une, proprement *culturelle*, qui consiste dans l'ensemble des initiatives visant à doter la province des institutions d'éducation et de culture appropriées aux temps présents, depuis les écoles élémentaires jusqu'aux centres de recherche et aux institutions culturelles extra-scolaires, scientifiques et artistiques, d'une civilisation vivante. C'est évidemment dans et par ses institutions, dont l'objet est de former l'homme, de nourrir et d'élever son esprit, que la culture parviendra à ses plus hautes manifestations, à son plus complet épanouissement, et cela, tant au niveau de la multitude qu'au niveau de l'élite. Un tableau des besoins de la province à ce point de vue figure dans une autre partie du présent rapport;

2) l'autre, *générale*, qui forme l'ensemble des initiatives qui, sans être culturelles dans leur objet spécifique, agissent néanmoins sur la culture dans la mesure où elles procèdent de l'esprit dont la culture est elle-même animée et qui, en créant le milieu sociologique, tendent à maintenir et à élever la communauté dans le même esprit: oeuvres économiques de mise en valeur du territoire et d'utilisation industrielle des ressources; oeuvres sociales: famille, travail, entraide, assistance; lois diverses qui informent ces oeuvres et les insèrent dans la réalité sociale. A ces divers points de vue encore, on trouvera dans d'autres parties du présent rapport le schéma d'une politique appropriée à la province.

Pour atteindre à sa pleine fécondité culturelle, la politique provinciale, quel que soit son objet immédiat doit, dans son inspiration, ses modes de réalisation et son processus de développement, inciter l'homme à la recherche de son propre accomplissement. A cette fin, elle doit maintenir ou rétablir l'accord entre la tradition de vie et de pensée dans laquelle il est né et a grandi, et le milieu où il est appelé à mener son existence, à se réaliser lui-même. Plus ce milieu est sain dans son inspiration profonde, riche de virtualités et réalisations culturelles diverses et plus il y a chance que, dans et par l'exercice de sa liberté et de sa responsabilité consciente, l'homme lui-même s'élève et s'épanouisse. Il n'est donc pas question ici de nationalisme au sens mesquin qu'une certaine conception bornée prête à ce mot: il est question de vie et d'incitation à vivre en plénitude. Or, une telle politique, si largement inspirée, ne peut se concevoir et se développer sans un grand et constant effort de réflexion et de recherche.

Sur la nécessité d'un tel effort, l'expérience historique des Canadiens français est concluante. Dans la mesure où, au long de leur histoire, avant ou après la Conquête, ils ont pu modeler eux-mêmes leur vie collective, communautaire ou politique, ils ont fait oeuvre originale,

grandi en nombre, se sont organisés, ont résolu leurs problèmes à leur manière, et ont progressé; dans la mesure où, au contraire, l'initiative leur a été enlevée et où ils ont dû se plier à une politique d'inspiration étrangère et se soumettre à un cadre institutionnel dont ils ne possédaient ni l'esprit, ni l'usage, ils ont été entravés dans leur expansion, retardés dans leur développement social et culturel, acculés à des situations dont, la clé leur échappant, ils ont soldé les frais en valeurs humaines. Et quand, par l'avènement du fédéralisme une part d'initiative leur a été rendue, ils ont hérité d'une situation sociale qui limitait à l'extrême leur possibilité d'action et hypothéquait l'avenir.

Or, la révolution industrielle en marche depuis un demi-siècle, si elle a corrigé certaines conséquences de la politique économique et sociale du siècle précédent — l'émigration par exemple — a, d'autre part, généralisé le désaccord que celle-ci avait déjà créé entre le Canadien français et ses structures sociales. La rupture ne touche plus seulement telle partie de l'excédent annuel de population; elle se produit au niveau de la vie individuelle et communautaire, et atteint ainsi la population entière. Tout le régime institutionnel qui avait été jusqu'ici l'expression la plus large et la plus synthétique de la culture propre du Canada français, est à reconstituer entièrement selon des modalités nouvelles.

Qu'on nous permette d'insister sur ce point. Ce ne sont pas les courants d'idées nés au dedans ou venus de l'extérieur qui ont modifié le milieu de culture canadien-français : ni le rationalisme et le laïcisme européens, ni le positivisme scientifique, ni le libéralisme religieux ou politique, ni même les idéologies socialistes ou totalitaires. C'est d'abord la pratique des institutions économiques et politiques d'origine britannique qui a fini par créer une mentalité individualiste et libérale chez un peuple dont la tradition religieuse, la tradition intellectuelle, la tradition sociale n'ont rien d'individualiste et de libéral. Il y aurait sur ce point une enquête sociologique extrêmement délicate mais aussi extrêmement féconde à entreprendre. Ce sont surtout les faits économiques, issus de quelques-uns des courants de pensée énumérés plus haut, qui, en bouleversant le vieil ordre social, ont en quelque sorte enlevé à la pensée traditionnelle sa valeur pratique de principe informateur de l'activité quotidienne — le régime de travail par exemple. Les hommes pensent d'une manière, mais sont induits à vivre de l'autre — et finissent par penser comme ils vivent. L'assimilation ne procède pas autrement. Dans une telle conjoncture, la politique sociale dont l'objet est de reviser et ajuster au besoin les modes organiques de relations de l'homme avec la société, est en soi, et dans ses relations avec la culture, d'une importance capitale.

La culture canadienne-française est communautaire. Trois grandes traditions : la famille, le travail autonome, la paroisse ont été les lignes de force de l'histoire sociale du Canada français. Elles gardent leur pleine valeur, car elles correspondent aux exigences permanentes de la vie humaine. Mais pour répondre aux conditions économiques et sociales nouvelles, elles doivent être à la fois adaptées et dépassées. Toute tentative de restauration sociale désireuse de demeurer dans la ligne d'inspiration de la culture canadienne-française doit partir de là, non pour maintenir des modalités périmées, mais, comme nous l'écrivions il y a un instant, pour créer selon l'esprit ancien celles qu'exigent les temps nouveaux. Or, reviser le régime de la famille et du travail, c'est en même temps reviser le régime des institutions complémentaires de l'une et de l'autre : éducation, assistance, entraide, profession, etc. — c'est, en quelque sorte, repenser tout l'ordre social. D'où le sens et la portée de l'effort dont nous parlions il y a un instant.

Cet effort s'impose à la génération présente et s'imposera aux générations immédiatement à venir sous une double forme parallèle : 1) approfondissement et explicitation de la vieille culture traditionnelle; 2) choix judicieux et assumption des valeurs de toutes sortes que les sciences et la technologie jettent dans le courant de la vie moderne, et dont aucun peuple contemporain ne saurait se priver quand une fois il les a pratiquées.

Un tel effort de ressaisie en profondeur de soi-même et du monde environnant, et de réinterprétation de l'un en regard de l'autre n'est possible que si pleine latitude est laissée au Canada français de vivre, d'agir et de créer selon son esprit. Et cette latitude, où lui sera-t-elle pleinement assurée, si ce n'est d'abord dans la vieille province qui de tout temps a été le foyer de son existence ? En aucun moment de l'histoire, la liberté de vie et d'action que l'autonomie du Québec représente pour lui en tant qu'unité nationale, n'a été aussi fortement exigée par les circonstances. Il doit tout faire pour ne pas laisser détériorer le seul cadre politique dont l'effort de plusieurs générations lui a assuré la possession.

Or, pour le préserver, il doit s'en servir, et apprendre à s'en servir, donc, fournir l'effort de renouveau culturel qu'exigent les circonstances. Toute liberté est en effet une incessante conquête de soi-même autant que du monde extérieur. Si, sous prétexte de stabilité économique, de sécurité sociale, d'uniformité des conditions matérielles de vie d'une extrémité à l'autre du pays, de simplification administrative, les Canadiens français instaurent chez eux n'importe quelles formes d'organisation sans s'assurer si elles sont en accord avec leur conception générale de

la vie, ils se vouent eux-mêmes, à plus ou moins brève échéance, à l'anémie, voire à la stérilité culturelle. En quel cas, ils n'auront de reproches à faire qu'à eux-mêmes.

Politique fédérale et culture

Mais s'ils ne les acceptent pas, ces formes d'organisation ne doivent pas leur être imposées, ni directement ni par voies détournées. C'est cela que nous avons dans l'esprit quand, il y a un instant, nous mentionnions la *sécurité* comme l'une des conditions du plein accomplissement de la mission propre de la province de Québec dans la fédération canadienne.

Sécurité à l'intérieur d'abord, c'est-à-dire possession assurée des moyens nécessaires au plein exercice de sa juridiction. Ces moyens sont juridiques et financiers. Les premiers se confondent en somme avec l'autorité et sont définis par la constitution. Les seconds sont l'objet même du débat qui domine les relations fédérales-provinciales depuis une dizaine d'années. Ce débat a, pour la province de Québec, une signification qu'il ne peut avoir pour les autres provinces.

Un réaménagement de la fiscalité au profit du gouvernement fédéral entraînerait inévitablement, à plus ou moins brève échéance, un nouveau partage des pouvoirs. Car le régime des subsides est incompatible à la fois avec le fédéralisme et le gouvernement responsable. Pour les Anglo-Canadiens en général, une redistribution des pouvoirs serait en somme d'importance secondaire. Ils sont de la même famille spirituelle et culturelle. Que la sécurité sociale, la santé publique, les lois civiles, voire les écoles relèvent de la capitale fédérale, cela peut entraîner pour eux des inconvénients techniques et administratifs — peu de conséquences sérieuses dans l'ordre de la pensée et de la culture. Formant le groupe dominant dans l'ensemble du pays, ils ont la certitude que toute intervention du gouvernement fédéral dans leur vie nationale s'inspirera de leur conception à eux, et ira par le fait même, dans le sens de la consolidation et de l'épanouissement de leur culture.

Il n'en est pas ainsi des Canadiens français : toute intervention fédérale dans les domaines énumérés ci-dessus et d'une façon générale dans les juridictions provinciales, risque d'ignorer ou de contrarier leur façon traditionnelle de penser et d'agir.¹ Et cela pour la raison bien simple, vérifiable quotidiennement, que seuls ceux qui appartiennent à

(1) Cf. *Mémoire de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal*.

une culture donnée et en vivent au jour le jour, peuvent penser et bâtir selon l'esprit de cette culture.

C'est pourquoi la province de Québec, plus que toute autre, doit conserver les moyens financiers de s'administrer elle-même et avoir la certitude que ses prérogatives en ce domaine ne risquent pas à tout moment d'être remises en discussion.

Sécurité aussi dans ses relations avec le reste du pays. Le moins que l'on puisse dire à ce sujet, c'est que le traitement auquel les autres provinces soumettent leurs minorités canadiennes-françaises et les jugements que certains journaux et certains hommes politiques des autres provinces portent sur la province de Québec, comme unité politique, et sur le Canada français en tant que communauté culturelle, ne sont pas de nature à créer le sentiment de sécurité dont les Canadiens français auraient besoin pour se sentir chez eux dans leur propre pays. Mais tel n'est pas la question sur laquelle nous désirons insister ici. Du point de vue qui nous occupe en ce moment, un problème de très grande importance doit retenir notre attention: l'action culturelle du gouvernement fédéral et l'esprit dans lequel, au point de vue de la province de Québec et du Canada français, elle devrait être exercée.

En matière d'éducation entendue au sens le plus large, la juridiction appartient et doit appartenir aux provinces. Pour des raisons qui ressortent assez clairement des pages précédentes, la province de Québec, étant donné surtout le climat dans lequel les Canadiens français doivent vivre, ne peut sur ce point consentir la moindre concession. Mais les provinces n'administrent qu'une partie du bien commun — l'autre partie ressortit à l'autorité fédérale, ce qui exige un mode particulier d'aménagement et d'exercice de l'action politique. En effet, le bien commun n'est pas une mosaïque de données diverses et sans interaction, dont la régie pourrait être nettement partagée entre deux pouvoirs. Le bien commun est une synthèse, de sorte que le gouvernement qui en administre une partie influence inévitablement l'ensemble, et même, plus ou moins directement, les données ressortissant spécifiquement au gouvernement qui administre l'autre partie. Cela est particulièrement vrai de la culture. Il ne peut pas exister de milieu de culture complètement autonome, complètement fermé aux influences extérieures; il ne peut exister de pouvoir politique ayant autorité absolue sur la culture — à moins de s'identifier au totalitarisme.

Partant du principe que la culture comme l'homme, son objet, est une synthèse, que dans son développement elle est liée, non seulement à l'enseignement organisé mais à toute la réalité sociale, et que par suite elle ne peut être partagée en tranches nettement distinctes, l'un des

mémoires les plus remarquables présentés à notre Commission, celui du Collège Jean de Brébeuf, établit la thèse du pluralisme culturel et affirme la priorité à certains égards de la culture sur la politique. Traitant du problème de l'autorité constitutionnelle dans le milieu canadien, il suggère donc de distinguer la compétence *première* appartenant de droit et de fait aux provinces, et la compétence *seconde* que les faits et parfois le droit reconnaissent au gouvernement fédéral. Cette distinction nous paraît propre à clarifier un sujet difficile. Elle met d'abord en évidence le premier devoir du gouvernement fédéral à l'égard de la culture : laisser aux provinces à qui incombe la responsabilité première l'initiative correspondante et les ressources fiscales dont elles ont besoin — et ne pas chercher, sous prétexte de stabilité financière, et en recourant à des distinctions plus ou moins subtiles, à se substituer à elles.

Mais le gouvernement fédéral a aussi un devoir d'ordre plus général. Certaines des activités qu'il exerce actuellement, bien qu'on en puisse discuter la constitutionnalité, sont nettement culturelles : éducation des militaires, radio, télévision, cinéma; recherche scientifique en matière d'agriculture, d'industrie, de défense, etc. Au surplus, comme administrateur d'une partie du bien commun, toutes ses activités ont directement ou indirectement une incidence culturelle du seul fait qu'elles contribuent à édifier le milieu, à en façonner l'esprit, à en créer le climat.

Sauf certains cas très précis et limités, il ne lui appartient pas de prendre l'initiative; mais, dans l'exercice de ses juridictions propres et dans la mesure où elles ont directement ou indirectement une influence culturelle, il a le devoir de respecter intégralement le particularisme culturel de ses administrés.

Toute institution créée par le gouvernement fédéral, quel qu'en soit l'objet, devrait tenir compte de la dualité culturelle de la population et s'efforcer de correspondre aussi exactement que possible aux exigences des deux cultures. A plus forte raison s'il s'agit d'institutions ou de pratiques administratives dont l'incidence culturelle est directe : radio, télévision, cinéma, usage des langues (lois, publications diverses, y compris la monnaie et les chèques). Tous les Canadiens français de toutes les parties du pays ont droit, en ces matières, d'exiger de lui le respect intégral de leur particularisme culturel.

Ainsi en est-il des interventions en matière sociale : santé, sécurité, assistance, etc. A ce point de vue, la province de Québec, investie de l'autorité politique, a le droit de s'attendre que le gouvernement fédéral : 1) ne prenne aucune initiative sans son consentement; 2) ne mette en vigueur aucune loi qui contrarie les traditions particulières de sa population ou ignore le caractère de ses institutions. Malheureusement, on

n'a pas jusqu'ici montrer à ce point de vue assez de clairvoyance. Peu nombreuses sont les lois sociales du gouvernement fédéral qui ne sont en rupture sur un point ou sur un autre avec les traditions sociales les plus importantes et les plus saines du Canada français ¹.

Aujourd'hui on va plus loin et on insiste sur le *droit* du gouvernement fédéral d'apporter son concours à la culture — à titre, dit-on, de gouvernement "national". Notons que le mot "national" est employé ici au sens politique — dont le moins qu'on puisse dire est qu'il est incomplet et que même en l'acceptant au sens qu'on lui prête, il est contraire à l'esprit et à la lettre de la Constitution d'attribuer au gouvernement fédéral seul la dignité de gouvernement "national", au sens de gouvernement premier, voire unique que ce mot implique. Le gouvernement fédéral est l'administrateur d'une partie (définie par la Constitution) du bien commun dans l'ensemble du pays; les provinces le sont de l'autre partie dans les limites de leurs frontières respectives. De sorte que le gouvernement "national" (investi de l'autorité complète), c'est le gouvernement fédéral et le gouvernement d'une province donnée, administrant ensemble la totalité du bien commun dans cette province. Le gouvernement "national" du Québec, c'est le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Province agissant ensemble, chacun de sa propre autorité, dans le secteur de sa compétence, et formant ainsi l'Etat canadien. Il en est ainsi des autres provinces.

Il suit de là que le gouvernement fédéral n'a nullement à sortir de sa juridiction pour servir la culture — surtout si celle-ci est entendue au sens large que l'idée même implique. S'il s'agit d'aide financière, il n'a qu'à laisser aux provinces les ressources dont elles ont besoin — quitte à intervenir occasionnellement à des fins très précises, d'accord avec les provinces, pour un temps limité, en attendant les rajustements fiscaux. Il ne lui en coûtera pas un sou de plus et sa politique financière n'en sera d'aucune manière dérangée. S'il s'agit d'influence, voire d'impulsion générale, le simple exercice dans l'esprit des deux cultures de ses juridictions propres serait déjà un concours puissant : bibliothèques et musées, radio, télévision, cinéma, recherches, législation — tout cela est d'une portée culturelle immense et dans chaque cas pourrait prêter à une très fructueuse collaboration avec les provinces, dans l'esprit à la fois du droit constitutionnel et des deux cultures canadiennes.

Du point de vue canadien-français par exemple, si le gouvernement fédéral, acceptant l'esprit de la Constitution, décidait une fois pour toutes de placer la langue française sur le même pied que la langue an-

(1) Cf. Cinquième partie, chap. V.

glaise, de traiter en français avec tous les francophones dans n'importe quelle province, de ne rien publier qui ne soit présenté dans les deux langues, d'admettre à son service un plus grand nombre de Canadiens français compétents, sans exiger qu'ils sachent d'abord l'anglais, etc., quelle ne serait pas la portée culturelle d'une pareille décision, quelle sorte de revalorisation de leur propre langue ne s'ensuivrait-il pas dans l'esprit des Canadiens français eux-mêmes et quelle impulsion à l'étude du français dans tous les milieux !

Ainsi en serait-il, d'une façon générale, des efforts du gouvernement fédéral pour articuler ses initiatives diverses aux grandes traditions sociales et juridiques des deux groupements culturels — dût-il même en certains cas, comme cela se pratique en Suisse, prévoir des options, chaque groupe choisissant le régime qui convient le mieux à sa mentalité. En matière sociale, par exemple, une telle attitude aurait pour résultat de faire revivre, en lui redonnant tout son sens, l'esprit humaniste-chrétien dont procèdent les plus fortes traditions des deux groupes — résultat fort appréciable dans la période de confusion que traverse actuellement le monde.

Sans doute, devrait-il avoir l'appui de la majorité des citoyens. Mais d'une certaine manière, il lui appartient d'en faire l'éducation soit par sa propagande qui pourrait être, en ce qui touche les conditions mêmes de "l'unité nationale" (son thème favori depuis des dizaines d'années), beaucoup plus nuancée, beaucoup plus soucieuse des idées à exploiter qu'elle ne l'est généralement; soit par l'inspiration et la qualité même de sa politique, soit par les institutions diverses dont il dote la vie collective.

Or, si du point de vue de la diffusion et du progrès de la culture, on se place dans les perspectives du gouvernement fédéral lui-même, on peut dire que le Canada ne conservera son identité culturelle propre en regard de la culture américaine que si, sur le plan supérieur des intérêts les plus généraux du pays, il existe une communauté canadienne affirmant son originalité vis-à-vis de la communauté américaine. Car si les bibliothèques et les musées sont d'indispensables instruments de culture, en définitive, ce sont les hommes qui font la culture et en expriment dans leurs oeuvres l'originalité. Dans ces perspectives, on peut dire que le meilleur atout dont disposent les autorités politiques, c'est la communauté canadienne-française elle-même — et cela pour les raisons évidentes déjà invoquées : langue, humanisme fondamental de la culture commune, traditions sociales et juridiques, histoire, folklore et traditions orales. Et les Anglo-Canadiens de vieille extraction britannique, désireux de conserver leur personnalité en regard du particularisme américain,

ont le plus grand intérêt à s'appuyer sur les Canadiens français et à les soutenir. A défaut d'une politique qui vise à renforcer sans cesse les deux cultures originales du Canada, à la fois dans leurs implications profondes, leurs expressions linguistiques respectives, et leurs modes propres d'intégration dans la vie quotidienne et la réalité sociologique, la "culture canadienne", dont en certains milieux on parle comme d'un objectif, risque de n'être jamais qu'un pauvre décalque de la culture américaine — le gouvernement fédéral entreprit-il, en dehors de sa juridiction, de financer toutes les universités, toutes les écoles et toutes les institutions culturelles du Canada.

En sens inverse, une politique franchement et intelligemment biculturelle finirait par faire naître chez les groupes en présence la fierté mutuelle de leurs oeuvres et créations respectives : les Canadiens français ayant la fierté des oeuvres anglo-canadiennes; les Anglo-Canadiens, considérant comme leurs les oeuvres et créations canadiennes-françaises. Mais un tel sentiment de fierté mutuelle n'est possible que dans un climat général de sécurité et de confiance — qui lui-même ne peut se répandre que si les deux groupes se savent également acceptés et protégés.

Le régime constitutionnel édifié en 1867 a précisément prévu les conditions politiques nécessaires au progrès des deux cultures dont la contribution, fournie librement mais en esprit de collaboration, constituera, avec le temps, un ensemble d'oeuvres dont tout Canadien pourra être fier. Il importe d'autant plus d'en respecter l'esprit que, depuis un demi-siècle, la fonction politique a vu s'élargir considérablement le champ de ses initiatives. Le besoin de liberté et de sécurité pour une province placée par l'histoire et le droit dans la situation du Québec, est donc plus impérieux que jamais. L'automatisme libéral étant dépassé, les gouvernements, saisis de problèmes de plus en plus nombreux, peuvent opter, soit pour l'un soit pour l'autre de deux types de solution, selon l'idée qu'ils se font de l'homme et de ses relations avec la société. Malheureusement, il faut bien le reconnaître, la solution technique "dirigiste", fortement teintée de socialisme, est celle qui, par ses apparences de simplicité et de facilité, fascine le plus les esprits. Précisément, parce qu'elle se situe par ses prétentions scientifiques, dans la ligne même de développement de l'économie moderne : la ligne mathématique-positiviste. Du fait même, si elle ne s'y oppose pas, elle ignore la solution chrétienne qui, elle, par son attachement à la liberté, à la responsabilité et à la dignité de la personne, est au principe de toute économie politique et sociale vraiment humaniste.

Cette dernière est pourtant celle que la province de Québec, si elle veut demeurer fidèle à sa culture, doit s'efforcer de faire triompher,

même si elle est plus difficile d'interprétation et doit entraîner une organisation plus complexe et d'un maniement plus lourd. Car l'homme vaut mieux que les aliments dont il se nourrit et que le confort dont il s'entoure. D'où la nécessité pour la Province : 1) de sauvegarder son autonomie juridique, et de se doter le plus rapidement possible des organismes d'études et de recherches qui lui permettront d'exercer pleinement sa liberté et d'inventer elle-même ses solutions pratiques, quel que soit le domaine d'activité où l'initiative de l'Etat puisse être appelée à s'exercer; 2) de faire pression sur le gouvernement fédéral afin que, dans l'exercice de ses juridictions propres, il s'adapte aux exigences culturelles de la population canadienne-française : langue, conception générale de l'ordre, modalité institutionnelle, etc.

* * *

Autonomie provinciale et "nation" canadienne

Faut-il en conclure qu'avec ses exigences d'autonomie la province de Québec ne contribuera jamais à la formation d'une "nation" canadienne ? Si on entend le mot nation au sens politique — le moins approprié mais malheureusement le plus répandu — nous pouvons affirmer que la province de Québec, comme foyer national du Canada français, a multiplié les preuves de son désir de voir s'édifier un Canada fort, maître de ses destinées, paisible et ordonné à l'intérieur, et collaborant généreusement avec les autres Etats à l'oeuvre de la paix et de la prospérité universelles. Si, au contraire, on entend le mot nation au sens propre, comme désignant une unité sociologique formée de la pratique en commun d'une même culture, la province de Québec, étant donné son expérience historique, peut demander que soit précisé ce qu'on veut dire exactement. De quoi s'agit-il ? De la nation qui naîtrait de l'épuisement graduel et de la stérilisation du particularisme culturel canadien-français, du fait que tous les moyens lui auraient été peu à peu retirés de s'exprimer, de se renouveler et de s'enrichir ? Hypothèse inquiétante pour la concorde intérieure du pays, car on ne marchande pas à un groupement humain le droit à sa personnalité sans provoquer de réaction; au surplus, hypothèse absurde, car on n'assure pas la grandeur d'un pays par l'appauvrissement culturel d'un tiers de sa population qui, de surcroît, ne se réaliserait qu'au profit de la nation américaine voisine, car le Canada anglais n'a jamais eu par lui-même et n'a pas encore l'ascendant culturel qui la rendrait possible. S'agit-il plutôt du type supérieur de nation dont nous avons évoqué plus haut le schème théorique, et qui, formée par l'histoire au point de rencontre du sociologique et du

politique, et par l'action volontaire, concertée des deux groupes, aurait la compréhension, la confiance mutuelles et l'amitié pour principal lien de communauté? C'est là la seule hypothèse conforme aux exigences profondes de la démocratie, du fédéralisme, la seule valable dans un pays comme le Canada.

Comme il s'agit d'un dépassement des particularismes, de leur plein épanouissement dans une création qui serait l'oeuvre commune de leurs génies respectifs, une telle hypothèse exige que ces mêmes particularismes aient eu la pleine faculté de se développer jusqu'à l'extrême limite de leurs virtualités. Et c'est ici que les exigences de liberté et de sécurité que nous avons réclamées pour la province de Québec en tant que foyer politique de l'un des particularismes en présence prennent leur pleine signification. Il ne s'agit pas simplement de maintenir entre les deux groupes une paix plus ou moins stable, d'assurer une cordialité plus ou moins profonde de leurs relations réciproques; il s'agit de mobiliser, en vue d'une oeuvre de haute civilisation, ce que l'un et l'autre possèdent de meilleur. Cela n'est possible, est-il besoin de le dire, que dans un climat de parfaite liberté, de parfaite sécurité pour l'un et l'autre groupes, de parfaite confiance de l'un dans l'autre groupe, et donc de justice intégrale des pouvoirs publics envers l'un et l'autre groupes. Pour ce qui nous regarde, nous croyons pouvoir dire que, par la façon dont elle s'est comportée envers le reste du pays et, à l'intérieur de ses cadres, par le traitement qu'elle a toujours assuré à sa minorité anglo-canadienne, la province de Québec a clairement démontré son aptitude à concevoir une oeuvre de cette envergure politique et sa volonté d'y travailler. Tout ce qu'elle demande, c'est de n'être pas suspectée dans ses intentions ni violentée dans l'organisation et la conduite de sa propre vie.

La province de Québec et les minorités

L'attachement de la province de Québec à son autonomie risque cependant, il faut bien le reconnaître, de la mettre en contradiction, sinon avec elle-même, du moins avec cette partie du Canada français que les rigueurs de l'histoire ont dispersée à travers le pays. Nous faisons allusion, il y a un instant, au traitement dont les minorités françaises des autres provinces sont l'objet. C'est de là que provient la tendance de ces minorités à compter moins sur le concours de leurs provinces respectives que sur celui du gouvernement fédéral, et cela pour deux raisons : 1) parce que l'article 93 de l'A.A.B.N. constitue le gouvernement fédéral protecteur des minorités; 2) surtout, parce que le gouvernement fédéral est sujet à l'influence globale et directe de la population française du pays, et qu'il est démontré qu'un parti politique ne peut accéder au pouvoir à

Ottawa sans l'appui des Canadiens français, tout particulièrement de ceux de la province de Québec.

De là le désir plus ou moins avoué des minorités de voir grandir l'influence du gouvernement fédéral plutôt que celle des provinces, de voir le gouvernement fédéral intervenir dans des domaines considérés jusqu'ici comme réservés aux provinces — l'éducation par exemple. De là aussi leur crainte de voir la province de Québec contribuer par ses attitudes au renforcement général de l'autonomie des provinces. Le problème est certainement très sérieux.¹

D'une part, la province de Québec ne peut, comme telle, se porter au secours des minorités. Elle n'a pas trop de toutes ses ressources pour répondre aux besoins de sa population; les subventions versées à certaines institutions françaises d'autres provinces l'ont été à titre exceptionnel et ne peuvent être répétées sans compromettre les fondements juridiques mêmes de l'autonomie provinciale. Car si le gouvernement de la province de Québec refuse au gouvernement fédéral le droit de subventionner des institutions ressortissant à la juridiction des provinces, il ne peut sans se contredire, réclamer pour lui-même le droit d'accorder de façon permanente des subsides à des institutions ressortissant à l'autorité des autres provinces.

D'autre part, pour les multiples raisons invoquées précédemment, la province de Québec ne peut ni renoncer à son autonomie, ni accepter une politique qui la compromette — et cela dans l'intérêt non seulement de sa propre population, mais aussi des minorités elles-mêmes. Nous l'avons dit, sans un Québec assez fort pour faire sentir son influence sur l'ensemble du pays, et tout particulièrement sur la politique fédérale, les minorités canadiennes-françaises ne résisteraient pas longtemps au traitement dont elles sont l'objet et aux pressions qui s'exercent quotidiennement sur elles.

Enfin, aussi longtemps que le climat politique du pays demeurera ce qu'il a été depuis 1867, il est inutile d'espérer que le gouvernement fédéral se serve, pour la protection des minorités, des prérogatives que lui confère l'article 93. Cela n'est d'ailleurs pas désirable en soi — si l'autonomie des provinces doit demeurer l'assise même du fédéralisme canadien.

Donc, une seule attitude possible :

1) que pression continue d'être faite sur les provinces anglo-canadiennes pour les induire à respecter les prérogatives constitution-

(1) Cf. *Mémoire du Conseil de la Vie française*.

nelles des minorités franco-catholiques, et à leur accorder un traitement équivalent à celui dont bénéficie la minorité anglo-protestante dans la province de Québec.

2) en attendant, que l'aide aux minorités soit assurée par la population de la province de Québec, agissant de sa propre initiative, mais sans le concours officiel du gouvernement de la Province.

3) que le gouvernement fédéral, comme administrateur d'une partie du bien commun et dans l'exercice de ses juridictions propres, non seulement respecte les valeurs de culture du Canada français partout où elles se rencontrent, mais mettent tout en oeuvre, dans les limites de sa juridiction, pour en stimuler l'épanouissement : langue, traditions juridiques, traditions sociales, etc. Une telle attitude du gouvernement fédéral contribuerait davantage à changer le climat politique du pays, et par suite l'attitude des provinces à l'endroit des minorités, que toute intervention directe de sa part, à plus forte raison, que toute campagne émanant du Canada français.

Le cas canadien-français et les tendances universelles

Si le problème canadien des relations politiques des deux groupes culturels se pose dans les mêmes termes qu'il y a cinquante ou cent ans, il ne se pose plus dans les mêmes perspectives. Il se pose désormais sur le plan des plus hautes valeurs humaines, et dans le contexte d'un monde en pleine crise de civilisation. Ce serait s'en faire une fausse idée que de continuer de le restreindre à son aspect purement politique et aux horizons canadiens.

Les Canadiens français traversent incontestablement un moment difficile de leur laborieuse histoire. Ils ne sont cependant pas seuls impliqués dans les bouleversements dont depuis un demi-siècle leur pays et leur province sont le théâtre. Le phénomène a pris naissance ailleurs, de sources d'abord étrangères à la politique, et touche bien d'autres pays et bien d'autres peuples. En fait, tous les peuples de même filiation culturelle et qui, par l'inspiration générale de leur vie et leur conception de l'homme, de l'ordre, de la liberté et du droit peuvent se donner comme le produit et les continuateurs de ce qu'on est convenu d'appeler la culture occidentale, sont placés dans la même situation — les Anglo-protestants comme les autres.

Nous sommes à un carrefour de l'aventure humaine, à l'un de ces moments de confusion générale des idées et d'extrême tension des âmes par quoi s'annoncent les grands renouvellements de l'histoire. La ques-

tion est de savoir : 1) si dans dix, vingt ou cent ans, il y aura encore place à la surface du globe pour une civilisation humaniste et chrétienne; 2) si c'est par d'incessantes concessions au matérialisme envahissant, pragmatique ou philosophique, que les nations héritières et dépositaires de la vieille culture humaniste pourront la sauver.

Contentons-nous d'envisager ce vaste problème sous l'angle canadien. Comment se pose-t-il ?

Nous avons, au cours des pages précédentes, défini les principaux caractères de la culture canadienne-française : chrétienne d'inspiration et de génie français; spiritualiste, personnaliste, communautaire, qualitative, centrée sur l'homme, ordonnée à son perfectionnement, à la réalisation intégrale de sa double vocation naturelle et surnaturelle. Nous avons également rappelé que la culture anglo-protestante, de même inspiration générale bien que d'interprétation et de génie différents, possède les mêmes traits essentiels, sauf en ce qui concerne les relations de l'homme avec la société. Dans la mesure donc où Canadiens français catholique et Anglo-protestants s'efforcent de vivre leurs cultures respectives en profondeur, ils se rejoignent dans une même conception de la vie — qui est dans son essence même une conception chrétienne. Or, que se passe-t-il aujourd'hui dans notre pays, dans notre existence quotidienne ?

L'évolution sociologique dont nous avons ci-dessus évoqué les principales étapes est elle-même, dans sa dernière phase, la conséquence de la révolution industrielle, de l'avènement brusque d'une économie née de l'application des découvertes scientifiques à la production, aux transports, aux communications, etc. Cette économie procède elle-même d'une certaine conception des relations de l'économie avec l'humain, d'une philosophie générale de la vie, non formulée la plupart du temps, mais partout vécue spontanément. Or, si l'on y regarde de près, on constate que cette philosophie est en désaccord complet avec la culture canadienne-française catholique, et, sur trois points essentiels, avec la culture anglo-canadienne protestante — considérées l'une et l'autre dans leurs fondements idéologiques.

Ces deux cultures, avons-nous dit, sont spiritualistes : l'économie nouvelle est matérialiste et dans son inspiration et dans son objet. Les deux cultures sont personnalistes; l'économie nouvelle est scientifique et technique, tendue exclusivement vers le rendement. Les deux cultures sont qualitatives; l'économie nouvelle n'a de préoccupation de cet ordre que dans la mesure où la qualité est une condition d'efficacité technique. La culture canadienne-française est communautaire; l'économie nouvelle

est individualiste dans son principe. Sur ce point, elle se rencontre avec l'une des dominantes de la culture anglo-protestante — et c'est probablement l'une des raisons qui expliquent qu'elle se soit développée d'abord et ait connu ses plus grands succès en pays anglo-protestants. Mais elle est collectiviste dans ses aboutissants et tend ainsi à s'écarter d'une des exigences de fond de la culture anglo-protestante : l'autonomie et la responsabilité de la personne.

Cette économie aurait donc dû être assimilée, c'est-à-dire, dès son avènement et au fur et à mesure de son expansion, être repensée et modifiée dans ses caractères; à défaut de quoi elle bouleverserait l'ordre social. Or, elle a été présentée comme inassimilable à toute autre philosophie que celle dont elle procède; d'autre part, il a fallu attendre de longues années pour connaître son incidence sur l'ordre social et l'homme lui-même. Ainsi, elle n'a pu être assimilée, et c'est donc la seconde éventualité qui s'est produite : l'ordre social a été bouleversé.

L'économie nouvelle a valu aux peuples qui l'ont accueillie une extraordinaire élévation du niveau de vie et de la richesse collective. Elle a réalisé de véritables prodiges. Mais pour obtenir ce résultat, elle a dû, consciemment ou non, agir sur les esprits. Il lui a fallu éveiller partout le goût du bien-être matériel, le désir du confort, l'aspiration à l'aisance, voire à la richesse. Elle y a réussi d'autant mieux qu'elle pouvait plus complètement satisfaire les appétits qu'elle excitait. D'où son action en profondeur. Les véritables valeurs ordonnatrices de la vie humaine n'ont plus désormais d'importance en elles-mêmes : elles n'en ont plus qu'en fonction des valeurs matérielles. Les valeurs intellectuelles sont ordonnées au rendement; quant aux valeurs spirituelles, on n'en conserve le souvenir que dans la mesure où elles sont nécessaires à la tranquillité sociale, condition du progrès économique. L'ordre des valeurs est ainsi renversé : le succès, c'est la conquête de l'argent; la prospérité, l'élévation du niveau de vie individuel ou collectif; la civilisation, la puissance économique.

Toute progressive qu'elle soit, cette économie n'a pourtant pas assuré à toutes les classes sociales la même somme proportionnelle de bien-être. Elle a même vu naître et se répandre sous son égide l'un des phénomènes sociaux les plus inquiétants de notre époque : le prolétariat industriel. Comme elle est fondée sur l'extensibilité des besoins et qu'elle recourt à toutes les ressources de la propagande pour aviver ceux qui existent et en créer de nouveaux, son inaptitude à satisfaire les appétits ainsi exacerbés devient pour la multitude prétexte à revendications de plus en plus radicales, et pour les pouvoirs publics, soumis, en régime démocratique, au vote populaire, justification à y répondre.

Au surplus, cette économie est instable, sujette à des alternances d'accélération : périodes de prospérité et de ralentissement; périodes de crise. En tout temps, elle fait ainsi peser sur les masses la menace latente du chômage, les incitant de la sorte à accentuer le radicalisme de leurs revendications. D'où les tendances socialisantes de notre époque, en réaction contre le régime économique, mais en harmonie avec lui quant à l'inspiration. Pour corriger les maux nés des insuffisances de l'économie, on ne cesse d'élargir le champ d'intervention de l'Etat, rendu désormais responsable de la sécurité économique et du niveau de vie de chacun de ses sujets. Or l'Etat ne peut accepter pareille responsabilité sans restreindre dans la même mesure l'initiative personnelle. Il ne s'agit pas de socialisme doctrinaire, mais d'un socialisme technique dont l'incidence sur l'homme sera cependant à la longue identique.¹

Cette économie, sans autre préoccupation que son propre objet a bouleversé les institutions traditionnelles de l'ordre social. Le travail a été le premier touché, puis la propriété, puis la famille, puis les modes de vie; désormais, ce sont les idées. Si l'objet de l'existence, c'est le bien-être, l'objet de l'éducation, c'est le rendement, l'*efficiency*. L'accent doit être mis sur les dispositions d'esprit et de caractère qu'exige le succès comme le comprend notre époque : ambition de réussir, esprit d'initiative, débrouillardise, habileté, dans l'oubli, même au détriment des vertus chrétiennes de justice, de charité, de patience, de sacrifice, etc.; et sur la formation professionnelle au détriment de la culture. D'où conflit entre l'éducation d'inspiration chrétienne et humaine dispensée dans les familles et les écoles, et les exigences du milieu social, la culture vécue.

En résumé, sous la pression d'une économie matérialiste, technique, quantitative et collectiviste, les institutions sociales, nées d'une conception spiritualiste, personnaliste et qualitative, sont ébranlées, bouleversées. L'atmosphère générale de la société est changée. La civilisation traditionnelle se dissout dans sa structure institutionnelle et sa pensée. Elle ne s'oppose pas encore aux valeurs supérieures de l'esprit, elle les accommode ou les néglige comme un vêtement démodé.

La violence en moins, la société glisse vers un régime identique, quant à l'esprit et aux répercussions sur l'homme, à celui qui résulterait de l'application intégrale du socialisme. Or, dans la ligne de développement du socialisme et comme l'une de ses exigences naturelles, il y a la civilisation dite de "masse" — qui est, pour autant du moins qu'on en puisse juger jusqu'ici, l'antithèse même de la civilisation car celle-ci est, par définition, fruit de la liberté, épanouissement de la personne.

(1) Le procès-verbal de la Conférence de Yalta, publié récemment aux Etats-Unis, met en évidence les conséquences à longue portée de la "Mystique de gauche". Cf *The Gazette*, 18 mars 1955, éditorial.

On peut, cependant, élargir encore les horizons. Les prodigieux progrès scientifiques du dernier demi-siècle ont réalisé les conditions techniques de l'unité du monde : transports de plus en plus rapides, communications instantanées — les distances désormais sont abolies. Les peuples, dont les uns très anciens et grands dans l'isolement, sont devenus présents, nécessaires les uns aux autres. Le moment n'est sans doute pas éloigné où ils auront à vivre sur la planète comme les familles d'un même quartier, si du jour au lendemain elles devaient s'abriter sous un même toit. L'intégration sociale, conséquence des progrès économiques du dernier demi-siècle, qui s'est effectuée à l'échelon des relations des individus avec la société, se poursuit maintenant au palier des communautés humaines, par le resserrement de plus en plus rapide de leurs relations d'interdépendance. On peut saisir l'ampleur du phénomène à la pression croissante de la politique internationale sur les politiques nationales et de celles-ci sur le comportement social dans les divers Etats. Nous sommes donc, individus ou groupes, liés au sort d'une humanité que les insuffisances de la pensée vouent aux déchirements, au moment même où, par ailleurs, son unité matérielle, économique et politique est le plus exigée par les créations de son génie.

Sous l'empire de quelle conception de l'homme se réalisera l'unité spirituelle qui est la condition préalable de l'unification économique et politique désormais inscrite dans l'ordre des réalités, sinon immédiates, du moins prochaines ? Car sans l'accord des esprits sur le plan des valeurs permanentes et universelles, seule la force peut assurer l'union des peuples et maintenir la paix. Le problème ainsi posé transcende à la fois les domaines économique et politique. Il s'agit de savoir selon quelle conception de leur propre vocation les hommes organiseront désormais leur vie. Mais, on ne pose pas le problème de la vocation de l'homme sans s'interroger aussitôt sur ses rapports avec Dieu. Ou Dieu existe ou Il n'existe pas. S'Il n'existe pas, le communisme a raison et les peuples dits libres ont tort de brandir la bombe à hydrogène pour l'empêcher d'établir chez eux un régime qui est dans la logique des choses. Mais, le drame découlant d'une telle hypothèse, c'est que, si Dieu n'existe pas, l'homme non plus n'existe pas et l'humanité a perdu bien du temps à bâtir la chimère d'un être auto-conscient, raisonnable, libre et appelé à une destinée supra-naturelle. Si, au contraire, Dieu existe, le christianisme a raison, et seul il peut préserver le monde de l'effroyable cauchemar matérialiste. Entre la conception chrétienne et le matérialisme, dans sa forme pragmatique ou dans sa forme philosophique, nous avons à choisir. Cette option domine notre époque et elle est proposée à la conscience de l'homme en tant qu'homme et non à la seule virtuosité

des chefs d'Etat. Le monde de demain s'organisera selon la première ou sera organisé selon la seconde — car on ne refuse pas le fardeau d'une liberté consciente sans glisser sous l'empire de la force.

Au problème ainsi posé, les Anglo-Canadiens ne peuvent pas plus demeurer indifférents que les Canadiens français. Artisans pour une large part et principaux bénéficiaires des puissants progrès économiques du Canada, peut-être sont-ils moins immédiatement attentifs aux conséquences humaines, immédiates ou à longue portée, de la tournure actuelle des choses, au pays et à l'étranger. Ils ne peuvent cependant pas les ignorer et en fait ne les ignorent pas. Ceux d'entre eux qui attachent du prix à leur culture d'origine, à la vieille culture qui a fait l'Europe, l'éclat de la France, la grandeur de l'Angleterre et a rendu possible l'Amérique elle-même, s'interrogent sûrement avec inquiétude sur les tendances de notre époque — car ces tendances les menacent dans ce qu'ils ont de plus précieux, tout autant qu'elles menacent les autres peuples de même filiation culturelle. Les valeurs de personne et de personnalité, de dignité, de liberté, de responsabilité de la personne sur lesquelles ils ont bâti leur civilisation propre ont été dégagées et mises en relief par le christianisme. Elles n'ont de sens que dans un contexte chrétien et ne peuvent se conserver que par un incessant retour à la pensée chrétienne.

Et ainsi, en partant d'une notion plus compréhensive, moins strictement intellectuelle de la culture — toute culture intellectuelle qui ne se traduit pas par des valeurs de vie manque son objet principal — nous rejoignons en la dépassant, la grande conclusion de la *Commission royale d'Enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada*, savoir, l'urgente nécessité pour les Canadiens des deux groupes, s'ils veulent édifier une civilisation originale, de penser eux-mêmes et d'organiser selon leur conception propre le milieu où se déroule leur existence.

Le problème se pose en regard de l'énorme faisceau d'influences multiformes que le milieu américain voisin exerce quotidiennement sur nous; il se pose surtout par rapport aux exigences permanentes et universelles de la vocation humaine et de la civilisation. Toute civilisation, fruit elle-même de l'esprit, suppose de solides assises matérielles et techniques, mais elle se réalise au-delà, comme l'homme se réalise au-delà de ses virtualités de producteur et de consommateur. L'Amérique émerge à peine de la phase initiale de son organisation qui a pourtant fait d'elle la première puissance économique, militaire et politique du monde; désormais, en pleine confusion générale, elle cherche la formule qui fera d'elle une grande puissance civilisatrice. Et c'est ici que les vieilles cultures dont les Canadiens des deux groupes ont hérité et qu'ils ont con-

servées comme un patrimoine précieux peuvent fournir une contribution importante, voire décisive : à la condition de se redécouvrir elles-mêmes dans leurs exigences profondes et leur intrinsèque fécondité, et de se réinterpréter en regard de la réalité présente. On prête volontiers au Canada le rôle d'intermédiaire entre l'Europe et l'Amérique; pourquoi telle médiation ne s'exercerait-elle pas sur le plan le plus élevé des valeurs humaines ?

Loin donc, en une telle conjoncture, de s'opposer les uns aux autres et de s'affaiblir mutuellement en des luttes sans horizon, Canadiens français catholiques et Anglo-Canadiens protestants doivent prendre conscience des exigences présentes de l'histoire de leur pays et du monde, et dans le respect intégral de leur particularisme respectif, chercher en commun ce qui, les unissant dans l'essentiel, peut leur permettre de se réaliser le plus complètement comme groupes, à leur bénéfice particulier et leur plus grand avantage mutuel. Jamais peut-être dans l'histoire des hommes, la collaboration ne s'est imposée à tous avec plus de rigueur, comme une condition de salut.

Conclusions

En résumé, outre les raisons d'ordre géographique, économique et historique communes à toutes les provinces canadiennes, la province de Québec a des motifs propres de préserver son autonomie :

1) constituée par l'histoire foyer national, et par le droit, milieu politique fondamental du Canada français, elle est, comme unité politique, investie d'une mission dont aucune autre province n'a l'équivalent;

2) comme toute communauté humaine caractérisée par une culture particulière, le Canada français a besoin, pour progresser lui-même et contribuer ainsi au bien des autres éléments de la population canadienne, d'un territoire où il puisse librement s'exprimer, bâtir ses propres structures institutionnelles, et créer selon son génie. La province de Québec est la partie du pays où cette faculté lui est le plus complètement assurée;

3) étant donné la géographie, l'économie et la composition ethnique, l'autonomie des provinces en général, celle du Québec en particulier, est une condition de paix pour l'ensemble du Canada. Si elles étaient soumises à l'autorité d'un état unitaire ou fortement centralisé, les valeurs de langues, de traditions et de cultures propres aux deux communautés humaines dont est composé le pays, loin d'être causes d'enrichissement mutuel, deviendraient causes de mésentente, d'opposition et de luttes nuisibles, sinon même fatales, à la prospérité commune.

Ce dont le Canada a besoin pour relâcher l'état de tension que les événements du dernier quart de siècle (guerres, crises économiques, révolution industrielle et sociale, instabilité internationale) ont provoqué, c'est d'un renouveau de la pensée politique — car en bien des milieux, on a forte tendance, soit à oublier les leçons de l'histoire, soit à confondre les ordres. Sans doute, la sécurité extérieure est-elle une nécessité, mais la paix et la sécurité intérieures en sont la première condition. Sans doute, la stabilité et la sécurité économiques sont-elles une exigence majeure d'un régime qui évolue à un rythme accéléré vers l'intégration. Mais il appartient à la politique de diriger l'activité économique, dont l'objet est le bien-être, et de créer les conditions de progrès qui le maintiennent en accord avec les exigences du bien-vivre — objet premier de la vie en société.

Les hommes de 1867 n'étaient peut-être ni des savants ni des grands penseurs, encore moins des prophètes, mais ils étaient le produit de traditions vivantes, qui leur donnaient une claire vision des choses et un sens net de la hiérarchie des valeurs. Pour répondre aux exigences économiques et sociales de l'époque, ils ont su faire oeuvre politique, et c'est en se plaçant à leur niveau que notre génération réussira à adapter leur oeuvre aux besoins de formes différentes mais de nature identique de notre époque.

Le cas canadien-français, si aigu soit-il, n'est qu'un modeste épisode du vaste drame dans lequel sont engagés tous les peuples de même filiation culturelle et vraiment préoccupés de l'avenir de l'homme. Le monde de demain sera matérialiste (d'un matérialisme pragmatique ou philosophique, la différence n'est pas essentielle) ou humaniste et chrétien, selon que les hommes d'aujourd'hui en auront décidé dans l'intimité de leur conscience. Or, pour le Canada français, le choix est déjà fait. Rien, absolument rien dans sa conception de la vie et ses traditions de pensée n'admet le moindre compromis avec les idéologies inhumaines qui ont déjà ravagé le monde et le menacent encore de calamités effroyables. Dans la mesure où il s'efforce de vivre sa culture en profondeur, il contribue à dresser le seul barrage qui puisse en prévenir le triomphe : celui des consciences.

Les Anglo-Canadiens, intéressés à l'édification au Canada d'une civilisation qui se situe dans le développement de la culture dont ils sont eux-mêmes le produit, ne peuvent être indifférents au problème ainsi posé. Les héritiers de la vieille culture qui a valu à l'humanité ses plus prodigieuses conquêtes, ne sont pas tellement certains d'en assurer l'avenir qu'ils puissent se permettre d'en laisser éteindre le moindre foyer — où qu'il se trouve.

Quatrième partie

Le fédéralisme

Introduction

L'option fondamentale

La situation de la province de Québec étant ce que nous venons de décrire, il est de toute première importance que soient trouvées, et le plus vite possible, des solutions aux différents problèmes qui s'accroissent depuis au moins la fin de la deuxième guerre mondiale. Nous nous rendons bien compte que l'attente ne pourra se prolonger indéfiniment : ou la Province trouvera elle-même ces solutions, ou elles lui seront imposées par d'autres/ La question est donc de savoir si, au moment où elle est en train de connaître la plus grande transformation de son histoire, la Province se contentera de subir les événements, de suivre le courant et d'accepter de plus en plus des solutions de rechange que d'autres auront pensées pour elle, ou si elle entend prendre en mains la conduite de son propre destin et la direction de sa propre histoire, s'organisant selon un idéal inspiré de sa propre philosophie, sachant ce qu'elle veut et pleinement consciente du but à poursuivre ainsi que des moyens d'y parvenir/

Si la Province décide de jouer ce dernier rôle, le seul, à notre avis, qui lui convienne et soit digne d'elle, il est hors de doute qu'elle doit présenter ses propres solutions, et cela en s'inspirant de la conception de l'homme, de la vie et de la société qui anime encore l'immense majorité de sa population. D'autre part, la Province faisant partie de la Confédération, il est non moins évident qu'il lui faut tenir compte de cette situation de fait et de droit. Toute recherche de solutions aux problèmes du Québec suppose donc au préalable une option fondamentale concernant le cadre politique dans lequel entend vivre sa population.

A cet égard, et théoriquement tout au moins, trois voies lui sont possibles : la voie du *séparatisme*, la population cherchant à rompre le

lien fédératif et à édifier un Etat complètement indépendant; la voie de l'*unitarisme*¹, la Province acceptant de disparaître comme unité politique et de se fondre dans le grand tout canadien; la voie du *fédéralisme*, la Province acceptant de vivre en associé distinct et autonome dans l'Etat canadien. L'importance d'un tel choix saute aux yeux : selon que la Province entend se séparer de la Confédération ou y rester, et y rester, non pas en se dissolvant, mais en se maintenant comme unité politique autonome, tout prendra une allure différente: c'est pourquoi nous parlons d'une option fondamentale.

Après une étude approfondie de la question et une enquête prolongée auprès des citoyens du Québec, de toutes classes et de toutes origines ethniques, nous en sommes venus sur ce point aux conclusions suivantes, qui nous paraissent des vérités de fait:

1. Les habitants du Québec, dans leur ensemble, ne désirent pas se retirer de la Confédération. Aucun des quelque 250 mémoires que notre Commission a reçus n'exprime un tel désir. Si de nombreuses plaintes se sont fait entendre concernant la politique du gouvernement central et la manière dont il interprète la Constitution, si quelques-uns ont exprimé carrément l'idée qu'il fallait refaire la Confédération et rédiger une nouvelle constitution, personne n'a prôné la rupture du lien fédératif et la transformation du Québec en un Etat indépendant. Dans la recherche des solutions aux différents problèmes qui nous préoccupent, il nous paraît donc juste et sage de laisser de côté la voie du séparatisme, puisque rien ne nous permet d'affirmer que la Province soit désireuse de s'y engager.

2. La population du Québec en général, et les Canadiens français en particulier, lesquels en forment plus des quatre cinquièmes, ne sont pas prêts à accepter l'*unitarisme*, c'est-à-dire la doctrine et la politique de l'unité à tout prix, se traduisant concrètement par le transfert progressif au gouvernement central des fonctions et des pouvoirs exercés par le gouvernement québécois et tendant à réduire ce dernier à l'insignifiance, après l'avoir réduit à la mendicité du point de vue financier et fiscal. Encore ici aucun des nombreux mémoires qui nous été soumis n'a demandé, nous ne disons pas la disparition du pouvoir provincial québécois,

(1) Le mot est lourd et peu élégant, mais il caractérise bien, en la distinguant des deux autres, cette deuxième voie qui s'offre à la Province. Le dictionnaire Larousse le définit d'ailleurs comme étant la "doctrine des unitaires", c'est-à-dire des "partisans de l'unité, de la centralisation en politique". De plus, c'est le terme classique pour désigner le régime qui s'oppose au fédéralisme, comme le note déjà A.V. Dicey dans ses conférences sur le droit constitutionnel anglais (*The Law of the Constitution*, second edition, London, 1886, p. 127).

mais son affaiblissement ou sa prise en tutelle par le gouvernement central. Si quelques-uns se sont déclarés prêts à accepter l'aide d'Ottawa en certains domaines de juridiction provinciale, la plupart, par contre, se sont montrés méfiants à l'égard de ces interventions et se sont opposés à toute politique d'unification et de centralisation qui chercherait à faire disparaître la province de Québec comme unité politique distincte et autonome. C'est donc, si nous voulons tenir compte des vœux fonciers de la population, dans une autre voie que celle de l'unitarisme politique qu'il nous faut chercher le principe des solutions aux problèmes que nous avons exposés.

3. L'immense majorité de la population du Québec est encore persuadée que le *fédéralisme*, pourvu que les divers gouvernements en saisissent bien l'esprit et le pratiquent dans l'honnêteté et la justice, demeure même aujourd'hui le système politique qui convient et s'adapte le mieux à la réalité canadienne. Tous les mémoires soumis à notre Commission et traitant des problèmes constitutionnels adoptent ou supposent la solution fédéraliste dans leurs suggestions et leurs recommandations. Sans doute, le mot n'y est pas toujours, mais c'est bien en ce sens que s'orientent leurs conclusions.

Ainsi donc, à la question fondamentale qui se pose par rapport à son cadre politique, la population de la Province a répondu : ni séparatisme, ni unitarisme, mais fédéralisme. Nous ne pouvons pas ignorer un tel fait, même s'il ne constitue qu'une indication très générale des sentiments et des désirs de la population. C'est dans ce sens aussi qu'il nous faut orienter nos recherches, et cela en vue de voir si la Province a raison d'accorder ses préférences au fédéralisme et jusqu'à quel point la pratique sincère d'un tel système permettra de résoudre les problèmes en cours.

Nous savons très bien que la présente enquête est née précisément des difficultés que rencontre le fonctionnement du régime fédératif au Canada, difficultés qui sont aujourd'hui surtout d'ordre économique et fiscal, et plus profondément d'ordre culturel et national. Avant donc de proposer quoi que ce soit de concret et d'immédiatement pratique en vue de résoudre les problèmes de l'heure, il nous semble nécessaire de traiter assez longuement de la question du fédéralisme, tant en théorie que dans sa réalité constitutionnelle au Canada, et d'examiner aussi les difficultés que l'application ou la non-application du système suscite actuellement, soit dans le domaine de la sécurité sociale, par suite des exigences toujours croissantes de la population en cette matière; soit dans l'ordre économique, par suite de l'ampleur toujours plus considérable des unités économiques d'une part, et des tentatives toujours plus nombreuses du

gouvernement central en vue de contrôler toute l'économie canadienne, d'autre part; soit enfin dans l'ordre proprement fiscal, par suite de la mise en vigueur de nouvelles théories économiques et fiscales, et de la concentration toujours plus grande des pouvoirs de fiscalité entre les mains du gouvernement central.

Ces difficultés et ces problèmes, nous nous en sommes rendus compte dès le début de notre enquête, ont en outre une base idéologique qu'on ne saurait négliger. C'est pourquoi cette quatrième partie de notre rapport ne se bornera pas uniquement aux faits; elle fera autant que possible l'examen critique des théories et des idéologies qui sont à la racine du conflit actuel et commandent un bon nombre des attitudes pratiques et des mesures concrètes que les gouvernements du pays ont adoptées tant dans le domaine politique et national que sur les terrains économique, social et fiscal.

PREMIERE SECTION

Théorie générale du fédéralisme

La question du fédéralisme se situe aujourd'hui au centre même du conflit qui oppose Ottawa et Québec. Si le Canada était un Etat de forme unitaire, ou si le Québec acceptait volontiers de disparaître comme unité politique et autonome, un tel conflit ne serait pas possible. La question est d'autant plus actuelle et acquiert d'autant plus d'importance que, de part et d'autre, pour justifier les attitudes prises, l'on se réclame du fédéralisme, les uns au nom de la conception traditionnelle, les autres au nom d'une conception "nouvelle" ou plutôt de ce qu'ils appellent eux-mêmes un "nouveau fédéralisme", lequel, paraît-il, serait inéluctablement destiné à remplacer l'ancien, devenu désuet et inefficace.

De toute façon, soit qu'on veuille le maintenir intégralement, soit qu'on désire le rénover, ou même qu'on travaille secrètement à le détruire, le fédéralisme est en cause, et il constitue l'une des toutes premières questions sur lesquelles il nous faut prendre position dans la présente enquête.

Au sens concret et le plus général, le fédéralisme — l'étymologie du mot le laisse clairement entendre — c'est le régime de l'association par opposition au régime d'un seul. Comme le terme s'est d'abord appliqué au régime d'association entre Etats, il a pris une signification politique et juridique, qui lui demeure encore profondément attachée aujourd'hui. Peu à peu, cependant, on se rendait compte des possibilités d'application du fédéralisme, et l'on découvrait qu'il y avait intérêt, non seulement pour les Etats, mais pour les groupes sociaux eux-mêmes dans l'Etat, à pratiquer le régime de l'association. A la suite de recherches sociologiques plus poussées, on a fini par admettre que le fédéralisme était, non seulement un fait politique et juridique, mais aussi un fait social, qu'il y avait même interdépendance de l'un à l'autre, et l'on a élaboré toute une doctrine du fédéralisme, doctrine qui le présente comme un système d'organisation générale de la société.

Il importe au but de nos travaux, croyons-nous, de décrire plus longuement chacun des deux aspects du fédéralisme, à savoir le régime politique et juridique, et le système d'organisation sociale.

CHAPITRE I

Le fédéralisme, comme régime politique et juridique

Le régime de l'association entre Etats connaît de nos jours une vogue considérable. Pressés par les circonstances, les Etats ressentent en effet aujourd'hui d'une façon aiguë le besoin de se rapprocher et de s'unir, notamment pour des fins de défense militaire. Pour sauvegarder leur indépendance, ils doivent de plus en plus pratiquer l'association, c'est-à-dire l'intervention et la collaboration des autres dans leurs décisions et dans leurs activités. De là cette multitude de pactes et de traités, par lesquels les Etats s'engagent à travailler ensemble et à se soumettre à des mêmes règles en vue d'une oeuvre commune à poursuivre: Charte des Nations Unies (1945), Pacte de Bruxelles (1948), Traité de l'Atlantique-Nord (1949), Pacte de Manille et Pacte de Paris (1954), etc., si bien que le fédéralisme apparaît comme un phénomène vraiment universel.

L'analyse d'un tel phénomène, si intéressant par ailleurs et si caractéristique de notre temps, nous entraînerait trop loin. Mieux vaut, croyons-nous, nous borner à la forme même du fédéralisme qui fait l'objet immédiat et direct de notre enquête, c'est-à-dire au régime de l'Etat fédératif ¹. Nous en rappellerons à grands traits la nature particulière et les caractères essentiels, et cela toujours en vue de préparer les esprits à mieux comprendre plus tard le fédéralisme canadien.

La nature particulière du régime fédératif

L'Etat fédératif, on l'a fait remarquer plusieurs fois, est une création américaine, et la constitution de 1787 que se sont donnée les Etats-Unis passe encore aujourd'hui pour le prototype des constitutions fédératives,

(1) Pour des raisons de clarté et de précision, nous employons, comme on le fait en Suisse d'ailleurs, en un sens légèrement différent, les deux adjectifs "fédératif" et "fédéral", le premier ayant une signification générale, le second servant uniquement à qualifier l'organisme central dans la fédération. Nous disons donc habituellement régime, principe, Etat *fédératif* par opposition à régime, principe et Etat unitaire, mais gouvernement, parlement *fédéral* pour le distinguer des gouvernements et parlements provinciaux.

celle qu'il faut étudier au point de départ si l'on veut se faire une juste conception du fédéralisme. Nous ne croyons pas nécessaire de recommencer une telle étude: d'autres l'ont entreprise et terminée avec succès, et nous nous contenterons de nous inspirer de leurs recherches et de leurs travaux ¹.

Pour comprendre la nature particulière du régime fédératif, il est bon de se rappeler qu'à l'origine de la plupart des unions entre collectivités publiques ou Etats, se rencontrent deux tendances en quelque sorte contraires: la tendance à l'unité ou à la disparition des unités politiques préexistantes, et la tendance à la pluralité ou au maintien de leur indépendance. Lors des pourparlers d'union, trois cas peuvent se présenter: ou la tendance à la pluralité l'emporte, et alors il se forme une alliance, une ligue ou tout au plus une confédération d'Etats, dans laquelle chacun conserve l'intégrité de son indépendance et se contente d'exécuter les décisions prises en commun; ou la tendance à l'unité triomphe complètement, et alors il en résulte un Etat de forme unitaire, ne possédant qu'un seul gouvernement suprême pour toutes les populations du nouveau territoire; ou enfin les deux tendances se font mutuellement équilibre, l'une et l'autre sont également fortes et cherchent à s'imposer sans pouvoir néanmoins l'emporter, et alors la solution, si l'on ne veut recourir ni à la violence ni à la rupture définitive, se rencontre dans un compromis qui, tout en donnant satisfaction sur l'essentiel à l'une et l'autre, n'en exige pas moins des sacrifices sérieux de chacune ².

(1) Voir, entre beaucoup d'autres, les volumes suivants: A.V. Dicey: *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, (London, 9th edition, 1939), pp. 138-143, traduit en français, sous le titre: *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, 1902; K. C. Wheare: *Federal Government*, (third edition, 1953), surtout les quinze premières pages; Georges Burdeau: *Traité de Science politique*, tome II: l'Etat, (Paris 1949), pp. 452 à 476, et d'une façon générale J. Lambert: *Histoire constitutionnelle de l'Union américaine*, 1930; J. Bryce: *La République américaine*, 1900, version française de *The American Commonwealth*, New York 1888; Arthur N. Holcombe: *Our More Perfect Union*, Harvard 1950; etc.

(2) Dicey analyse longuement les conditions requises à l'établissement de l'Etat fédératif. Les habitants des pays en cause, note-t-il, doivent avoir un sentiment particulier en commun: "They must desire union, and must not desire unity. If there be no desire to unite, there is clearly no basis for federalism. . . If, on the other hand, there be a desire for unity, the wish will naturally find its satisfaction, not under a federal, but under a unitarian constitution. . . The sentiment therefore which creates a federal state is the prevalence throughout the citizens of more or less allied countries of two feelings which are to a certain extent inconsistent — the desire for national unity and the determination to maintain the independence of each man's separate State. The aim of federalism is to give effect as far as possible to both these sentiments" (A. V. Dicey: *The Law of the Constitution*, *op. cit.*, pp. 141-143).

De son côté, K. C. Wheare, après s'être livré à une analyse analogue, la conclut en ces termes: "It would seem that federal government is appropriate for a group of states or communities if, at one and the same time, they desire to be united under a single independent general government for some purposes and to be organized under independent regional governments for others. Or, to put it shortly, they must desire to be united, but not be unitary" (*Federal Government*, p. 36).

En pratique, cela veut dire que les partisans de l'unité doivent se contenter de l'union, et les défenseurs de la pluralité ou de l'indépendance doivent s'accommoder de l'autonomie. Le régime qui permet précisément cette union dans la diversité, c'est le régime fédératif ¹. De fait, des pays comme les Etats-Unis, en 1787, la Suisse, en 1848, le Canada, en 1867, et l'Australie en 1901, ont connu une situation de ce genre où les deux tendances se faisaient mutuellement équilibre, et tous les quatre s'en sont tirés en adoptant la solution fédérative ².

En quoi consiste donc concrètement cette solution? En ceci que l'on admet et établit, au sein même du nouvel Etat, deux ordres de gouvernement égaux et coordonnés entre eux: l'un représenté par un gouvernement central chargé des intérêts généraux de la nouvelle collectivité, l'autre formé des gouvernements régionaux ayant mission de veiller aux intérêts particuliers et propres des anciennes communautés politiques ³.

C'est là le trait premier et distinctif du régime fédératif, tel que, par exemple, le révèle l'analyse de la constitution des Etats-Unis. Celle-ci partage, en effet, les compétences gouvernementales entre une autorité générale et des autorités régionales, chacune possédant une sphère d'activité bien déterminée à l'intérieur de laquelle elle exerce le pouvoir suprême. Comme ce trait se retrouve dans tous les régimes fédératifs établis à l'exemple des Etats-Unis, l'on en a conclu que c'était là le caractère essentiel du fédéralisme, et on en a tiré un principe général précisément appelé le principe fédératif.

De ce principe nombreuses sont les définitions. Elles reviennent toutes à celle que donnait déjà Dicey au XIX^e siècle ⁴, ou à celle que

(1) "Dans ses traits essentiels, le fédéralisme apparaît comme une solution aux problèmes que pose le gouvernement des hommes dans des collectivités qui, à raison de considérations historiques, sociales, géographiques ou économiques, repoussent l'uniformité de réglementation que postule l'Etat unitaire. . . Le fédéralisme répond à la conviction d'une communauté d'intérêts entre des groupements jaloux par ailleurs de leur relative indépendance" (*Georges Burdeau: Traité de Science politique*, Tome II, *l'Etat*, pp. 401 et 403).

(2) On trouvera une analyse comparée des constitutions fédératives de ces pays dans la série de volumes publiés par le *Mouvement européen*, mais préparé aux Etats-Unis par le Groupe d'études de l'Université Harvard, série intitulée *Etudes sur le Fédéralisme*, comprenant sept volumes (Bruxelles 1952-1953). Les mêmes études ont paru aussi en anglais sous le titre *Studies in Federalism*, directed and edited by Robert R. Bowie and Carl J. Friedrich (Boston-Toronto 1954).

(3) Cf. W. P. M. Kennedy, *The Constitution of Canada* (second edition, Toronto 1938), p. 402.

(4) "The distribution of limited, executive, legislative and judicial authority among bodies each co-ordinate with and independent of the other" (A. C. Dicey, *The Law of the Constitution*, op. cit., p. 140).

propose le professeur Wheare en ce milieu de XX^e siècle ¹. En somme, le principe fédératif demande le partage des pouvoirs de gouvernement entre des unités politiques à la fois reliées entre elles et indépendantes les unes des autres. Il est important, sans doute, que les deux ordres de gouvernement puissent agir directement sur le peuple, mais il l'est encore plus que chacun soit limité à sa sphère et, à l'intérieur de celle-ci, jouisse de l'indépendance vis-à-vis de l'autre ².

7 En conséquence, nous pourrions à notre tour définir le régime fédératif proprement dit comme étant le régime d'association entre Etats dans lequel l'exercice de la puissance étatique se partage entre deux ordres de gouvernement, coordonnés mais non subordonnés entre eux, chacun jouissant du pouvoir suprême dans la sphère d'activité que lui assigne la constitution ³.

C'est là l'idée première et générale du régime, celle qui s'applique à tout Etat fédératif authentique ⁴. Afin de l'explicitier davantage et de la faire mieux saisir dans ses applications concrètes, nous analyserons un peu plus longuement ce que le professeur anglais Dicey dénomme "les caractères essentiels du fédéralisme" ⁵. Tout cela nous sera d'une grande utilité quand nous aborderons le fédéralisme canadien.

(1) "The method of dividing powers so that general and regional governments are each within a sphere, co-ordinate and independent" (K. C. Wheare, *Federal Government*, *op. cit.*, p. 11).

(2) K. C. Wheare, *op. cit.*, p. 15.

(3) Il existe de nombreuses définitions de l'Etat fédératif. K. C. Wheare, dans son ouvrage, en rapporte quelques-unes qui sont justes et précises, entre autres celle de Sir Robert Garran dans Report of the Royal Commission on the Australian Constitution (1929): "A form of government in which sovereignty or political power is divided between the central and the local governments, so that each of them within its own sphere is independent of the other" (p. 15).

Lui-même ajoute un peu plus loin: "Federal government exists when the powers of government for a community are divided substantially according to the principle that there is a single independent authority for the whole area in respect of some matters and that there are independent regional authorities for other matters, each set of authorities being co-ordinate with and not subordinate to the others within its own prescribed sphere" (*Federal Government*, *op. cit.*, p. 35).

(4) Notons ici en passant que le véritable régime fédératif s'accommode mal de la dictature et qu'il suppose des gouvernements démocratiques, tant au centre que dans les régions. C'est là la condition même du principe de l'indépendance de chaque gouvernement dans sa sphère d'activité. Wheare note justement à ce propos: "It may be possible in theory to conceive a federal government in which general and regional governments are dictatorships and yet each remains strictly within its own sphere, but it is difficult to imagine such a federal government coming into existence in the realm of practical politics or continuing to exist for any length of time. Dictatorship, with its one-party government and its denial of free election, is incompatible with the working of the federal principle. Federalism demands forms of government which have the characteristics usually associated with democracy or free government" (*Federal Government*, p. 48).

(5) *The Law of the Constitution*, *op. cit.*, p. 144.

Les caractères essentiels du régime fédératif

Du principe général que nous venons de rappeler découlent en effet trois grands éléments qui caractérisent nettement le régime fédératif et le distinguent du régime unitaire. Ce sont le partage des pouvoirs, la suprématie de la constitution et l'autorité des tribunaux comme interprètes de la constitution, caractères qui se retrouvent, avec de plus ou moins grandes modifications, dans tout véritable Etat fédératif.

Le partage des pouvoirs

Ce premier et grand attribut se confond, en fait, avec le principe fédératif lui-même. Aussi nous contenterons-nous d'en dire quelques mots.

Alors qu'en régime unitaire, tous les pouvoirs de l'Etat se concentrent en un seul gouvernement suprême, — ainsi en Angleterre, dans le Parlement britannique, dont la puissance législative est en quelque sorte illimitée et qui se subordonne toutes les autres branches du gouvernement¹ —, en régime fédératif, il y a nécessairement partage des pouvoirs, et limitation de ceux-ci par le fait même de leur division, entre une autorité générale et des autorités régionales, chacune maîtresse chez soi, mais dans un champ bien délimité. Comme le dit Dicey, le régime fédératif suppose non seulement partage, mais définition et limitation des pouvoirs de gouvernement, ce qu'on ne rencontre pas en régime unitaire.

Voici comment le même auteur explique sa pensée sur le sujet:

"L'idée qui préside à la formation d'un Etat fédératif présuppose une répartition de l'autorité entre le gouvernement national et les Etats séparés. De fait, les pouvoirs attribués à la nation entraînent plusieurs restrictions à l'autorité des Etats séparés, et comme on ne veut pas que l'autorité centrale trouve l'occasion d'empiéter sur les droits conservés par les Etats, sa sphère d'action devient nécessairement l'objet d'une rigoureuse définition. . . La tendance du fédéralisme à circonscrire l'action du gouvernement et à répartir la puissance de l'Etat entre des autorités coordonnées et indépendantes, est perceptible d'une manière spéciale, parce qu'elle constitue

(1) "All the power of the English state is concentrated in the Imperial Parliament, and all departments of government are legally subject to Parliamentary despotism. Our judges are independent, in the sense of holding their office by a permanent tenure, and of being raised above the direct influence of the Crown or the Ministry; but the judicial department does not pretend to stand on a level with Parliament; its functions might be modified at any time by an Act of Parliament; and such a statute would be no violation of the law. The Federal Judiciary, on the other hand, are co-ordinate with the President and with Congress, and cannot without a revolution be deprived of a single right by President or Congress" (Dicey, *op. cit.*, p. 156).

la distinction essentielle entre un système fédératif comme celui d'Amérique ou de Suisse, et un système unitaire, comme celui d'Angleterre ou de Russie"¹.

Et Dicey de conclure:

"En résumé, l'unitarisme signifie la concentration de la puissance de l'Etat entre les mains d'un pouvoir souverain visible, que ce soit un Parlement ou un tsar. Le fédéralisme signifie la répartition de la puissance de l'Etat entre plusieurs unités politiques coordonnées et régies chacune par la constitution"².

Tout cela est clair et nous fait mieux saisir la portée du principe fédératif. Remarquons en passant que ce principe strictement appliqué demande que les deux ordres de gouvernement soient indépendants l'un de l'autre, même dans le domaine économique, financier et fiscal. D'où la nécessité d'assurer, dans le partage des pouvoirs, une base pratique à cette indépendance: ce n'est pas tout, en effet, d'établir un gouvernement central et des gouvernements régionaux, il faut en plus donner à chacun les moyens de vivre, et de vivre dans l'indépendance, sinon, le régime fédératif lui-même ne subsistera pas longtemps³.

Le professeur Wheare expose très bien cette exigence du principe fédératif:

"Maintenant, si ce principe doit s'appliquer non seulement en droit strict mais aussi en pratique, il s'ensuit que les gouvernements central et régionaux à la fois doivent posséder, chacun sous son propre contrôle indépendant, des ressources financières suffisantes à l'exercice de ses fonctions exclusives. Chacun d'eux doit se coordonner financièrement avec l'autre. . . Les octrois, s'ils doivent compter comme sources indépendantes de revenu, ne doivent évidemment pas être subordonnés au bon vouloir du gouvernement qui les accorde. Ils doivent être des contributions

(1) *Op. cit.*, pp. 151 et 155. "The object for which a federal state is formed involves division of authority between the national government and the separate States. The powers given to the nation form in effect so many limitations upon the authority of the separate States, and as it is not intended that the central government should have the opportunity of encroaching upon the rights retained by the States, its sphere of action necessarily becomes the object of rigorous definition. . . The tendency of federalism to limit on every side the action of government and to split up the strength of the state among co-ordinate and independent authorities is specially noticeable, because it forms the essential distinction between a federal system such as that of America or Switzerland, and a unitarian system of government such as that which exists in England or Russia."

(2) *Op. cit.*, p. 157. "Unitarianism, in short, means the concentration of the strength of the state in the hands of one visible sovereign power, be that power Parliament or Czar. Federalism means the distribution of the force of the state among a number of co-ordinate bodies each originating in and controlled by the constitution."

(3) "It is not enough that the general government should be able to finance itself; it is essential also that the regional government should be able to do likewise. . . If a general government is to be established and supported — and that is the first assumption of any union federal or non-federal — will there be sufficient resources also to support independent regional governments? If there are not, then no matter how federal constitution is drawn up, in practice federal government will not be possible. Soon the regional governments will be unable to perform their functions or they will be able to perform them only at the price of financial unification" (K. C. Wheare: *Federal Government*, *op. cit.*, p. 53).

obligatoires sur lesquelles le gouvernement qui les accorde ne possède aucun pouvoir discrétionnaire..."¹.

Même exigence dans le domaine de la taxation:

"Si le principe fédératif s'appliquait en cette matière, il s'ensuivrait que chaque gouvernement formant partie d'une fédération serait capable d'exercer ses pouvoirs de taxation sans aucune entrave découlant de l'action d'un autre gouvernement. Les administrations fiscales seraient indépendantes"².

Nous aurons à revenir plus loin sur cette question capitale et d'actualité.

La suprématie de la constitution

Non moins importante que le partage des pouvoirs, bien que moins évidente à première vue, apparaît le deuxième élément caractéristique du régime fédératif, à savoir la suprématie de la constitution. Tout régime fédératif en effet repose sur une constitution, qui lui donne naissance, en détermine les structures et en contrôle les rouages par la suite. Nous sommes ici en face de la pièce maîtresse du régime. C'est la constitution en effet, et elle seule, qui assure le fondement juridique et garantit la forme fédérative de l'Etat. Aussi est-elle, comme on se plaît à le faire remarquer, "la loi suprême du pays" (*the supreme law of the land*), celle qui prime toutes les autres lois et à laquelle il faut se rapporter pour déterminer la validité des gestes législatifs posés par chacun des deux ordres de gouvernement.

C'est là, nous dit l'auteur anglais Dicey, une doctrine bien connue dans les pays fédératifs, spécialement aux Etats-Unis, mais qu'en Angleterre des avocats de grande expérience eux-mêmes ne parviennent que difficilement à saisir. La raison en est simple:

"Dans la constitution anglaise, il n'existe aucun principe admis énonçant une ressemblance véritable avec la doctrine (essentielle au fédéralisme) à l'effet que la constitution est la "loi suprême du pays". On n'y trouve rien de ressemblant à une

(1) *Op. cit.*, pp. 97 et 101. "Now if this principle is to operate not merely as a matter of strict law but also in practice, it follows that both general and regional governments must each have under its own independent control financial resources sufficient to perform its exclusive functions. Each must be financially co-ordinate with the other... Grants, if they are to rank as independent sources of revenue, must not depend, of course, upon the good will of the contributing government. They must be obligatory contributions about which the contributing government has no discretion. . ."

(2) *Ibid.*, p. 105. "If the federal principle is applied in this matter it would follow that each government in a federation would be able to exercise its power to tax unfettered by the control of any other government. The taxing powers would be independent."

L'auteur parle au conditionnel, parce qu'il ajoute cette constatation de fait: "Yet in practice not all federal governments appear to have applied the federal principle to this extent."

loi suprême ou une loi éprouvant la validité des autres lois. . . L'unique dogme fondamental du droit constitutionnel anglais est la souveraineté législative absolue ou le despotisme du Roi dans le Parlement. Mais ce dogme devient incompatible avec l'existence d'un pacte fondamental, dont les dispositions régissent toute unité politique à laquelle il a donné naissance" ¹.

Est-il besoin de signaler que cette observation trouve aussi son application au Canada? Nous avons adopté le régime parlementaire britannique, mais l'esprit de ce régime n'est pas toujours facile à concilier avec l'esprit du fédéralisme, et certains, comme nous le verrons plus tard, ne sont pas loin de tenir le Parlement central pour l'autorité suprême comme en Angleterre, alors qu'il n'est, de fait et de droit, qu'un corps subordonné à la constitution elle-même ².

Il est bon d'y insister, même au risque de répétition. Tous les auteurs, d'ailleurs, qui ont étudié le fonctionnement des Etats fédératifs, affirment que la suprématie de la constitution est une nécessité du fédéralisme. K. C. Wheare précise:

"Les termes d'un accord constituant le gouvernement général et les gouvernements régionaux et répartissant les pouvoirs entre eux doivent lier lesdits gouvernements général et régionaux. C'est un corollaire de la définition même d'un gouvernement fédératif. Si les gouvernements général et régionaux doivent se co-ordonner, l'un avec les autres, aucun d'eux ne doit être en position de déroger aux termes de leur accord relativement aux pouvoirs et au "status" dont chacun doit jouir. Pour tout ce qui concerne la répartition de l'autorité entre les gouvernements, le principe du fédéralisme exige la suprématie de la constitution" ³.

De ce caractère essentiel du fédéralisme, Dicey tire trois conséquences qu'on nous permettra de signaler brièvement.

La première est la suivante: la constitution doit être écrite. La raison en est évidente:

"Les bases d'un Etat fédératif constituent un contrat compliqué. Ce pacte renferme une variété de conditions auxquelles les Etats à fédérer ont souscrit, géné-

(1) *The Law of the Constitution*, op. cit., pp. 144-145. "Under the English constitution no principle is recognized which bears any real resemblance to the doctrine (essential to federalism) that the constitution constitutes the "supreme law of the land". . . There is no such thing as a supreme law, or law which tests the validity of others laws. . . The one fundamental dogma of English constitutional law is the absolute legislative sovereignty or despotism of the King in Parliament. But this dogma is incompatible with the existence of a fundamental compact the provisions of which control every authority existing under the Constitution."

(2) "The distribution of all the powers of the state among co-ordinate authorities necessarily leads to the result that no one authority can wield the same amount of power as under a unitarian constitution is possessed by the sovereign" (A. V. Dicey: *The Law of the Constitution*, pp. 171-172).

(3) *Federal Government*, op. cit., p. 55. "The terms of the agreement which establishes the general and regional governments and which distributes powers between them must be binding upon these general and regional governments. This is a logical necessity from the definition of federal government itself. If the general and regional governments are to be co-ordinate with each other, neither must be in a position to override the terms of their agreement about the powers and status which each is to enjoy. . . In all that concerns the division of authority between governments, the federal principle requires the supremacy of the constitution."

ralement après mûre délibération. Baser un tel accord sur des ententes ou des conventions serait de nature à provoquer des mésententes et des désaccords. Les articles du traité, en l'espèce, de la constitution, doivent être consignés par écrit. La constitution doit être un document écrit et, si possible, un document écrit dont les termes ne doivent donner lieu à aucun malentendu. . ."¹.

De fait, tous les Etats fédératifs possèdent une constitution écrite.

La deuxième conséquence de cette suprématie de la constitution est le caractère de rigidité de cette dernière. La constitution doit être peu facile à modifier. Il s'agit de la loi fondamentale du régime; aussi faut-il toujours une raison grave pour y toucher. De toute façon, aucun des deux ordres de gouvernement ne devrait avoir le droit de modifier seul la constitution, au moins en ce qui concerne le partage des pouvoirs et le statut propre de chacun. Le mieux, surtout si l'on veut assurer la permanence du caractère fédératif, c'est d'associer les deux, et même le peuple, à cette procédure de révision².

Encore une fois, citons le témoignage si autorisé et devenu classique de Dicey:

"La loi de la constitution doit être légalement immuable ou bien elle ne doit être susceptible de changement que par une autorité placée au-dessus et au-delà des corps législatifs ordinaires, législature fédérale ou législature d'état, créés par la constitution"³.

Il se peut, ajoute-t-il dans une remarque qui vaut pour le cas canadien, que les fondateurs d'un Etat fédératif omettent délibérément de pourvoir au moyen de changer d'une façon légale les bases constitutionnelles:

"Semblable omission ne serait pas anormale de la part des auteurs d'une union fédérative, puisque l'une des raisons principales des états pour accepter cet accord est de prévenir tout empiètement ultérieur sur les différents droits des états"⁴.

(1) *The Law of the Constitution*, p. 146. "The foundations of a federal state are a complicated contract. This compact contains a variety of terms which have been agreed to, and generally after mature deliberation, by the States which make up the confederacy. To base an arrangement of this kind upon understandings or conventions would be certain to generate misunderstandings and disagreements. The articles of the treaty, or in other words of the constitution, must therefore be reduced to writing. The constitution must be a written document, and, if possible, a written document of which the terms are open to no misapprehension. . ."

(2) "It is essential in a federal government that there be a power of amending the constitution, that power, so far at least as concerns those provisions of the constitution which regulate the status and powers of the general and regional governments, should not be confided exclusively either to the general governments or to the regional governments. . . Practically it is wise to associate both the general government and the regions, either their governments or their peoples, in the process" (K. C. Wheare: *Federal Government*, *op. cit.*, p. 57).

(3) *Op. cit.*, p. 146. "The law of the constitution must be either legally immuable, or else capable of being changed only by some authority above and beyond the ordinary legislative bodies, whether federal or state legislatures, existing under the constitution."

(4) *Op. cit.*, p. 146. "Such an omission would not be unnatural on the part of the authors of a federal union, since one main object of the States entering into the compact is to prevent further encroachments upon their several state rights."

Une raison supplémentaire provient de la nature de la constitution fédérative:

"A dire vrai, une constitution fédérative tient de la nature d'un traité, et il est bien concevable que les auteurs de la constitution aient l'intention de ne procurer aucun moyen constitutionnel pour modifier ses dispositions sans l'assentiment de toutes les parties au traité" ¹.

La plupart du temps, toutefois, une constitution fédérative comporte sa propre formule d'amendement et énonce les moyens extraordinaires auxquels il faut recourir pour la modifier:

"Il est certain, en tout cas, que si les fondateurs d'un gouvernement général croient que le maintien d'un système fédératif est de prime importance, le pouvoir législatif suprême ne peut être en toute sécurité dévolu à une législature quelconque ordinaire fonctionnant sous le régime de la constitution. Car accorder ainsi la souveraineté législative serait incompatible avec l'idée maîtresse du fédéralisme, à savoir la séparation permanente entre les sphères du gouvernement national et celles des divers Etats" ².

Autant de particularités ³ qui valent la peine d'être rappelées dans la conjoncture actuelle du Canada.

La troisième et dernière conséquence de cette suprématie est la suivante: toute assemblée législative en régime fédéral, qu'il s'agisse du gouvernement central ou des gouvernements régionaux, est un corps subordonné à la constitution, et dont par conséquent les lois sont valides ou invalides selon qu'elles se situent en deça ou au-delà de l'autorité que lui confère précisément la constitution ⁴. Tout cela découle logiquement des prémisses posées jusqu'ici, et paraît si évident qu'il nous semble inutile de nous y arrêter plus longtemps.

(1) *Op. cit.*, p. 146. "The truth is that a federal constitution partakes of the nature of a treaty, and it is quite conceivable that the authors of the constitution may intend to provide no constitutional means of changing its terms except the assent of all the parties to the treaty.

(2) *Op. cit.*, p. 147. "It is at any rate, certain that whatever the founders of a federal government hold the maintenance of a federal system to be of primary importance, supreme legislative power cannot be safely vested in any ordinary legislature acting under the constitution. For so to vest legislative sovereignty would be inconsistent with the aim of federalism, namely, the permanent division between the spheres of the national government and of the several States."

(3) Dicey illustre sa pensée par l'exemple américain: "If Congress could change the Constitution, New York and Massachusetts would have no legal guarantee for the amount of independence reserved to them under the Constitution, and would be as subject to the sovereign power of Congress as is Scotland to the sovereignty of Parliament; the Union would cease to be a federal state, and would become a unitarian republic." Il s'ensuivrait aussi un désordre, du point de vue fédéral, si les Etats pouvaient changer seuls la Constitution (*Ibid.*, p. 148).

Dans le même sens, Georges Burdeau écrit: "En définitive, l'autonomie et les autres prérogatives des Etats-membres n'ont d'autres garanties que la composition de l'organe de révision et la procédure qui lui est imposée". (*Op. cit.*, l'Etat, p. 422).

(4) "Every legislative assembly existing under a federal constitution is merely a subordinate law-making body, whose laws are of the nature of by-laws, valid whilst within the authority conferred upon it by the constitution, but invalid or unconstitutional if they go beyond the limits of such authority" (*Dicey, op. cit.*, p. 149-150).

L'autorité des tribunaux

Le troisième caractère essentiel du régime fédératif est l'autorité des tribunaux comme gardiens et interprètes de la constitution. Ce n'est pas tout, en effet, de proclamer suprême la constitution, il faut encore prévoir le moyen de la faire respecter par tout le monde, à commencer par les gouvernements eux-mêmes, et d'en interpréter le véritable sens en cas de conflit. Comme ce rôle exige un arbitre impartial, indépendant de la politique, il est naturel et normal que l'on recourt aux tribunaux, et que l'on institue ce qu'on a appelé le contrôle juridictionnel ¹.

La plupart des Etats fédératifs l'ont fait et ils ont couronné leur réseau judiciaire d'une Cour suprême, chargée de veiller au maintien de la constitution et de juger en dernier ressort toutes les causes impliquant une interprétation de celle-ci. Il s'agit là d'une fonction de toute première importance, si bien qu'on a pu sur le sujet écrire un livre intitulé *Le gouvernement des juges* ².

Ce qui nous intéresse surtout ici, ce n'est pas tant le rôle, que la formation ou, si l'on veut, le statut juridique de la Cour suprême. C'est là une exigence du régime fédératif qu'aucun des deux ordres de gouvernement ne puisse, l'un à l'exclusion de l'autre, toucher au partage des pouvoirs, une fois ce dernier fixé dans et par la constitution. Il s'ensuit qu'aucun d'entre eux n'est apte à juger seul des querelles qui peuvent surgir sur ce point ³. D'où l'obligation de recourir à un tribunal extérieur.

Mais le problème n'est que reculé, il n'est pas entièrement réglé. De ce tribunal et de ses membres, quel sera le statut juridique? En d'autres termes, qui constituera ce tribunal et qui en nommera les membres? Le

(1) Pour certains auteurs, comme, par exemple, le juriste autrichien Kelsen, un tel contrôle est de l'essence du régime fédératif: "Un acte juridique de l'Etat central qui, excédant la limite que lui fixe la Constitution fédérale, empiète sur le domaine constitutionnellement garanti aux Etats-membres ne doit pas avoir plus de valeur juridique que l'acte d'un Etat-membre qui viderait la compétence de l'Etat central. Ce principe est le seul qui répond à l'essence de l'Etat fédéral, et il ne peut pas être réalisé autrement que par un tribunal constitutionnel" (H. Kelsen: *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, *Revue du droit public*, 1928, p. 256).

(2) E. Lambert: *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, 1921. Dicey a de longs développements sur l'importance des juges en régime fédératif: "The Bench of judges is not only the guardian but also at a given moment the master of the constitution. . . The judicial Bench supports under federal institutions the whole stress of the constitution". (*The Law of the Constitution*, pp. 175-176).

(3) "Since it is the criterion of a federal government not merely that there should be a division of powers, but also that this division should not be dependent upon the general government or the regional governments alone, it follows that the last word in settling disputes about the meaning of the division of powers must not rest either with the general government alone or with the regional governments alone." (K. C. Wheare: *Federal Government*, p. 60).

gouvernement central seul? Les gouvernements régionaux seuls? N'est-ce pas là, dès le point de départ, fausser le jeu du principe fédératif?

"Il y a un danger que les juges relevant du gouvernement fédéral n'interprètent la constitution en faveur du pouvoir central, et que les juges nommés par les Etats n'en faussent le mécanisme au profit des droits et intérêts des Etats"¹.

Aux Etats-Unis, ajoute Dicey, on a résolu ce problème par la création d'une Cour suprême, laquelle doit son existence à la constitution elle-même et possède un statut juridique qui en fait l'égale des deux autres branches du gouvernement, à savoir le président et le Congrès. Le côté faible, du point de vue strictement fédératif, c'est que la nomination des juges relève entièrement du gouvernement central, en particulier du président, privilège que les présidents successifs n'ont pas manqué d'exploiter à l'occasion, comme le montre l'histoire de la Cour suprême aux Etats-Unis².

Toujours selon une juste conception du fédéralisme, on ne saurait en outre prétendre que seuls les tribunaux créés par le gouvernement central soient aptes à juger des litiges constitutionnels. Le professeur Wheare note justement à ce propos:

"Il ne faut pas prétendre qu'il est indispensable pour un gouvernement fédératif que l'interprétation du partage des pouvoirs soit confiée aux tribunaux du gouvernement général... Ce qui est indispensable pour un gouvernement fédératif, c'est qu'un organisme impartial, indépendant des gouvernements général et régionaux, statue sur l'interprétation du partage des pouvoirs"³.

Ce sera là aussi notre conclusion. En régime fédératif pour décider en dernier ressort des querelles concernant la division des pouvoirs, la théorie comme le bon sens demandent un tribunal complètement indépendant des parties en cause. Que si cette exigence s'avère ou trop difficile à satisfaire, ou contraire aux susceptibilités nationales, il faudrait

(1) A. V. Dicey: *The Law of the Constitution*, p. 159. "For there existed a danger that judges depending on the federal government should wrest the Constitution in favour of the central power, and that judges created by the States should wrest it in favour of State rights or interests."

(2) Voir, entre beaucoup d'autres, Arthur N. Holcombe: *Our More Perfect Union*, Georges Burdeau: *Traité de science politique*, tome III, Livre II, chap. III. "Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis".

J. Lambert: *Histoire constitutionnelle de l'Union américaine*, Vol. IV, Du contrôle de la constitutionnalité des lois au gouvernement des juges, 1937.

Paul A. Freund: *On understanding the Supreme Court*, Boston 1951; — "The Supreme Court of the United States" (*The Canadian Bar Review*, December 1951, p. 1080).

(3) Wheare: *Federal Government*, p. 66. "It must not be assumed that it is essential for federal government that the power to determine the meaning of the division of powers should be entrusted to the courts of the general government. . . What is essential for federal government is that some impartial body, independent of general and regional governments, should decide upon the meaning of the division of powers."

au moins que les nominations à la Cour suprême ne soient pas l'apanage exclusif d'un des deux ordres de gouvernement ¹.

Il y aurait enfin d'autres considérations à ajouter sur l'esprit propre au régime fédératif ². Pour nous borner, toutefois, à l'aspect précis qui nous intéresse directement ici, disons seulement que le régime, pour bien fonctionner, suppose le développement, chez le peuple et chez les gouvernants, du sens juridique, particulièrement du sens de la justice constitutionnelle. Ce qui fait écrire à Dicey que le fédéralisme est synonyme de légalisme et qu'il ne peut s'épanouir que parmi des sociétés imbues d'esprit légal et habituées au respect de la loi ³.

Nous rappellerions volontiers aussi que le fédéralisme signifie d'abord et avant tout un régime d'association entre Etats et qu'en conséquence l'une des premières conditions nécessaires à son bon fonctionnement nous paraît être l'esprit d'association ou de collaboration chez tous les intéressés, ce qui condamne à la fois l'esprit de domination et d'unification à tout prix de la part du gouvernement central, et l'esprit d'indépendance et de séparatisme de la part des gouvernements régionaux.

Né d'un compromis entre deux tendances contraires, fondé sur un délicat et minutieux équilibre entre deux ordres de gouvernement, le régime fédératif ne peut que mal fonctionner et grincer péniblement lorsque l'un des gouvernements se refuse à tout compromis ou s'efforce de rompre l'équilibre en sa faveur.

Elargissant les perspectives, nous dirons même: le fédéralisme, comme régime politique et juridique, ne pourra se maintenir et donner satisfaction qu'à la condition de pousser ses racines jusque dans la vie sociale elle-même et d'y rencontrer des bases sociologiques et même philosophiques sur lesquelles il pourra fermement s'appuyer. En d'autres termes, le véritable esprit du fédéralisme, c'est par delà les structures politiques et juridiques qu'il faut le chercher. Voilà pourquoi il nous faut traiter ici du second aspect du fédéralisme, c'est-à-dire de cet aspect plutôt sociologique et philosophique sous lequel il se présente comme un système général d'organisation de la société.

(1) "If the Supreme Court is dependent upon the general or regional governments, then the system of government is to that extent not federal." (Wheare: *op. cit.*, p. 64).

(2) Sur l'aspect politique du fédéralisme, consulter l'article suivant: Norman McL. Rogers, "The Political Principles of Federalism" (*The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. I, August 1935, pp. 337-348).

(3) "Federalism, lastly, means legalism — the predominance of the judiciary in the constitution — the prevalence of a spirit of legality among the people. . . . A federal system again can flourish only among communities imbued with a legal spirit and trained to reverence the law". (*The Law of the Constitution*, pp. 175 et 179).

CHAPITRE II

Le fédéralisme, comme système d'organisation sociale

On se tromperait certainement en croyant que l'étude que nous entreprendrons n'est qu'une digression idéologique qui n'a rien à voir aux problèmes constitutionnels proprement dits. Au contraire, c'est plutôt le fond même de la question que nous abordons maintenant. Le débat sur le terrain constitutionnel, il faut bien s'en rendre compte, n'a pris en ces derniers temps une telle gravité que parce qu'il reflétait et traduisait un conflit beaucoup plus profond dans le domaine idéologique. Aussi serait-ce faire preuve de naïveté en même temps que nourrir une dangereuse illusion que de prétendre régler le premier sans tenir compte du second.

La technique juridique, d'ailleurs, à elle seule, est impuissante à résoudre un conflit d'idées d'une façon efficace et définitive. Car la véritable question qui se pose en l'occurrence en est une de philosophie de l'homme et de la société. Quelle sorte d'homme et de vie sociale voulons-nous? Quelle sorte de civilisation prétendons-nous édifier? De la réponse que nous donnons pratiquement à ces questions dans notre vie quotidienne dépend le sort de notre régime politique, car le fédéralisme, nous le verrons bientôt, implique une certaine conception de l'homme et de la société, et il ne peut s'épanouir et se maintenir que là où fleurit cette conception.

Ce serait une autre erreur que de croire que nous exposons ici une théorie toute nouvelle du fédéralisme, alors que nous nous contentons d'en reprendre la notion traditionnelle, mais en l'élargissant et surtout en l'approfondissant. Qu'est-ce donc en définitive que le fédéralisme? C'est, avons-nous dit, le régime de l'association par opposition au régime d'un seul; il s'impose chaque fois qu'on ne veut ni de l'unité, destructrice des individualités, ni de l'indépendance, destructrice de l'unité. Et cela, c'est une formule générale, qui vaut non seulement entre les Etats, mais dans tous les domaines de la vie sociale. Ainsi considéré, il apparaît comme

un système qui, en réaction à la fois contre l'unitarisme et l'individualisme, préconise l'association entre individus et entre groupes sociaux comme principe central d'organisation de la société ¹.

Encore une fois, les cadres politiques et juridiques ne sont pas tout, et de même qu'on n'a pas tout dit sur la démocratie quand on en a décrit l'aspect politique, ainsi il reste encore beaucoup à dire sur le fédéralisme, même après l'avoir présenté comme régime politique et juridique. Il reste certainement, en tout cas, à l'étudier en profondeur ², et plus particulièrement à en faire connaître les bases sociologiques et philosophiques, ainsi que les exigences concrètes dans l'ordre politique.

Les bases philosophiques et sociologiques

Par là nous entendons les assises profondes sur lesquelles repose normalement tout le système et d'où il tire le meilleur de son esprit. Même si leur présence n'est pas toujours consciemment perçue, elles n'en sont pas moins nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du système. Sans elles, en effet, on pourra bien édifier des superstructures qui donneront au régime les apparences extérieures du fédéralisme, mais l'esprit manquera pour animer ces squelettes, et le régime lui-même ne pourra être dit que décorativement fédératif.

Ces bases sont au nombre de quatre: la conception chrétienne de l'homme et de la société, le fait de la variété et de la complexité de la vie sociale, l'idée de bien commun et le principe de la fonction subsidiaire de toute collectivité. Sur chacune d'entre elles, il y aurait de longues

(1) L'un des auteurs suisses qui ont le mieux saisi l'esprit et le véritable caractère du fédéralisme, écrit à ce propos: "Comment se définit le fédéralisme? Toute fédération est d'abord une association. L'association, voilà donc le premier principe du fédéralisme. Ce principe possède une valeur, une force qui dépasse la fédération politique entre petits États, entre cités, pour devenir une conception de la vie sociale et, par conséquent, de l'homme lui-même.

"Cette conception s'exprime pratiquement ainsi: partout où l'intervention de l'État ne s'impose point comme absolument nécessaire, substituer au régime de l'étatisme celui de l'association. . .

"Le fédéralisme est un principe social. Il est un principe social avant d'être un principe politique. Protéger, harmoniser, développer la vie sociale: telle est sa raison d'être, telle est sa fin". (Gonzague de Reynold, *Conscience de la Suisse*, pp. 106, 110).

(2) "Il ne suffit point d'entendre par fédéralisme une forme politique, un système de gouvernement: il faut encore dégager les principes par lesquels il s'enracine dans la vie humaine. Car les principes ne sont pas des abstractions, mais des racines; ils ne sont point au-dessus de la vie, mais dans la vie comme les racines sont dans la terre; ils ne s'intègrent point dans la vie de haut en bas, par la force des lois et des constitutions, mais c'est la vie qui reçoit d'eux la sève sans laquelle elle ne saurait s'épanouir dans son intégrité". (Gonzague de Reynold, *Conscience de la Suisse*, p. 105).

explications à donner; nous nous contenterons de l'essentiel afin de ne pas allonger ou alourdir indûment notre rapport ¹.

La conception chrétienne de l'homme et de la société

Au point de départ de la véritable doctrine fédéraliste se retrouve une conception de l'homme et de la société qui, dans ses principaux traits, s'inspire des grands principes chrétiens sur lesquels s'est édifiée notre vieille civilisation occidentale ². Selon cette conception, l'homme est avant tout un être spirituel, intelligent et libre, doué d'une âme immortelle, bref une personne qui, comme telle, dépasse en valeur tout l'univers matériel et a la charge et la responsabilité de sa propre destinée.

Fait à l'image de Dieu, l'homme a pour mission de marquer, à son tour, de sa propre image la terre et la société, c'est-à-dire de les humaniser en y introduisant et en y faisant régner les valeurs qui font sa propre grandeur et dignité, à savoir les valeurs de l'esprit. Etant une personne, l'homme ne peut servir ni d'instrument ni de moyen à qui ou à quoi que ce soit; il doit faire épanouir en lui la vie de l'esprit sous toutes ses formes et se développer dans la communion et l'amour de ses semblables.

Il suit de là que la société elle-même lui doit être ordonnée et être organisée de telle façon qu'il puisse s'y épanouir comme une personne, c'est-à-dire spirituellement et moralement. Pour cela, il est nécessaire que puissent entrer en jeu les forces de son esprit et le dynamisme de sa liberté, et qu'il participe activement à l'organisation sociale, qu'il en soit, en un mot, l'artisan et non l'esclave.

Cela suppose évidemment que la société elle-même le traite en homme et l'aide dans le rude apprentissage de sa liberté, l'éduquant en vue d'obtenir sa libre collaboration au bien commun. Ce à quoi elle doit viser, c'est moins à conduire l'homme qu'à lui apprendre à se conduire lui-même en prenant ses propres initiatives et responsabilités, car, selon le mot du philosophe russe, Nicolas Berdiaeff, "la liberté est difficile, et c'est l'esclavage qui est facile".

(1) Le fédéralisme *social* dont nous exposons ici la théorie est plus large que le fédéralisme *politique* que nous avons décrit antérieurement. Il peut se trouver réa-lisé, et en fait il se rencontre, dans des pays et des Etats qui n'ont *politiquement* rien de fédératif dans leurs structures. D'un autre côté, il n'existe pas toujours dans des Etats qui se présentent officiellement comme fédératifs. En définitive, ce qui compte, c'est moins le décor extérieur, que l'esprit qui anime un régime.

(2) "Il y a une philosophie du fédéralisme. Le fédéralisme n'a de sens, de valeur, de solidité que s'il reste attaché à cette philosophie comme un lustre à son anneau. Mais quel anneau ? La conception chrétienne de l'homme et par conséquent de la vie humaine". (Gonzague de Reynold, *Conscience de la Suisse*, p. 114).

C'est sur une telle conception que se fonde le fédéralisme. Les hommes qu'il lui faut, ce ne sont ni des esclaves ni des êtres amorphes et sans vie personnelle, mais bien des personnes, c'est-à-dire des êtres sociaux capables d'initiative, de décision et de responsabilité, capables non seulement de construire la société à leur image, mais aussi d'en garder la maîtrise, d'empêcher qu'elle ne devienne, une fois organisée, une sorte de monstre qui les dévore eux-mêmes.

Le fédéralisme veut ainsi conserver à la société son caractère humain, faire en sorte qu'elle soit vraiment une société de personnes, perméable par conséquent au jeu des forces spirituelles et des valeurs morales, et non pas dominée exclusivement, comme les sociétés animales, par le souci du bien-être matériel et par l'instinct de la conservation de l'espèce.

Certains diront peut-être que cet exposé n'est guère "scientifique". A cela nous nous contenterons de faire remarquer avec le grand historien anglais, Arnold Toynbee, que la science seule est impuissante à résoudre nos problèmes actuels, parce qu'il s'agit de problèmes moraux et que la science est amoral. L'on ne devrait non plus oublier le spectacle que nous donnent aujourd'hui les Etats communistes et totalitaires: plus le système y a des prétentions "scientifiques", et plus la personne humaine en est écrasée.

Le fait de la variété et de la complexité de la vie sociale

L'un des grands mérites du fédéralisme, c'est, en outre, de fuir l'abstraction et l'idéologie pure. Sa conception de l'homme, il l'associe tout de suite avec une réalité profonde: le fait naturel et multiforme de la sociabilité humaine, de la variété et de la complexité de la vie sociale, et c'est la reconnaissance et l'acceptation d'un tel fait qu'il met, en deuxième lieu, à la base de son programme d'organisation sociale.

Répondant aux pressantes invitations de sa propre nature, l'homme en effet entre en relations avec ses semblables, et fonde progressivement une foule de groupements, d'associations, de communautés et de sociétés, qui vont de la famille à la société internationale. C'est là une loi de son être même, qui le pousse à s'insérer dans de multiples sociétés, dont aucune pourtant, pas même l'Etat, n'épuise les exigences et les possibilités sociales de sa nature. Et plus la civilisation se développe et s'affine, plus se multiplient les rapports sociaux, accroissant ainsi le nombre des groupements et des institutions.

C'est là une vérité d'expérience, constatée par tous les grands observateurs sociaux, depuis Aristote, pour qui l'homme était un animal naturellement politique, jusqu'à Harold J. Laski, qui le définit "un animal bâtisseur de communautés" ¹. La société humaine apparaît donc en définitive comme un immense réseau fait d'une multitude d'associations diverses, chacune enserrant l'homme sous un certain aspect, par exemple, en tant que père, en tant que travailleur, en tant que sportif, en tant que croyant, etc., etc.

Il est des systèmes, l'étatisme totalitaire, par exemple, qui prennent ombrage d'une telle richesse et ne peuvent supporter une si grande complexité. Aussi s'efforcent-ils de supprimer l'une et l'autre, en réduisant tout d'abord la vie sociale aux rapports de l'individu et de l'Etat et en l'absorbant ensuite dans la vie politique. En d'autres termes, l'étatisme érigé en système veut tout réduire à l'unité de simplicité et veut tout politiquer, afin de mieux contrôler et assujettir l'homme lui-même.

Le fédéralisme, lui, part de la vie sociale telle qu'elle est et il l'admet dans toute sa variété et sa complexité. Son but, ce n'est pas d'asservir, mais de coordonner, ce n'est pas d'unifier, mais d'unir. Rien ne lui est plus étranger que les simplifications abstraites, que les unifications oppressives. Il entend garder à la vie sociale sa liberté et sa vitalité, et ne sacrifier, en l'organisant, aucune parcelle d'humain. Parce qu'il repose tout entier sur le principe de l'association et qu'il perçoit la société comme un vaste réseau d'associations, il ne peut que s'opposer à la dictature d'un seul, fût-ce celle de l'Etat, il ne peut que réclamer pour les divers groupements la liberté de s'épanouir et que mettre à la base de son organisation sociale un pluralisme respectueux de l'homme et de la vie.

L'idée de bien commun

Respectueux de l'homme et de la vie, le fédéralisme l'est encore quand il propose ensuite comme idée organisatrice de son ordre social l'idée de bien commun ². Pour lui, non seulement le bien commun constitue l'objet de toute société, mais il doit être conçu à l'image même de la vie sociale, c'est-à-dire aussi varié et complexe que celle-ci.

Quelle que soit la société qu'il fonde, — famille, syndicat, Etat, etc., — l'homme y est toujours poussé par l'appât d'un bien, réel ou appa-

(1) Harold J. Laski, *Grammaire de la Politique*, (Paris, 1933), p. 7.

(2) Sur ce rôle de l'idée de bien commun, voir J. Messner, *Social Ethics*, Book I, Part III, No 46 "The Ordering Power : the Principle of the Common Good" (St. Louis and London), pp. 194-196.

rent. C'est ce bien recherché en commun qui unit les volontés, détermine la fin de la société, et impose des obligations à chacun des membres ¹.

Mais si élevé, si complet soit-il, aucun bien recherché en commun par les hommes ne peut à lui seul épuiser les activités sociales de la nature humaine. En d'autres termes, il n'y a pas un seul bien commun, mais plusieurs, et le bien commun humain comporte lui-même différents aspects ².

Nous l'avons déjà vu: l'homme, en exerçant son activité sociale, fonde tout naturellement une série de communautés et de sociétés, chacune d'entre elles possédant son bien commun, chacune en conséquence exigeant une partie de l'activité de l'homme et fournissant à celui-ci en retour un milieu social pour alimenter sa vie sociale. Il ne faut donc pas concevoir le bien commun comme un bloc monolithique donné et réalisé d'un seul coup, mais bien plutôt comme un ensemble organisé de cercles concentriques qui entourent la personne humaine, allant de la famille à la société internationale, et se réalisant par degrés, par étapes et par paliers.

L'Etat totalitaire se fait précisément du bien commun une conception moniste, et il cherche à le réaliser par la seule activité de l'Etat; aussi tend-il à absorber les biens communs plus particuliers, comme ceux des familles, des associations professionnelles, des cités, des provinces, etc., avec ce résultat que ces groupements perdent peu à peu leur vie personnelle et deviennent des rouages dans un immense mécanisme administratif.

Pour le fédéralisme, au contraire, chaque communauté, comme chaque société, a son bien commun propre, lequel est la source de ses droits et de ses devoirs. Au lieu donc de tout faire dépendre de la seule volonté de l'Etat, il veut tout faire découler des exigences du bien commun poursuivi par chaque groupe, c'est-à-dire qu'il fonde le droit, non pas uniquement sur l'Etat, mais sur les exigences sociales de la nature humaine elle-même.

Voici comment un expert suisse, qui a comparu d'ailleurs devant notre Commission, décrit cette idée centrale du fédéralisme:

(1) "L'idée de bien commun est à la base de toute la vie sociale, et non seulement de la vie politique. Toute société poursuit un bien commun à ses membres; c'est là une affirmation fondamentale de la sociologie. Ainsi en est-il de la famille, ainsi des groupements économiques ou professionnels" (J.-T. Delos, O.P., "La fin propre de la politique: le Bien commun temporel", cours à la Semaine sociale de Reims, 1933, compte-rendu, p. 221).

(2) Cf. J. Messner, *op. cit.*, Book I, Part II, No. 31, "The Pluralistic Character of the Common Good", pp. 138-140.

"Chaque groupe personnifie son bien commun propre. . . Toute société qui incarne le bien commun est douée de droits propres. Dans la mesure où elle personnifie ce bien commun, chaque communauté a le droit, qu'elle tire d'elle-même, du but qui est le sien, de se donner les règles et les institutions que la réalisation de ce but exige. Dans la mesure où elle assure le service du bien commun qui est le sien, elle a le droit d'exiger que ce droit lui soit reconnu et qu'il soit respecté par toutes les autres communautés. Son droit propre est, comme le sont tous les droits individuels, opposable à tous. Au lieu de considérer que l'Etat. . . a seul le droit de déterminer rationnellement les principes du bien commun. . ., on reconnaît à toute communauté qui a le soin d'une portion du bien commun, le droit de promulguer de telles règles. . .

Le rôle et la tâche de l'Etat ne se trouvent nullement atteints ou diminués du fait de l'existence, dans son sein, de communautés locales ou régionales, assumant, chacune pour sa part, une portion du bien commun, pas plus que n'est atteinte ou diminuée sa souveraineté extérieure, sagement comprise, par l'existence d'une communauté internationale plus ou moins universelle, à qui incombe aussi le soin d'un aspect du bien commun, du bien universel" ¹.

Si le fédéralisme insiste sur cette idée du bien commun, après avoir insisté sur le fait de la variété et de la complexité de la vie sociale, c'est qu'il est convaincu que l'une et l'autre sont nécessaires au libre épanouissement de l'homme, c'est qu'il croit, avec Jacques Maritain, que "le développement de la personne humaine réclame normalement une pluralité de communautés autonomes, ayant leurs droits, leurs libertés et leurs autorités propres" ². Par l'intermédiaire de ces communautés de base, en effet, s'établit toute une zone de droit privé, soustraite aux regards et aux atteintes de l'Etat, et au sein de laquelle peuvent jouer et s'épanouir les libertés concrètes de la personne. D'où l'importance d'une conception pluraliste du bien commun ³.

(1) Joseph Piller, *La conception fédéraliste : sa réalisation dans l'ordre juridique*, (Politeia, vol. 1, fasc. 3-4, 1949), p. 253.

(2) Jacques Maritain, *Les Droits de l'homme et la Loi naturelle* (Paris 1947), p. 25.

(3) Dans son cours à la Semaine sociale de France, en 1932, le P. Delos a bien montré comment de la notion de bien commun découlaient à la fois un principe de responsabilité individuelle et d'initiative, et un principe d'autorité aussi éloigné de l'étatisme que de la dictature sociale du collectivisme:

"On peut poser en règle que partout où il y a un bien collectif à assurer, c'est aux intéressés eux-mêmes qu'il incombe d'y pourvoir, par l'usage de leur liberté et sous leur responsabilité. Que nous disent la raison et la pensée chrétienne? Le bien commun est la condition nécessaire du bien individuel: la même obligation, qui force l'homme, être intelligent et libre, à tendre vers son propre bien, fait peser sur lui l'obligation de procurer le bien collectif, qui est la condition de son bien individuel. La personne humaine est responsable de ses fins sociales comme elle l'est de ses fins individuelles.

Cette responsabilité l'affecte d'abord envers sa conscience: puis envers la collectivité des co-intéressés: car le bien commun est le bien de plusieurs, et chacun d'eux peut exiger que les autres lui apportent leur contribution.

Ainsi, à la source de l'organisation sociale, nous voyons la liberté, l'initiative et la responsabilité individuelle, par ce que nous y trouvons l'homme, conscient et responsable placé en face d'un de ses idéals obligatoires, le Bien commun". (Le Bien commun international et les enseignements du Saint-Siège", compte-rendu, p. 200).

Le principe de la fonction subsidiaire de toute collectivité

Pour compléter sa doctrine de base, le fédéralisme met enfin de l'avant un principe d'organisation qui tend à répartir les activités et les responsabilités dans le fonctionnement de la vie sociale¹. Ce principe pourrait s'énoncer ainsi d'une façon générale : à l'égard des individus et des groupements inférieurs, toute collectivité doit se contenter d'exercer une fonction supplétive et subsidiaire, se gardant en conséquence de faire à leur place ce qu'ils sont capables de faire par eux-mêmes.

Un tel principe n'est que le complément logique des trois autres bases que nous venons de décrire. Il découle en tout cas de la conception chrétienne de l'homme et de la vie sociale. Tout homme, en effet, a le droit et le devoir de chercher à se développer lui-même dans la ligne de sa nature, à épanouir sa personnalité; mais, être intelligent et donc capable de prévoir ses besoins et le résultat de ses actes, être libre et capable de décider ce qu'il fera ou ne fera pas, il ne peut vraiment se développer comme homme qu'en prenant ses responsabilités et qu'en ayant par conséquent l'occasion de les prendre. Voilà pourquoi c'est d'abord ses propres ressources, avant l'aide des autres, qu'il doit utiliser, autrement, il ne pourra développer ce qu'il y a de vraiment humain en lui, parce qu'il n'exercera pas ses pouvoirs créateurs, ni n'assumera directement la charge de son propre destin.

Mais, d'un autre côté, comme il n'a pas en lui-même toutes les ressources requises à l'accomplissement de sa vocation personnelle, l'homme doit chercher le secours, l'aide de la société. Celle-ci toutefois n'existe que pour rendre service aux hommes; si elle leur enlève les responsabilités qui normalement devraient être les leurs, non seulement elle ne leur rend pas service, mais elle leur cause un grand tort en les traitant d'une façon contraire à leur nature. En d'autres termes, le premier devoir d'un homme c'est d'agir en conformité de sa nature et de prendre les responsabilités qui s'imposent de ce fait. Et son premier droit, c'est d'être traité en conformité de sa nature et donc d'être encouragé et aidé à prendre les responsabilités qui sont les siennes. Voilà pourquoi le rôle de la société n'est pas tant de faire par elle-même que de créer des conditions qui permettent à ses membres d'agir eux-mêmes en hommes.

Le même raisonnement s'applique, toutes proportions gardées, aux collectivités supérieures à l'égard des plus petites. Si l'on veut conserver à la vie sociale sa variété et sa complexité, et à l'idée de bien commun

(1) Cf. J. Messner, *Social Ethics*, Book I, Part III, No. 47, "The Ordering Power: The Principle of Subsidiary Functions", *op. cit.*, pp. 196-200.

son caractère pluraliste, il faut bien reconnaître aux groupes inférieurs ou intermédiaires le droit non seulement à l'existence, mais à l'action. Il faut accorder à chacun sa juste part d'activité et de responsabilité dans le fonctionnement de la vie sociale, pour que, en définitive, l'homme y prenne ses responsabilités à tous les échelons et s'éduque à vivre en être social et politique, ce qu'il ne pourrait faire si la collectivité supérieure se substituait aux collectivités inférieures dans l'accomplissement de leur tâche ¹.

Voilà ce qu'il faut entendre par le principe de subsidiarité, principe que l'*Institut international des Sciences sociales et politiques*, dans sa déclaration sur le fédéralisme, énonçait en ces deux propositions: "Les besoins auxquels peuvent satisfaire l'individu, la famille, les communautés territoriales et professionnelles ou d'autres corps autonomes, doivent être abandonnés à leur propre initiative et à leur libre collaboration. Dans tous les cas, le pouvoir supérieur doit se borner à faire ce qui ne serait pas accompli par les communautés primaires" ².

Déjà, dans son encyclique sur la restauration de l'ordre social, le pape Pie XI insistait beaucoup sur la portée salutaire d'un tel principe :

"De même, disait-il, qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes.

"L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber" ³.

Si ce principe acquiert une telle importance aujourd'hui, c'est que l'Etat, par ses ingérences répétées dans le domaine social, par ses prétentions au monopole du bien commun ainsi que des fonctions sociales, est en train de tuer chez l'homme la vie personnelle, l'initiative, le sens des responsabilités, bref tout ce qui est épanouissement de l'esprit. Nous aurons à revenir bientôt sur ce rôle de l'Etat.

Contre cette ingérence ruineuse et pour remédier à une pareille hypertrophie des fonctions étatiques, le fédéralisme demande d'appliquer à tout l'ordre social le principe de subsidiarité. Sa formule, quant à lui, pourrait fort bien s'énoncer ainsi : partout où le régime de l'association

(1) "Il y a plus de perfection dans un ensemble dont toutes les parties sont pleines de vie et d'initiative que dans un ensemble dont les parties ne sont que des instruments traversés par l'initiative des organes supérieurs de la communauté" (Yves Simon, "Notes sur le fédéralisme proudhonien", *Esprit*, 1er avril 1937, p. 63).

(2) Voir, à cet effet, la revue suisse *Politeia*, vol. I, fasc. 1, 1948-49, p. 70.

(3) Encyclique *Quadragesimo anno*, 1931, nos 86-87.

entre individus ou entre groupes suffit à l'accomplissement d'une tâche déterminée, il faut le préférer à l'intervention directe de l'Etat. ¹

En définitive, ce que le fédéralisme, appuyé sur les quatre bases que nous venons de décrire, vise à instaurer, c'est un ordre social et politique qui soit humain, un ordre à l'image et à la mesure de l'homme, fait par et pour l'homme, traversé et animé par conséquent à tous ses degrés par la vie de l'esprit, cette vie qui est d'abord et avant tout conscience, liberté, responsabilité, auto-décision, auto-gouvernement.

Son objectif final, c'est d'*organiser* vraiment la société, et non pas seulement de la *mécaniser*, comme y arrive l'étatisme en concentrant toute la vie et toute l'initiative entre les mains d'un pouvoir central qui, tel le ressort d'une montre, meut ensuite de haut et de loin les individus et les groupes comme autant de rouages anonymes et inconscients. L'ordre qu'il vise à établir, au contraire, est un ordre vivant et organique qui, rassemblant en un même tout, sans les détruire, les communautés et sociétés de base et intermédiaires, d'une part, laisse à chacune la possibilité de travailler au bien de ses membres, mais dans les limites de sa compétence et de sa fin spécifique, et d'autre part, demande à chacune sa collaboration en vue de réaliser la fin générale de l'organisme tout entier, à savoir la création d'un milieu de vie qui permette à l'homme de se développer conformément à sa nature. ²

En résumé, l'ordre fédéraliste cherche à traduire pratiquement la conception chrétienne de l'homme, tout en tenant compte de la variété et de la complexité de la vie sociale. Il n'entend sacrifier aucun groupement, aucune communauté, aucune société particulière, utile à l'homme, mais veut les intégrer tous, grâce à l'idée de bien commun et au principe de subsidiarité, dans un ensemble vivant et organisé, d'autant plus humain qu'il respectera davantage la vie propre de ses membres

(1) "Suivant le principe pluraliste, tout ce qui, dans le corps politique, *peut* être réalisé par des associations ou des organismes particuliers de rang inférieur à l'Etat, et nés de la libre initiative du peuple, doit être réalisé par ces associations ou ces organismes particuliers" (Jacques Maritain, *L'homme et l'Etat*, Paris 1953, p. 61).

(2) "L'ordre social conforme à la loi naturelle, ce n'est point cet ordre individualiste, où une poussière d'individus autonomes sont réunis sous la seule contrainte de l'Etat; ce n'est pas non plus cet ordre collectiviste, où le groupe pourvoit, seul, à tous les besoins de l'individu; le véritable ordre social est pluraliste; il comprend autant de groupes que l'exige, dans un état de civilisation donné, une vie digne de l'homme; chacun de ces groupes a son but, sa nature et donc sa loi propre; et tous forment le contenu d'une société organique, qui assure le bien complet de la vie de ses membres" (J.-T. Delos, Cours à la Semaine sociale d'Angers, 1935, compte-rendu, p. 313).

— individus et groupes —, et que ceux-ci collaboreront plus spontanément au bon fonctionnement du tout.¹

Les exigences du système dans la vie politique

Ce que nous avons dit jusqu'ici du fédéralisme comme système vaut de tout l'ordre social. Mais, puisque c'est comme régime politique que le fédéralisme s'est d'abord fait connaître, et que c'est encore sous cet aspect politique qu'il nous intéresse le plus ici, nous croyons nécessaire d'exposer un peu plus longuement certaines exigences concrètes du système dans la vie politique. Les trois suivantes nous paraissent mériter une attention particulière : l'organisation pluraliste et décentralisée de l'ordre politique, la reconnaissance juridique des autonomies locales et régionales, l'union des groupes nationaux plutôt que leur unification.

L'organisation pluraliste et décentralisée de l'ordre politique

Dès qu'on prétend appliquer le fédéralisme à l'ordre politique, cette première conséquence s'impose d'elle-même, en ce sens que les sources vives du système — conception chrétienne de l'homme, fait de la variété de la vie sociale, idée de bien commun, principe de subsidiarité — appellent toutes une organisation pluraliste et décentralisée, même dans l'ordre politique.²

Les mêmes raisons données plus haut à propos de l'ordre social gardent ici tout leur poids. Un ordre humain, surtout en politique, doit être à l'image et à la mesure de l'homme, être établi par et pour l'homme. Nous disons, surtout en politique, parce que la politique a

(1) "Parmi les conditions que la société doit remplir pour être en état de produire la civilisation, il en est une sur quoi insister, c'est que la société soit suffisamment différenciée pour qu'elle possède tous les organes nécessaires à une vie complète et supérieure. Cette condition ne saurait être remplie par une société uniformisée, sans élites, sans autorités sociales, et dont on aurait atrophié, sinon détruit, les organes essentiels: la famille, les "corps", les cités. Il est donc évident qu'un Etat organisé selon le système et les principes du fédéralisme — si ce fédéralisme sait demeurer fidèle à son essence et conséquent avec ses principes — formera un milieu beaucoup plus favorable au développement de la civilisation qu'un Etat centralisé, bureaucratisé, entêté de son préjugé égalitaire, niveleur de toute supériorité intellectuelle ou sociale, et où les préoccupations économiques l'emportent sur toutes les autres" (Gonzague de Reynold, *Conscience de la Suisse*, pp. 130-131).

(2) Cf. J. Messner, *Social Ethics*, Book III, Part 1, no. 120, "The State Political Pluralism", pp. 487-490.

précisément pour objet le bien commun humain, le bien de l'homme en tant qu'homme, c'est-à-dire, en définitive, la vie conforme à la raison¹. Or, le fédéralisme, en proposant une organisation pluraliste et décentralisée, tend à établir un ordre plus humain que celui de n'importe quel autre système, plus humain en tout cas que l'ordre moniste et centralisé que connaissent la plupart des Etats d'aujourd'hui.

Cet ordre est plus humain tout d'abord parce qu'il ne nie aucun des ouvrages de l'homme, cet "animal politique" et "bâisseur de communautés", mais les intègre tous en leur laissant vie et initiative. Il cherche à faire participer à la vie politique le plus grand nombre de communautés et de sociétés possibles : c'est un ordre pluraliste et vivant, qui se construit de bas en haut, s'élevant selon l'idée de bien commun et le principe de subsidiarité. Aussi se reconnaît-il pleinement dans la description que donnent les philosophes de l'ordre politique :

"Non seulement, écrit par exemple Jacques Maritain, la communauté nationale, ainsi que toutes les communautés de rang subordonné, est comprise de la sorte dans l'unité supérieure du corps politique; mais le corps politique enferme aussi dans son unité supérieure les groupes familiaux, dont les droits et les libertés essentielles lui sont antérieurs, et une multiplicité d'autres sociétés particulières qui procèdent de la libre initiative des citoyens et devraient être aussi autonomes que possible. Tel est l'élément du pluralisme inhérent à toute société véritablement politique. La vie familiale, économique, culturelle, éducative, importe autant que la vie politique à l'existence même et à la prospérité du corps politique. Toutes les sortes de lois, depuis les règles de groupe spontanées et informelles jusqu'au droit coutumier et à la loi au plein sens du terme, contribuent à l'ordre vital de la société politique. Puisque, dans la société politique, l'autorité va de bas en haut, par la désignation du peuple, il est normal que tout le dynamisme de l'autorité dans le corps politique se compose d'autorités partielles et particulières s'élevant les unes au-dessus des autres, jusqu'à l'autorité suprême de l'Etat"².

Mais le caractère humain de l'ordre fédéraliste provient surtout du fait qu'il vise précisément à libérer et à éduquer *l'humain* chez ses mem-

(1) Voir, à ce sujet, l'annexe 1 : Charles de Koninck, *La Confédération, rempart contre le grand Etat*, pp. 12-16, en particulier les citations d'Aristote concernant la société politique et le bien-vivre.

(2) *L'homme et l'Etat*, pp. 10-11 (traduit de l'anglais, *Man and the State*). Un rapprochement pourrait se faire entre cette doctrine et celle de Laski dans son ouvrage *Grammaire de la Politique*, particulièrement dans le chapitre intitulé *Autorité et fédéralisme*. Pour l'auteur, "la structure de l'organisation sociale doit être fédérative pour être juste", et "puisque la société est fédérative, l'autorité doit l'être aussi". D'où une importante conséquence touchant l'unité politique: "On ne commence pas, écrit-il, comme dans la théorie classique de la politique, par postuler l'unité nécessaire de la société, pour insister ensuite sur la supériorité de l'Etat en tant qu'organe de cette unité. On admet que les facteurs variables de l'équation de la vie poussent à reconnaître sa diversité. On admet que l'unité n'existe pas, mais qu'il faut la créer. On n'exige pas une unité de Procruste, où l'on abrège la personnalité individuelle pour la faire cadrer avec la formule de ceux qui, à un certain moment, dominent l'Etat. C'est là évidemment une unité, mais celle du cannibale et de la victime. On insiste plutôt sur une unification obtenue en associant les intérêts afin que, dans la solution adoptée, chacun trouve assez de concessions pour en expérimenter le résultat" (pages 155-161).

bres par un constant appel à leur initiative et à leur responsabilité, fournissant à chacun l'occasion et le moyen de réaliser sa nature sociale et d'exercer son droit naturel à la vie politique par une participation active et libre à la formation et à la conservation de l'organisme politique à tous ses degrés. Ce qu'il veut assurer, c'est un organisme, dont toutes les parties soient pleines de vie et se gèrent elles-mêmes, et non pas un mécanisme à ressort central omnipotent.

Or, cette libération et cette éducation de l'être politique chez l'homme ont beaucoup plus de chances de réussir dans une société qui laisse à ses membres la gestion et la responsabilité de leurs propres affaires, que dans une autre qui se charge de tout, du berceau à la tombe, et estime que le citoyen a rempli son devoir politique quand il a déposé, par exemple, à tous les quatre ans, son bulletin de vote. ¹

Comme un refrain, l'on répète de nos jours : la démocratie se meurt, le peuple se désintéresse de plus en plus de la politique et se préoccupe fort peu de vivre démocratiquement. Ce peuple, on l'a même comparé à un vieillard enchaîné, que les gouvernants viennent consulter de temps en temps, mais qui ne peut indiquer, d'un mouvement de tête, que "oui" ou "non". ²

Tout cela est vrai. Mais on ne guérira pas un tel mal en se contentant de demander aux citoyens de voter et de s'intéresser davantage aux affaires publiques. On ne fera même que l'empirer tant qu'on persistera à faire le jeu de l'étatisme centralisateur, tant qu'on laissera à l'Etat le monopole des fonctions politiques et qu'on l'invitera à se charger par surcroît de celui des fonctions sociales.

(1) "Cette collaboration active dans la communauté est cependant impossible dans tout Etat grand et unitaire. L'homme n'est pas pur esprit. Son esprit est étroitement renfermé dans la matière, et ainsi lié aussi aux limites de l'espace. Il est donné à peu d'hommes d'employer leur esprit au point de vue politique dans un grand espace. La démocratie centralisée n'est, pour cela, pas assez différente de l'Etat autoritaire, même si dans la démocratie, les citoyens individuels peuvent élire les membres du parlement. Les grandes entités démocratiques centralisées surestiment complètement les facultés politiques des individus et négligent la limitation naturelle des capacités humaines sous l'influence de la matière. Une véritable participation à la vie de l'Etat, c'est-à-dire une collaboration intelligente et pondérée, n'est pas à attendre d'une votation générale dans une démocratie centralisée. Le jugement de chacun est trop dépendant à cette occasion, de la propagande. Ce n'est pas un jugement sage, sous la propre responsabilité" (Arthur Utz, *Fédéralisme et Droit naturel, Politeia*, vol. I, fasc. 2, 1948/49, p. 83-84).

(2) Voir, à ce sujet, les déclarations faites à la conférence de Sainte Marguerite, lors de la première réunion de l'*Institut canadien des Affaires publiques*. Des comptes rendus en ont paru dans les journaux du 31 septembre au 5 octobre 1954, et un rapport des délibérations vient d'être publié sous le titre de *Le peuple souverain*.

Il faudrait commencer par se rendre compte que le Grand Etat centralisé ne peut être une solution acceptable. Il est, nous disent les philosophes, "une chose mauvaise en soi"¹ : visant avant tout au rendement, à l'efficacité, enclin à se prendre lui-même pour fin, à rechercher sa propre prospérité et sa propre puissance, il ne peut travailler que contre l'humain, surtout celui qui est le produit d'une idéologie, et d'une idéologie qui entend soumettre les hommes à la simplicité et à la rigueur des disciplines mathématiques et les traiter avec le même sans-gêne qu'on traite les X des équations algébriques².

"L'administration d'un Etat, écrit Bertrand de Jouvenel, est nécessairement d'autant plus aveugle aux réalités individuelles que l'Etat est plus grand. Elle est plus inhumaine, plus géométrique, plus automatique. Elle ne peut connaître les individus, avec leurs figures, mais seulement leurs fiches, rangées suivant un caractère social déterminant. Si, dans un petit Etat, il peut y avoir injustice par faveur, consistant à traiter inégalement des cas semblables, le Grand Etat présente une autre forme d'injustice, l'injustice par classification, consistant à traiter de la même façon des cas différents...

"Les Grecs estimaient que la dignité de l'individu ne se trouve assurée que dans un petit Etat, où chacun peut se faire écouter, où chacun est pris en considération. L'empire, disaient les Grecs, est le fait des barbares, la cité le fait des hommes civilisés.

"Les vices du Grand Etat sont d'autant plus sensibles qu'il est plus *centralisé* et que le gouvernement central s'occupe de plus de choses. Ces deux traits sont en plein développement de nos jours..."³.

Le Grand Etat centralisé n'est pas une solution acceptable, parce qu'il ne permet à ses sujets de vivre qu'à la condition qu'ils renoncent au bien-vivre, c'est-à-dire à la vie du citoyen, parce qu'il transforme les fonctions publiques en de simples fonctions administratives⁴, parce qu'il ne présente qu'un bien commun lointain et abstrait, hors de la portée

(1) Cf. l'annexe 1 : Charles de Koninck, *La Confédération, rempart contre le Grand Etat*, p. 16. L'auteur, après avoir référé à Aristote, y cite ce texte de Bertrand de Jouvenel: Le Grand Etat est une chose mauvaise en soi, "pour une raison fondamentale, tenant à la nature même de l'esprit humain, incapable de considérer les relations innombrables liant une grande quantité d'objets, il ne s'en tire qu'en les réduisant à un petit nombre de classes, nombre déterminé d'avance par la capacité de l'esprit. Si donc la quantité d'objets est beaucoup accrue, il faudra que les classes embrassent chacune des quantités croissantes d'objets, de sorte que, si les objets ont une individualité, les classes constituées par l'esprit seront des vues de plus en plus éloignées de la réalité" (p. 16).

(2) Dans son roman *Darkness at Noon*, Arthur Koestler met dans la bouche d'un de ses personnages une parole qui résume bien des choses: "Un mathématicien a dit une fois que l'algèbre était la science des paresseux — on ne cherche pas ce que représente x , mais on opère avec cette inconnue comme si on en connaissait la valeur. Dans notre cas, x représente les masses anonymes, le peuple. Faire de la politique, c'est opérer avec x sans se préoccuper de sa nature réelle". (Trad. sous le titre *Le Zéro et l'infini*, p. 84).

(3) Cf. Charles de Koninck, annexe 1, pp. 17 et 22.

(4) Ibid., pp. 26-30.

du commun des mortels¹, parce que, en un mot, il forme une société non pas politique, mais despotique, ainsi que le démontre le philosophe Charles de Koninck :

“Que l’homme soit par nature un animal politique, voilà une de ces nécessités que la liberté présuppose mais dont le Grand Etat ne peut tolérer que le nom. Le Grand Etat se heurte au passé, aux coutumes, à toute sorte de contingences, qui ont formé les personnes, les peuples et leur diversité. C’est cette matière si complexe, si hétérogène, que sont les hommes, sujets aux passions les plus contraires jusque dans un seul et même individu, que le Grand Etat est contraint d’homogénéiser. Il ne saurait tolérer ce qui ne peut se mouler en “streamline”, et sa condition de vie est de réussir à déraciner les peuples, à susciter dans les personnes le mépris des principes de leur être...”

“Du fait que pour être efficace il est obligé — par le caractère de l’ordre qu’il ne saurait éluder, comme de l’empire qu’il est contraint d’exercer — de faire des réductions de plus en plus génériques et abstraites, il opère déjà une sorte de révolution contre l’ordre politique, contre la nature humaine qui n’est jamais réalisée qu’en des individus toujours différents les uns des autres, sous des rapports très variés, et vivant en des circonstances plus ou moins contingentes...”².

A cette menace que fait planer sur la société l’étatisme centralisateur, il est un antidote naturel : le fédéralisme, entendu non seulement au sens de régime juridique et politique, mais aussi au sens de système général d’organisation de la société. Encore faut-il vouloir l’employer; mais l’employer, c’est en même temps refuser de céder au goût de la facilité pour accepter l’effort et le risque qui accompagnent la liberté, c’est poursuivre soi-même l’accomplissement de son destin au lieu d’avoir recours à des automatismes ou à des techniques.

Sans doute, l’ordre politique en sera plus compliqué, mais il sera aussi plus humain, plus à la mesure de l’homme, plus susceptible de développer son initiative, ses facultés de création³, sa responsabilité, bref ce qu’il y a de plus précieux en lui, sa personnalité⁴.

(1) “Du moment que nous parlons du bien commun de la société politique, il doit être un bien “opérable” par nous-mêmes, un bien à réaliser grâce à notre propre activité. . . Il lui faut avoir l’attrait nécessaire, connu d’une manière pratique, afin qu’il nous incline à l’action de façon efficace. . . Si le bien commun est celui d’un très grand nombre et s’étend avec égalité à tous, étant ainsi trop éloigné du bien qui naturellement nous attire de prime abord, il devient abstrait, l’affaire de tous, et partant de personne. Après quoi il n’y a que la violence qui puisse faire travailler en vue d’un bien aussi confus que lointain” (Charles de Koninck, *op. cit.*, pp. 23-25).

(2) Ibid., pp. 18 et 20.

(3) Il est remarquable qu’Harold J. Laski aboutisse précisément à cette conclusion dans son grand ouvrage *Grammaire de la Politique*. Selon lui, “à un certain point, l’administration des décisions a besoin d’être décentralisée pour être créatrice” (p. 142). En conséquence, “il faut que les groupes que nous rencontrons dans la vie sociale et industrielle soient reliés fédéralement au gouvernement pour que les décisions soient judicieuses. . . On entend leur laisser dans leur vie intérieure une responsabilité, celle qui vient de leur pouvoir sur leurs affaires personnelles. On entend que Manchester puisse posséder un théâtre municipal sans la sanction du Parlement. . . Il en résultera un monde plus compliqué; mais ce n’en sera que mieux parce que son activité aura des chances de créer” (*op. cit.*, p. 167).

(4) “La centralisation étatiste tue les initiatives, aussi bien les initiatives de groupe que les initiatives individuelles, parce qu’elle tend à l’homogénéité et que toute ini-

*La reconnaissance juridique et pratique
des autonomies locales et régionales*¹

Si l'on veut cependant aller jusqu'au bout des exigences du fédéralisme dans l'ordre politique, l'on ne peut se contenter de la décentralisation administrative, surtout considérée comme une simple concession de l'Etat. Pour en avoir une idée juste et plus complète, c'est beaucoup plus loin qu'il faut aller, c'est-à-dire à la source même du droit.

Nous l'avons déjà dit : le fédéralisme implique une conception générale de l'homme et de la société, et du même coup une conception originale du droit. Selon la doctrine courante depuis le XIX^e siècle, l'Etat est l'unique détenteur du pouvoir politique et sa volonté, exprimée par loi, est le fondement du droit. C'est l'Etat qui fixe et détermine, non seulement les droits des individus, mais aussi le statut juridique des groupes sociaux, statut qu'il peut modifier comme il l'entend, selon des raisons dont il demeure le seul juge. Il peut bien abandonner à des corps inférieurs un certain nombre de compétences, mais alors c'est sa volonté qui est seule en cause, et ce qu'il accorde aujourd'hui, il peut aussi bien le retirer demain.

En somme, selon cette doctrine, l'Etat détient la totalité de la puissance publique, mais pour des raisons d'opportunité, il délègue l'exercice de certains pouvoirs à des corps inférieurs, délégation qu'il peut, comme il l'entend, augmenter, restreindre ou même révoquer complètement. Ce n'est là, à ses yeux, qu'un problème d'organisation politique².

La pensée fédéraliste ne saurait admettre un tel système qui subordonne ainsi tout à l'Etat. Pour elle, c'est l'homme, la personne humaine, qui doit être au point de départ, au centre et au point d'arrivée

tiative est particularisme. Mais en tuant les initiatives, on tue les personnalités; on ne songe pas sans frémir à l'avenir de pays où tout le monde n'a plus qu'à obéir" (Jacques Leclerc, *De la Communauté populaire*, p. 40).

(1) Cf. J. Messner, *Social Ethics*, Book I, Part III, No. 42 "The Pluralism in the juridical Order", pp. 177-183; No 81 "The Local Community", pp. 321-325; no 82 "The Regional Unit", pp. 325-327.

(2) Voici comment M. Piller, l'un des experts entendus devant notre Commission expose cette doctrine:

"L'aménagement du pouvoir politique ne relève que de l'Etat. Il en choisit la formule en partant de considérations d'opportunité; la centralisation en est une; la décentralisation, une autre; il peut y avoir place pour des institutions intermédiaires, communes, cantons, départements, mais ces institutions n'existent que par la volonté de l'Etat, de par son bon vouloir; et, en principe et juridiquement parlant, l'Etat reste détenteur exclusif de la totalité de la puissance publique; il peut donc en tout temps assumer lui-même, par ses propres organes, l'ensemble des services publics, aussi bien des services nationaux que des services régionaux ou locaux" (Joseph Piller, *L'aménagement de la société politique dans le cadre national*, in *Politeia*, vol. II, fasc. 2/3, 1950, p. 235).

de toute société et même de l'Etat. C'est l'homme qui est le premier sujet de droit, puis toutes les communautés et sociétés qu'exige pour s'épanouir sa nature sociale, de la famille à la société internationale. Le droit se fonde en définitive sur les exigences sociales de la personne humaine, et chaque communauté, chaque société, parce qu'elle a la charge d'un bien correspondant à ces exigences, est douée de droits propres et peut se donner les règles et les institutions que la réalisation de ce bien commun exige.

Nous revenons ainsi à l'idée centrale de bien commun dont nous avons parlé antérieurement. Parce que le fédéralisme refuse d'accorder à l'Etat le monopole du bien commun, il ne peut que lui refuser aussi le monopole du droit, des compétences et des fonctions politiques. Il ne commence pas par totaliser tous les pouvoirs dans l'Etat, pour lui demander ensuite de bien vouloir en accorder quelques-uns aux autres sociétés, et donc de faire de la décentralisation; il pose au contraire que chaque société a son pouvoir propre, qu'elle tire de sa raison d'être et de son but, et non pas du seul bon plaisir de l'Etat. Voilà pourquoi la décentralisation qu'il réclame se fonde sur l'autonomie des différents groupes sociaux, et tout particulièrement des collectivités locales et régionales ¹.

Selon le système fédéraliste, ces collectivités peuvent être considérées comme de petits groupements politiques, ayant chacune leur tâche propre à remplir, et jouissant d'une autonomie naturelle avant toute intervention de l'Etat. Le rôle de ce dernier, quand il intervient à titre de gardien suprême de l'ordre juridique sur un territoire déterminé, ce n'est donc pas de les créer de toutes pièces et de leur concéder avec plus ou moins de bonne grâce certains pouvoirs de gouvernement, c'est plutôt, d'une part, de les doter d'un statut juridique adapté au rôle politique qu'elles ont à jouer, et, d'autre part, de leur reconnaître les moyens pratiques, en particulier financiers, qui leur permettront de satisfaire aux exigences du bien commun dont elles ont la charge ².

(1) "Le fédéralisme a sa raison d'être, sa racine dans les droits essentiels et primordiaux de la personne humaine. La personne humaine ne peut, ni se mouvoir, ni se développer hors des milieux naturels et historiques dont elle est le centre: la famille, la commune, la région, la cité. Le fédéralisme a pour mission de se fonder lui-même sur l'autonomie de ces milieux, d'en être l'expression et le défenseur, et de leur donner une première forme politique, une forme d'Etat. Ce que ne saurait faire le pouvoir central, trop éloigné de la vie, de ses besoins et de ses sources" (Gonzague de Reynold, *Conscience de la Suisse*, p. 292).

(2) On trouvera un solide exposé de ce point de vue dans les articles de M. Joseph Piller, entre autres, dans les deux suivants: *La conception fédéraliste. Sa réalisation dans l'ordre juridique*, in *Politeia*, vol. I, fasc. 3/4, 1949, pp. 249-262; *L'aménagement de la société politique dans le cadre national*, in *Politeia*, vol. II, fasc. 2/3, 1950, pp. 234-239).

De ces explications découlent deux importantes conséquences. La première, c'est que l'ordre fédéraliste, pour être sainement constitué, doit se construire de bas en haut et donc reposer, comme sur sa base, sur les collectivités locales, c'est-à-dire sur des communes ou des municipalités autonomes et bien vivantes¹. A ces municipalités, il faudra donc reconnaître le droit, les pouvoirs et les moyens de s'administrer elles-mêmes, de gérer leurs propres affaires, de percevoir les revenus nécessaires à leurs dépenses, l'Etat n'intervenant qu'à titre subsidiaire ou en cas d'urgence.

La deuxième conséquence pourrait s'énoncer ainsi : les divers degrés, cercles ou centres de vie politique que comporte nécessairement l'ordre fédéraliste, ne s'édifient pas dans la ruine, mais dans le respect les uns des autres. En d'autres termes, lorsqu'un certain nombre de collectivités, impuissantes chacune par elle-même à satisfaire des besoins communs, s'associent pour créer un nouveau centre d'activité politique, celui-ci a pour devoir, non seulement d'accomplir la tâche spécifique pour laquelle on l'a établi, mais aussi de protéger et d'aider dans l'accomplissement de leurs fonctions les collectivités qui lui ont donné le jour.

Personne n'a mieux exposé ce point de vue que l'auteur suisse, Gonzague de Reynold, dans ses pages célèbres sur la *philosophie du fédéralisme* :

"Le fédéralisme, écrit-il, est une forme politique dans laquelle plusieurs petits Etats, ou cités, afin de mieux défendre leur existence, maintenir leur indépendance et promouvoir leurs intérêts communs, consentent à sacrifier une part de leur souveraineté pour établir un pouvoir central, dirigeant et suprême...

"Pourquoi les Etats se sont-ils fédérés? Pour conserver leur autonomie, leur personnalité, non pour les sacrifier au pouvoir central. Défendre, sauvegarder, illustrer l'autonomie, la personnalité de chaque Etat, telle est la mission du pouvoir central, telle est sa raison d'être. S'il trahit sa mission, il perd sa raison d'être, il sort de sa légalité. Lorsque le pouvoir central se substitue au gouvernement intérieur de chaque Etat confédéré, il y a usurpation de sa part"².

(1) "L'ordre fédéral peut se résumer aisément. Au commencement il y a l'homme, — confondu avec la famille, — réalité et fin de la vie sociale. Immédiatement après, dans l'ordre politique, il y a la commune. Comme l'homme, la commune a droit à la liberté. Elle a le droit de se gouverner souverainement pour tout ce qui lui est personnel..." (Jean Barreth, *Commune et Fédéralisme*, dans *Cahiers du Monde nouveau*, février 1946, p. 205).

(2) *Conscience de la Suisse*, pp. 98 et 100. — Le même auteur ajoute un peu plus loin: "Le fédéralisme pose que les Etats fédérés possèdent, comme éléments constitutants, des droits supérieurs parce qu'antérieurs à ceux du pouvoir central, élément constitué. Le fédéralisme pose que la raison du lien fédéral et du pouvoir central est la sauvegarde, la défense, le maintien, l'illustration de ces droits antérieurs dont le premier est l'autonomie de chaque Etat fédéré. Le fédéralisme place dans ces Etats la source de la souveraineté: ils sont le pouvoir légitime, le pouvoir central n'a pour soi que la légalité" (Ibid., p. 108).

Il importait d'insister sur ce point, car c'est là l'une des règles fondamentales du fédéralisme, et cependant l'une des moins observées de nos jours par les gouvernements supérieurs, même régionaux, trop portés à pratiquer une politique de centralisation abusive et, en dernier ressort, dangereuse pour les droits et la liberté, non seulement des groupes sociaux, mais de la personne humaine elle-même ¹.

L'union des groupes nationaux au lieu de leur unification

La composition ethnique de la communauté canadienne nous incline à dire un mot d'une autre exigence du fédéralisme, spéciale celle-là aux collectivités où plusieurs groupes nationaux participent comme tels à l'organisation de l'Etat.

Disons tout d'abord qu'un tel fait ne change rien au rôle de l'Etat à l'égard des groupes qui vivent sur son territoire : son premier rôle et devoir, c'est toujours d'organiser la protection juridique des droits et libertés tant des individus que des groupes sociaux, c'est toujours d'instituer un ordre qui assure le règne du droit et permette aux valeurs humaines, y compris les valeurs nationales, de se maintenir et de s'épanouir dans la paix et la justice.

Ce rôle cependant se complique dans les fédérations résultant de l'union non seulement de collectivités territoriales, mais de communautés nationales, surtout quand ces dernières, reconnues officiellement par la constitution, participent comme telles au fonctionnement du régime. En pareil cas, en effet, la fédération politique se double d'une fédération nationale, avec cette conséquence que l'union s'en trouve encore plus difficile à réaliser et à maintenir, et que le gouvernement en devient plus délicat et plus complexe, la nationalité différente étant plutôt un facteur de séparation que d'union ².

Une fédération de ce genre n'a de chances de bien fonctionner qu'à la condition que, à tous les degrés de l'ordre politique, y règne le véritable esprit fédéraliste, c'est-à-dire l'esprit d'association, de colla-

(1) "Les tendances radicales à la centralisation et à la concentration conduisent aisément au totalitarisme et constituent dans l'évolution actuelle des techniques un danger croissant pour les droits de la personne" (cinquième proposition de la déclaration sur le fédéralisme par l'*Institut international des Sciences sociales et politiques*, in *Politeia*, vol. I, fasc. 1, 1948/49, p. 70).

(2) Sur ce point, voir K. C. Wheare, *Federal Government*, op. cit., p. 51. "Nationality in a federal state means something more complicated than it does in a unitary state. And one of the factors which produce in states the capacity to work a federal union is the growth of this sense of a new common nationality over and above but not instead of their sense of separate nationality". (*ibid.*)

boration, de respect de la variété et de la complexité de la vie sociale. Cet esprit est encore plus nécessaire lorsqu'un groupe majoritaire se trouve en mesure de contrôler pratiquement l'appareil gouvernemental et de le faire servir à l'avantage presque exclusif des siens. La tentation devient grande alors d'utiliser le pouvoir étatique, non seulement comme un agent d'union entre tous les groupes, — ce qu'il doit être, — mais comme un instrument d'unification et d'assimilation, et peut-être même aussi de domination et d'oppression.¹

Céder à une pareille tentation, c'est renier le fédéralisme, qui est le régime de l'association, pour entrer dans la voie de l'unitarisme, qui est celui de la domination d'un seul. Recourir à un pareil moyen, ce n'est pas, comme on le dit, travailler à l'unité nationale, c'est plutôt en préparer la ruine, car les hommes ne se traitent pas impunément, et donc ne s'unifient pas, comme des choses :

"Unifier n'est pas unir, écrit Gonzague de Reynold. Unifier est de l'ordre matériel; unir, de l'ordre moral. On unifie les choses, mais on unit les êtres, et souvent, en unifiant les choses, on désunit les êtres. On peut unifier un pays jusqu'à lui donner l'apparence administrative et politique de la plus complète unité, mais ce n'est qu'une apparence et, si elle déguise des mécontentements, des souffrances, des désunions, elle n'est qu'un mensonge: un sol qui a l'air solide et qui est entretenu comme un jardin, mais sous lequel il s'est creusé une cavité profonde. Il est facile d'unifier: il n'y faut que des légistes, des ronds-de-cuir et des gendarmes; mais il est difficile d'unir: il y faut de l'intelligence, du cœur et de la volonté. Unir ne détruit rien, mais unifier détruit quelque chose: l'unité"².

Le fédéralisme a pour idéal, non pas l'unification, mais l'union, non pas l'assimilation, mais l'association, non pas l'uniformité, mais la variété, non pas la standardisation, mais la vitalité de tous les membres du corps social et politique. Comme le déclarait l'auteur suisse, Denis de Rougemont, au congrès de l'*Union européenne des Fédérations*, en 1947, une fédération plurinationale ne peut naître que du renoncement à toute idée d'*hégémonie organisatrice*, exercée par l'une des nations

(1) "L'Etat n'a pas le droit d'uniformiser les caractères nationaux au delà de ce qu'exigent la conservation et l'entretien des valeurs utiles au développement de la personne humaine. En conséquence, l'unification que l'Etat opère, comme les discriminations qu'il établit, soit entre les divers groupes ethniques existant sur son territoire, soit entre les citoyens issus de nationalités différentes, ne peuvent sans injustice porter atteinte au droit qu'a l'individu de vivre dans les conditions sociales les mieux harmonisées avec les exigences concrètes de sa nature humaine.

"Si donc un Etat édicte des mesures qui privent une catégorie de citoyens de ce que leur milieu national peut seul actuellement apporter, par sa culture, sa langue ou sa religion, au développement de l'homme, il faut dire de ces mesures qu'elles sont injustes, et de l'Etat qui les impose qu'il commet un abus de pouvoir" (J. T. Delos et Mgr B. de Solages, *Essai sur l'Ordre politique national et international*, 1947, p. 38).

(2) Gonzague de Reynold, *Conscience de la Suisse*, pp. 21-22. L'auteur rejoint ainsi la réflexion profonde d'Aristote reprise et commentée par Saint Thomas d'Aquin, à savoir que l'unité poussée à l'excès finit par détruire la cité, au lieu de la fortifier (*Politicorum*, Lib. II, lect. 1).

composantes, l'union des coeurs et des esprits ne pouvant s'obtenir par des moyens impérialistes. De plus, si elle pratique une politique vraiment fédéraliste, elle ne connaît pas de problème de minorités; non pas qu'elle les supprime comme le fait le totalitarisme, mais elle les respecte et les protège toutes, admettant même qu'une minorité puisse compter autant, voir davantage qu'une majorité dans certains cas, parce qu'à ses yeux elle représente une qualité irremplaçable. Une telle fédération enfin ne vivra et ne prospérera qu'à la condition de reposer sur l'amour de la complexité, et non sur le simplisme brutal qui caractérise l'esprit totalitaire : "L'amour des complexités culturelles, psychologiques, et même économiques, concluait-il, telle est la santé du régime fédéraliste".¹

Telles sont les exigences du fédéralisme dans l'ordre politique. Elles tendent toutes à donner et à conserver à ce dernier un caractère proprement humain. C'est là d'ailleurs le trait qui caractérise fondamentalement le système fédéraliste. Qu'il s'agisse de la vie sociale ou de la vie politique, il vise moins à une efficacité technique, tendant à donner la sécurité aux dépens de la liberté, qu'à une efficacité humaine. Cette dernière s'obtient grâce à une mise en valeur des forces morales et des valeurs spirituelles chez l'homme, grâce à une éducation sociale et politique faite dans et par les communautés qui entourent l'homme, d'abord et avant tout dans et par celles qui le touchent de plus près, qui sont à sa mesure et à sa taille, qui lui présentent un bien concret, attrayant, accessible et réalisable.

L'éducation du citoyen est nécessaire au bon fonctionnement du fédéralisme, tout comme elle l'est d'ailleurs à celui de la démocratie. Mais le fédéralisme ne se contente pas de souhaits platoniques et de récriminations oiseuses, il crée les structures et les institutions qui sont nécessaires à l'apprentissage de la vie publique, et il les organise de telle façon que le citoyen y soit appelé à vivre en homme, à y exercer son initiative personnelle, à y développer son sens du devoir individuel

(1) Denis de Rougemont, *L'Attitude fédéraliste*, pp. 4-6. Le même auteur ajoute : "Il est plus facile de décréter sur table rase, de simplifier les réalités d'un trait de plume, de tirer des plans à la règle, dans son bureau, et de forcer ensuite leur exécution en écrasant tout ce qui résiste, ou simplement ce qui dépasse. Mais ce qu'on écrase ainsi, c'est la vitalité civique d'un peuple. Une politique fédéraliste soucieuse de se mouler sur la réalité toujours complexe, suppose infiniment plus de soins, d'ingéniosité technique, et de compréhension des peuples qu'elle gouverne. Elle exige beaucoup plus de vrai sens politique. . . Tandis que les méthodes totalitaires sont anti-politiques par définition, puisqu'elles consistent simplement à supprimer les diversités par incapacité de les composer en un tout organique et vivant". (Ibid., p. 6).

et social, son sens des responsabilités, bref à participer activement et librement à tous les degrés de la vie politique¹.

C'est un ordre social et politique de cette nature que nous voudrions voir s'établir dans la province de Québec et dans le Canada tout entier. Sans doute, représente-t-il un idéal et un certain luxe pour nos populations actuelles beaucoup plus soucieuses de sécurité que de liberté, mais c'est là un idéal et un luxe dont l'homme a besoin pour vivre en homme, pour mener une vie conforme à sa nature d'être spirituel, raisonnable, libre et responsable.

Aussi, du point de vue des principes, le seul en cause pour l'instant, ne pouvons-nous que nous prononcer en faveur du maintien du régime fédératif institué au Canada par l'Acte de 1867. C'est là, comme nous allons le voir bientôt, un louable commencement de réalisation de l'ordre fédéraliste chez nous; au lieu de chercher à le détruire par l'emploi continu de moyens relevant de l'Etat unitaire, il faut plutôt tendre à le compléter et à le parfaire pour le plus grand bien de la collectivité canadienne.

Au dire de certains, un tel régime, bon pour un XIXe siècle agricole et pacifique, n'a plus sa place dans un XXe siècle sujet périodiquement aux guerres et aux crises économiques et qui exige en conséquence un régime plus pratique et plus efficace.

L'objection mérite d'être considérée, sans doute, mais elle vaut non seulement contre le fédéralisme traditionnel, mais aussi contre la démocratie, et plus généralement encore contre tout système ou régime qui cherche à donner la primauté à l'humain sur la technique ou l'efficacité. Si la société politique doit demeurer ce qu'elle doit être, c'est-à-dire une société d'hommes capables de poursuivre librement ensemble leur bien commun, et ne pas dégénérer en un troupeau d'esclaves ou même en un assemblage de robots, il faut lui conserver, surtout de nos jours, tous les éléments qui peuvent servir à utiliser et à développer l'humain chez ses membres, même si, comme c'est le cas du fédéralisme,

(1) "Cet aménagement des rapports sociaux permet à tous de prendre, dans le cadre des diverses communautés, une part effective à la vie sociale et la plus grande part possible à la vie publique et politique. Il redonne à l'homme le sentiment de sa valeur et de ses responsabilités sociales, en le réintégrant juridiquement dans le réseau des relations qui unissent les diverses communautés auxquelles il appartient de par sa nature ou de par son choix. Il permet en même temps à chacun de vivre sous son droit; il facilite ainsi la connaissance effective du droit et dès lors son respect. Par là se trouvent protégées ses libertés concrètes ou tout au moins lui sont assurés les moyens de les faire reconnaître" (Joseph Piller, *La conception fédéraliste. Sa réalisation dans l'ordre juridique*, in *Politeia*, vol. I, fasc. 3/4, 1949, p. 262).

ils peuvent paraître, à première vue et pendant une courte période, moins pratiques et moins efficaces ¹.

C'est d'ailleurs à une conclusion de ce genre, c'est-à-dire nettement favorable au maintien du fédéralisme, que vient d'arriver la commission américaine chargée d'étudier les rapports entre les gouvernements aux Etats-Unis ². Dans l'introduction à leur rapport, en effet, les Commissaires dénoncent comme extrémiste la position de ceux qui considèrent le fédéralisme comme un obstacle à l'efficacité de gouvernement. Notre système fédératif, répliquent-ils, est encore un actif, non un passif. Il demeure le plus grand obstacle à l'établissement des régimes dictatoriaux ou totalitaires; il possède assez de souplesse pour faire face aux crises du présent et de l'avenir avec autant de succès qu'il a surmonté celles du passé; l'on peut même dire qu'il offre, comme instrument de gouvernement des hommes, plus d'avantages qu'un régime fortement centralisé. Aussi faut-il s'efforcer de le préserver et de le renforcer ³.

Nous endossons d'autant plus volontiers ces vues de la commission américaine qu'elles nous paraissent tout à fait conformes à celles que nous venons d'exprimer dans les pages qui précèdent ⁴. S'il y a, pour les Etats-Unis, de grands avantages à maintenir leur régime fédératif, du moins dans sa substance, à plus forte raison, dirions-nous, importe-t-il à notre pays de demeurer fidèle au fédéralisme.

(1) Parvenu à la fin de son ouvrage sur le gouvernement fédératif, le professeur K.C. Wheare s'interroge sur l'avenir d'un tel système. Sa réponse est optimiste. Il se pose la question: vaut-il la peine de conserver une telle forme de gouvernement? Et il répond par l'affirmative. Quant à l'objection que le régime est démodé et tend à maintenir la diversité dans un monde en train de s'unifier, il la résout en ces termes: "To this I answer that mere unity is no virtue in itself; that if large-scale economics in the modern world is making all people one, it need not follow that it is a good tendency or that it is a tendency which should be assisted by governments or extended to all spheres of life... Within this unity there is room under federalism for each region to govern itself in its own way. This exercise in self-government is sufficiently valuable to be worth the cost it entails..."

One of the most urgent problems in the world to-day is to preserve diversities... and at the same time to introduce such a measure of unity as will present clashes and facilitate co-operation. Federalism is one way of reconciling these two ends..." (*Federal Government*, op. cit., pp. 259-260).

(2) *The Commission on Intergovernmental Relations. A Report to the President for Transmittal to the Congress.* June 1955.

(3) "On the whole, therefore, the enduring values of our federal system fully warrant every effort to preserve and strengthen its essence" (*Ibid.*, p. 3).

(4) Voici les principes que les Commissaires disent avoir pris pour guides dans leur tâche :

"Assuming efficient and responsible government at all levels—National, State, and local—we should seek to divide our civic responsibilities so that we: *Leave to private initiative all the functions that citizens can perform privately; use the level government closest to the community for all public functions it can handle; utilize co-operative intergovernmental arrangements where appropriate to attain economical performance and popular approval; reserve National action for residual participation where State and local governments are not fully adequate, and for the continuing responsibilities that only the National Government can undertake*". (*Ibid.*, p. 6).

DEUXIEME SECTION

Le fédéralisme canadien

La théorie générale du fédéralisme que nous venons d'exposer n'est qu'une introduction indispensable à une étude encore plus importante et plus immédiatement pratique : celle du fédéralisme canadien. La matière ici devient tellement abondante qu'il faut nécessairement la circonscrire à quelques points particuliers, aux points qui sont en rapport direct avec l'objet de cette enquête; et encore devons-nous les envisager, non pas tant sous l'angle canadien en général, — nous n'avons reçu aucun mandat à cet effet, — que sous l'angle plus restreint et plus précis où se situe la province de Québec.

Nous nous en tenons, dans cette section, à des vues que nous pourrions appeler traditionnelles sur le fédéralisme canadien, quittes à revenir plus tard sur les problèmes actuels, lesquels, prétend-on, demandent une conception et une orientation nouvelle du fédéralisme au Canada.

Pour le moment, nous croirons avoir rempli notre tâche, quand nous aurons répondu aux trois questions suivantes: quelle est la nature de la Confédération canadienne? quel est le caractère particulier du fédéralisme canadien? et quelle est la situation constitutionnelle du Québec et de l'élément français au Canada?

CHAPITRE III

Nature de la Confédération

Commençons par prendre de la Confédération une vue aussi large que possible; nous aurons ainsi plus de chances de nous en faire et d'en donner une idée juste. Dès le point de départ, une constatation s'impose: la Confédération n'est pas un fait simple, mais quelque chose d'extrêmement complexe, que l'historien, le sociologue, l'économiste, le politique et le juriste peuvent tour à tour étudier, mais qu'aucun d'eux ne peut expliquer complètement en l'envisageant uniquement de son point de vue particulier.

Nous plaçant en conséquence à un point de vue global, nous décrivons volontiers la Confédération comme l'ensemble complexe des événements, avant tout historiques, politiques et juridiques, qui ont abouti et donné naissance en 1867 à l'union des provinces britanniques de l'Amérique du Nord. Ainsi considérée, la Confédération apparaît comme une oeuvre essentiellement canadienne qui ne s'est toutefois achevée qu'en Grande-Bretagne, comme une oeuvre aussi à laquelle ont participé des hommes qui parlaient, non pas en leur nom personnel, mais comme représentants de groupes nationaux et d'unités politiques déjà existantes.

Quiconque en conséquence veut se faire une idée juste de la nature de la Confédération ne peut et ne doit oublier aucun de ces quatre aspects: canadien, impérial, national et politique, de l'oeuvre accomplie de 1864 à 1867. Il vaut la peine de les rappeler brièvement ici, sans revenir cependant sur le récit des événements déjà fait dans la première partie de notre rapport.

La Confédération, oeuvre essentiellement canadienne

C'est un fait bien établi historiquement que la Confédération, dans ses origines et dans ses traits essentiels, a été l'oeuvre des Canadiens eux-mêmes, ce mot étant pris au sens large de représentants des Canadas-

Unis, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse¹. A l'encontre de ce qui s'est passé en 1791 et en 1840, l'initiative et le plan constitutionnel proviennent des hommes politiques de l'Amérique du Nord britannique, si bien qu'un historien a pu écrire que c'était la première fois dans l'histoire qu'une colonie rédigeait elle-même sa propre constitution².

Ces colonies, il faut bien se le rappeler, sont dotées alors du gouvernement responsable: ce sont des provinces maîtresses de leurs affaires domestiques, possédant une complète autonomie civile, politique et législative, jouissant de la souveraineté interne sous l'égide de la Couronne britannique, comme le reconnaissait explicitement Lord Watson dans une décision rendue en 1892 par le Comité judiciaire du Conseil privé³.

De plus, ces provinces ont reçu de la métropole pleine autorisation de préparer une nouvelle constitution, pourvu évidemment que tout se fasse au sein de l'Empire et soit en dernier ressort ratifié par Londres⁴. On n'a qu'à lire le texte des Résolutions de Québec — texte qui se retrouve presque identique dans celles de Londres — pour se rendre compte immédiatement que toutes les grandes questions concernant l'union des provinces ont été réglées par les Canadiens eux-mêmes: forme du régime politique, choix de l'union fédérale, distribution des pouvoirs, constitutions provinciales, etc., tout cela est leur oeuvre. D'ailleurs, ils ont insisté pour que, dans la loi elle-même, il y ait un texte qui fasse ressortir que l'union était non pas uniquement une obligation imposée par la Grande-Bretagne, mais bien l'acte des provinces elles-mêmes: "Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union fédérale. . . " ⁵.

(1) "The B.N.A. Act was primarily the work of Canadians; it was the first time they had ever prepared a constitution for themselves" (F. R. Scott, *Political Nationalism and Confederation*, dans *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, August 1942, p. 396).

(2) "On February 7, Lord Carnarvon introduced in the House of Lords the British North America Act, the new constitution, the first one that a colony had ever drawn up for its own government" (G. M. Wrong, *The Canadians*, Toronto 1939, p. 348).

(3) "Toutefois, pour ce qui est des matières que l'article 92 réserve spécialement à la législation provinciale, la province reste libre de contrôle fédéral et sa souveraineté est la même qu'avant l'adoption de la loi" (Dans l'affaire de la *Maritime Bank v. Receveur général du Nouveau-Brunswick*, 1892, A.C. 437).

(4) Voir à ce sujet les déclarations de John A. Macdonald dans les *Débats parlementaires sur la question de la Confédération*, le 6 février, p. 44, et le 6 mars 1865, p. 653.

(5) "The amendment made by Macdonald was so made to show that the Union was the act of the colonies themselves, not a gift, good or bad, of the Imperial authorities" (W. R. Riddell: "Some origins of the B.N.A. Act, 1867", *Proceedings and Transactions of the Royal Society of Canada*, 1918, p. 80).

Il est opportun aussi de faire remarquer qu'avant comme après 1867, les Canadiens sont bien convaincus que la Confédération est "leur" oeuvre et qu'ils sont les véritables auteurs de la nouvelle constitution. John A. Macdonald parle sans cesse de "notre constitution"¹, et Cartier, après son retour de Londres en 1867, déclare que l'Angleterre n'a fait que sanctionner le travail accompli par les Canadiens².

C'en est assez pour montrer que la Confédération est d'abord et avant tout une oeuvre essentiellement canadienne. L'histoire d'ailleurs ne s'y est pas trompée: elle a donné le nom et le titre de "Pères de la Confédération", non aux hommes d'Etat britanniques, mais aux représentants des différentes provinces réunis en conférence à Québec et à Londres.

La Confédération, oeuvre des deux groupes nationaux

Mais pour connaître la nature intime de la Confédération, il faut pénétrer à l'intérieur de ce mot "Canadiens" et bien voir ce qu'il recouvre à l'époque. Longtemps les seuls Canadiens, les Canadiens tout court, sans trait d'union, sans qualificatif, même après la conquête anglaise de 1760, ce furent les anciens colons de la Nouvelle-France et leurs descendants. A partir de 1840 toutefois, avec l'Acte d'Union, la colonie reprend officiellement le nom de Canada, et tous ses habitants peuvent du point de vue politique et juridique revendiquer le nom de Canadiens.

Mais la politique de fusion des races ou des groupes nationaux devait aboutir vite à un échec. Dès 1842, le gouverneur Bagot se voyait forcé de se tourner vers les Canadiens français en tant que tels, c'est-à-dire, comme il l'avouait lui-même, en tant que formant une race et un peuple, et non pas seulement un parti. Ce geste inaugurerait la transformation de l'Union en une fédération de nationalités. Sans doute, le régime légal et officiel demeurerait celui de l'union législative, mais la situation de fait, plus forte que la légalité, avait pratiquement établi un régime d'union fédérale, comme le reconnaissait Macdonald lui-même³.

Vers 1860, les deux groupes étaient également désireux de se débarrasser du carcan légal imposé vingt ans auparavant, mais l'un ne pouvait rien sans l'autre. Pour sortir de l'impasse, une entente, un accord, un compromis s'imposait: "Que nous demandions une réforme parlementaire

(1) Voir le discours du 6 février 1865, *Débats sur la Confédération*.

(2) Voir le discours du 17 mai 1867, dans le recueil Tassé, pp. 523-524.

(3) Discours du 6 février 1865, *Débats sur la Confédération*, *op. cit.*, p. 31.

pour le Canada seul, ou une union avec les Provinces maritimes, déclarait George Brown en 1865, il faut consulter les vues des Franco-Canadiens aussi bien que les nôtres. Ce projet peut être adopté, mais nul autre qui n'aurait pas l'assentiment des deux sections ne pourrait l'être"¹.

Or les faits révèlent que cet assentiment nécessaire, les Canadiens français ne l'ont donné qu'à deux conditions fondamentales: que l'union soit fédérative et que, dans cette union, ils soient reconnus comme tels, comme groupe national distinct, et même placés sur un pied d'égalité avec l'autre groupe ethnique.

Que le Bas-Canada ait joué le rôle déterminant dans le choix du nouveau régime, il suffit pour s'en rendre compte de consulter les documents de l'époque. Des hommes comme Macdonald, Tupper, lord Monck, tous partisans de l'union législative, avouent qu'un tel régime est impossible à cause de la situation particulière du Bas-Canada, et qu'en conséquence il faut se contenter de l'union fédérative: "Le Bas-Canada, déclare Macdonald, n'y aurait jamais consenti, parce que les Canadiens français étant en minorité et possédant une langue, une religion et une nationalité différentes de la majorité, sentaient parfaitement, qu'advenant l'union avec les autres provinces, leurs institutions et leurs lois pourraient être assaillies, et leurs associations ancestrales attaquées et mises en danger. Pour toutes ces raisons, il était à présumer que toute proposition quelconque qui entraînerait l'absorption de l'individualité du Bas-Canada serait vue avec la plus extrême défaveur de la population de cette partie du pays"².

Les historiens admettent, de plus, que c'est grâce à l'insistance et à la ténacité du chef canadien-français, Cartier, que la constitution a pris la forme fédérative. A ceux qui réclament une union législative, il répond carrément: "Nul autre projet n'est possible que le système fédéral"³. Aussi son biographe a-t-il pu dire de lui: "Que la constitution ait été basée sur le principe fédéral est dû au fait que la force et le prestige politique de Cartier étaient tels qu'il se trouvait en mesure d'insister sur l'adoption du système fédéral en dépit de l'opposition de tous ceux qui auraient préféré une union législative"⁴.

Dans cette nouvelle union, en deuxième lieu, les Canadiens français ne voulurent pas entrer en vaincus ou en citoyens de seconde zone, mais

(1) Discours du 8 février 1865, *Débats sur la Confédération*, op. cit., p. 86.

(2) Discours du 6 février 1865, *Débats sur la Confédération*, op. cit., p. 30.

(3) Discours du 7 février 1865, *Débats sur la Confédération*, p. 56.

(4) John Boyd: *Sir Georges-Etienne Cartier, baronnet*, p. 297.

bien en partenaires et en associés avec des droits spéciaux et distincts pour tout ce qui concernait leur survivance comme nationalité, notamment pour leur langue, leur religion et leur droit civil ¹.

La constitution de 1867 porte, à divers endroits, l'empreinte de cette volonté des Canadiens français de se faire reconnaître comme groupe national distinct ayant place officielle dans la Confédération. C'est ainsi, par exemple, que l'article 133 parle de l'usage des langues anglaise et française au Parlement, et cela pour donner suite à une résolution expressément adoptée par les délégués de toutes les provinces à la conférence de Québec. Aujourd'hui le maintien de la langue française, prit soin de déclarer à ce propos John Macdonald, est laissé au bon vouloir de la majorité; mais c'est là un inconvénient, et "afin d'y remédier, il a été convenu à la conférence d'introduire cette disposition dans l'acte impérial. Cela a été proposé par le gouvernement canadien par crainte qu'il survienne plus tard un accident, et les délégués de toutes provinces ont consenti à ce que l'usage de la langue française formât l'un des principes sur lesquels serait basée la confédération, et que son usage, tel qu'il existe aujourd'hui, fût garanti par l'acte impérial" ².

Le même esprit et la même volonté d'égalité se retrouvent dans l'article 93 destiné à protéger les deux minorités religieuses : protestante et catholique, contre les possibilités d'injustice de la part des pouvoirs provinciaux. Présentant cet article à la Chambre des Lords en Angleterre, Lord Carnarvon déclarait, le 19 février 1867 : "L'objet de la clause, c'est d'assurer à la minorité religieuse d'une province les mêmes droits, privilèges et protection, dont peut jouir la minorité religieuse d'une autre province". Et le 22 février, lors de la discussion en comité, le même ajoutait : "L'objet de cette clause a été de prendre des garanties contre la possibilité d'une oppression induite de la majorité contre les membres de la minorité. Il a été de placer toutes les minorités, à quelque religion qu'elles appartiennent, dans une parfaite égalité de situation, que ces minorités soient *in esse* ou *in posse*. Ainsi la minorité catholique

(1) "L'union fédérale est le résultat d'un traité, et la province de Québec n'a voulu souscrire à ce traité qu'à des conditions qui lui permettent de vivre, à côté des autres nationalités du Canada, sans craindre, ni pour son autonomie, ni pour son prestige dans la Puissance" (P.-B. Mignault, *Manuel de droit parlementaire*, Montréal 1889, p. 288).

(2) *Débats sur la Confédération*, op. cit., p. 943. — Immédiatement après cette déclaration de Macdonald, se trouve celle-ci de Cartier : "Il fallait aussi protéger la minorité anglaise du Bas-Canada, relativement à l'usage de sa langue, parce que dans le parlement local du Bas-Canada la majorité sera composée de Canadiens français. Les membres de la conférence ont voulu que cette majorité ne pût pas décréter l'abolition de l'usage de la langue anglaise dans la législature locale du Bas-Canada, pas plus que la majorité anglaise de la législature fédérale ne pourra le faire pour la langue française. J'ajouterai aussi que l'usage des deux langues sera garanti dans l'acte impérial basé sur ces résolutions" (Ibid., p. 943).

du Haut-Canada, et la minorité protestante du Bas-Canada, et de même la minorité catholique des Provinces maritimes, jouiront toutes d'une parfaite égalité" ¹.

De plus, le Bas-Canada n'a consenti à entrer dans l'Union qu'à la condition expresse de garder la haute main sur son organisation civile et sociale. Voilà pourquoi les clauses 8 et 13 de l'article 92 réservent à la juridiction exclusive des provinces la législation sur les institutions municipales, la propriété et les droits civils ²; voilà aussi pourquoi l'article 94, qui accorde au Parlement du Canada le pouvoir d'uniformiser les "lois relatives à la propriété et aux droits civils dans l'Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick", ne mentionne aucunement le Québec, dont le droit civil déjà garanti par l'Acte de Québec en 1774, a été maintenu intact en 1867 et reconnu l'égal du droit commun des provinces anglaises ³.

Encore une fois, il est bon d'entendre sur ce sujet le témoignage du législateur britannique. Au cours du débat sur le projet d'union, Lord Carnarvon faisait à la Chambre des Lords, la déclaration suivante :

"Le Bas-Canada est jaloux et fier, à bon droit, de ses coutumes et de ses traditions ancestrales; il est attaché à ses institutions particulières et n'entrera dans l'Union qu'avec la claire entente qu'il les conservera. . . La Coutume de Paris est encore le fondement reconnu de leur code civil, et leurs institutions nationales ont été pareillement respectées par leurs compatriotes anglais, et chéries par eux-mêmes. Et c'est avec ces sentiments et à ces conditions que le Bas-Canada consent maintenant à entrer dans cette confédération" ⁴.

Quiconque en conséquence recherche le sens et la nature de l'union de 1867 ne peut négliger l'existence de cette entente préalable entre les deux principales races ou groupes nationaux, entente qui visait à donner à chacune d'elles un statut officiel dans la Confédération, en même temps qu'un traitement égal. L'esprit de la fédération canadienne à cet égard, personne ne l'a mieux défini que Sir John Macdonald lors d'un célèbre débat à la Chambre des Communes d'Ottawa, en 1890, sur la situation juridique de la langue française au Canada :

"Je ne partage aucunement, déclarait-il alors, le désir exprimé dans certains quartiers qu'il faudrait, par un moyen quelconque, opprimer une langue, ou la mettre sur un pied d'infériorité vis-à-vis d'une autre. Je crois que l'on n'y parviendrait pas, si la chose était essayée, ou que ce serait une folie et une malice,

(1) Discours du 19 février 1867, dans *Speeches on Canadian Affairs*, by Henry H. Molyneux, Earl of Carnarvon, edited by Sir Robert Herbert, London, 1902, p. 105; discours du 22 février 1867, *ibid.*, p. 133.

(2) Cf. D. G. Creighton, "*L'Amérique Britannique du Nord à l'époque de la Confédération*", étude préparée pour la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces, appendice 2, p. 60.

(3) Cf. P.-B. Mignault, *Nos problèmes constitutionnels*, (15, *Revue du Droit*, p. 577).

(4) Cf. *Speeches on Canadian Affairs*, op. cit., pp. 110-111.

si la chose était possible. La déclaration souvent faite que le Canada est un pays conquis, est une déclaration toujours faite sans à propos. Que le Canada ait été conquis ou cédé, nous avons maintenant une constitution en vertu de laquelle tous les sujets britanniques sont sur un pied de parfaite égalité, ayant des droits égaux en matière de langage, de religion, de propriété et relativement à la personne. Il n'y a pas de race supérieure en ce pays, il n'y a pas de race conquise, ici, nous sommes tous des sujets britanniques, et ceux qui ne sont pas d'origine anglaise, n'en sont pas moins sujets britanniques" ¹.

Voilà vraiment l'esprit qui a présidé à la rédaction de l'entente de 1864-1867 entre les deux nationalités maîtresses. Non pas des vainqueurs et des vaincus, non pas une race supérieure et une race inférieure, mais des associés, des partenaires, ayant chacun des droits égaux quant à la survivance de leur groupe ethnique dans l'union canadienne. C'est toujours en ce sens que la province de Québec a interprété et compris l'esprit et donc la nature de la Confédération ².

La Confédération, oeuvre des provinces

Si la Confédération peut être qualifiée d'oeuvre essentiellement canadienne, c'est, en second lieu, qu'elle doit ses origines et ses traits distinctifs aux provinces elles-mêmes. Réunis en conférence à Québec, en 1864, les délégués des différentes provinces rédigèrent une série de 72 résolutions, qu'ils s'engagèrent à soumettre à leur gouvernement respectif ³, en vue d'obtenir la sanction des parlements locaux "pour l'union des provinces selon les principes adoptés par la Conférence" ⁴.

On sait comment ces Résolutions furent présentées au Parlement des Canadas-Unis, à la session de 1865: comme un pacte et un traité conclus entre les différentes provinces, et auquel en conséquence il n'était pas loisible d'apporter de modifications. Et c'est John A. Macdonald qui fut le plus catégorique et le plus intransigent sur ce point. Le gouvernement, affirmera-t-il dès son premier discours à la Chambre, emploiera toute son influence pour faire adopter ce projet sans aucun changement, pour la bonne raison que "c'est un traité entre les différentes colonies, dont chaque clause a été amplement discutée, et qui a été adopté au moyen de concessions mutuelles". Et de crainte qu'on ne l'ait mal compris, il répète encore : "Ces résolutions ont le caractère

(1) *Débats de la Chambre des Communes*, 1890, vol. 1, p. 764.

(2) Voir sur ce point les mémoires suivants :

Le Conseil de la Vie Française, pp. 2-3;

La Commission des Ecoles catholiques de Québec, pp. 6-7;

La Société Saint-Jean-Baptiste de Québec, pp. 7-18;

La Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal (volume imprimé) p. 44;

La Chambre de Commerce de la Province de Québec, p. 5.

(3) 72^e résolution de la conférence de Québec.

(4) 70^e résolution de la même conférence.

d'un traité, et si elles ne sont pas adoptées dans leur entier, il faudra commencer les procédés de novo" ¹.

Cette attitude, Macdonald devait la conserver jusqu'à la fin, même quand les Maritimes menacent de tout lâcher et que l'Opposition le harcèle de toutes sortes d'amendements ². Les autres membres du gouvernement sont non moins catégoriques et répètent à tour de rôle qu'il s'agit bien d'un traité : Taché ³, Cartier ⁴, Brown ⁵, D'Arcy McGee ⁶. Jusqu'aux membres de l'Opposition qui reconnaissent ce fait en se plaignant amèrement de ne pas pouvoir faire adopter aucune modification car, au dire du gouvernement, "la constitution a la nature d'un pacte, d'un traité, et ne peut pas être changée" ⁷.

Il ne fait donc aucun doute qu'au Parlement canadien les Résolutions de Québec furent présentées comme un pacte interprovincial. Ces Résolutions, Terre-Neuve et l'Île du Prince-Edouard refusèrent pour le moment de les ratifier et, en conséquence, demeurèrent en dehors de l'Union de 1867. Quant aux deux autres Provinces maritimes, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Ecosse, après bien des atermoiements, des tergiversations et des discussions au cours desquelles néanmoins il fut constamment question de "pacte fédératif" ⁸, elles finirent par nommer des délégués pour poursuivre à Londres les pourparlers d'union.

En fait, les membres de la conférence de Londres se contentèrent de reprendre les Résolutions de Québec, les modifiant quelque peu en faveur des Provinces maritimes, et finirent par adopter substantiellement le même plan qu'à Québec ⁹, donnant ainsi satisfaction aux représentants des Canadas-Unis qui s'étaient engagés à n'accepter qu'une loi fondée sur les Résolutions de Québec ¹⁰, notamment Georges-Etienne

(1) Discours du 3 février 1865, Débats sur la Confédération, op. cit., pp. 16-17.

(2) Discours du 6 mars 1865, Débats sur la Confédération, op. cit., p. 653.

(3) Discours du 16 février 1865, ibid., p. 243.

(4) Discours du 7 mars 1865, ibid., p. 717.

(5) Discours du 8 février 1865, ibid., p. 111.

(6) Discours du 9 février 1865, ibid., pp. 137-138.

(7) Discours d'A.-A. Dorion, le 16 février 1865, ibid., p. 259.

(8) Voir à ce sujet les témoignages cités par le *Rapport O'Connor*, 1939, annexe 2, pp. 70, 73 et 74.

(9) On trouvera dans l'annexe 4 du *Rapport O'Connor* une comparaison détaillée entre les Résolutions de Québec et celles de Londres, pp. 75-87. L'auteur écrit à propos de la conférence de Londres : "A part les questions d'ordre financier et celle du chemin de fer Intercolonial, les résolutions de Londres, sont en grande partie, la reproduction textuelle de celles de Québec" (annexe 4, p. 42).

(10) Voici comment un historien décrit l'attitude des Canadiens à la conférence de Londres : "The Canadians pointed out that they had been delegated to work for a union that was based on the Quebec resolutions, and for no other. The B.N.A. Act was therefore based substantially on the Resolutions adopted at the Quebec conference" (W. Whitelaw, "Reconstructing the Quebec Conference", *The Canadian Historical Review*, 1938, p. 136).

Cartier ¹, et cela principalement en vue de faire accepter la confédération au Bas-Canada ².

Que tout ne soit pas clair en cette affaire, qu'il y ait eu des manœuvres plus ou moins loyales, que les Maritimes aient eu des raisons de se plaindre ³, nous l'admettons volontiers, mais nous ne voyons pas comment tout cela pourrait empêcher que la Confédération soit principalement l'oeuvre des provinces et qu'elle puisse être qualifiée de pacte interprovincial. C'est d'ailleurs ainsi qu'elle a été présentée au Parlement impérial.

La Confédération, oeuvre du Parlement impérial

Restait en effet à donner à cet accord politique une forme légale. Les juristes britanniques intervinrent alors pour aider les délégués des provinces à rédiger le projet de loi, qui serait présenté au Parlement impérial, comme à la seule autorité en mesure d'unir légalement les provinces britanniques de l'Amérique du Nord.

Comment qualifier l'intervention de la métropole en cette affaire ? Laissons les parrains du projet de loi nous l'expliquer eux-mêmes. A la Chambre des Communes, le sous-secrétaire d'Etat, M. Adderley, le présente ainsi :

"La Chambre se demandera peut-être pour quelle raison nous intervenons dans une question de ce genre. Pour peu que l'on y réfléchisse, on verra clairement, il me semble, que, puisque la convention prévoit des concessions mutuelles de la part des provinces, il faut qu'une autorité extérieure accorde sa sanction au pacte que ces provinces ont conclu. . . De plus, si la fédération a été, dans ce cas-ci tout particulièrement, une question des plus délicates de traité ou de pacte entre les provinces, — si elle a été une question de concessions et de compromis mutuels, — il est évidemment nécessaire qu'une troisième partie de l'extérieur accorde sa sanc-

(1) "J'ai déjà déclaré, en mon nom et au nom du gouvernement, que les délégués qui iront en Angleterre n'accepteront aucun acte du gouvernement impérial qu'un acte basé sur les résolutions adoptées par cette chambre, et ils n'en rapporteront pas d'autre. J'ai engagé ma parole d'honneur et celle du gouvernement à cette effet" (Discours du 13 mars 1865, *Débats sur la Confédération*, p. 1017).

(2) Voir à ce sujet la lettre de Macdonald à Tilley du Nouveau-Brunswick, le 8 octobre 1866 : "Euissions-nous répondu par la négative et déclaré que la question restait ouverte, et que les Résolutions (de Québec) étaient sujettes à modification, le Bas-Canada se serait levé comme un seul homme et adieu la confédération" (Sir J. Pope : *Mémoires of Sir J. A. Macdonald*, Vol. 1, p. 306).

(3) Sur ces difficultés, voir le *Rapport O'Connor*, et le mémoire présenté à notre Commission par John Fenston : *The Federated States of Canada*.

tion au traité intervenu entre elles. Voilà, ce me semble, le rôle qui nous incombe au sujet de ce Bill" ¹.

Ces paroles sont claires et définissent bien le rôle du Parlement impérial : il est l'autorité extérieure qui accorde sa sanction au pacte que les provinces ont conclu, il est la troisième partie de l'extérieur qui donne sa sanction au traité intervenu entre elles.

On retrouve les mêmes affirmations dans la bouche de Lord Carnarvon à la Chambre des Lords. Racontant les préparatifs de l'union, ce dernier disait :

"La conférence de Charlottetown s'ajourna à Québec, et là, au mois d'octobre, furent rédigées ces résolutions qui devaient depuis devenir fameuses sous le nom de "Résolutions de Québec", et qui, après quelques légères modifications, forment la base de la mesure que j'ai maintenant l'honneur de soumettre au Parlement. Je l'ai déjà dit, à ces résolutions, toutes les provinces britanniques de l'Amérique du Nord ont donné leur consentement et la mesure fondée sur ces résolutions doit être acceptée comme un traité d'union" ².

Il n'est pas sans intérêt de constater que le noble Lord emploie la même formule qu'avait employée Macdonald pour faire adopter les résolutions par les députés canadiens. Il dit à la Chambre des Lords : il s'agit d'un traité, dont chaque clause a été longuement étudiée, et qu'on ne peut modifier sans porter un coup fatal à toute l'affaire ³.

Voici comment, à son retour au Canada, Cartier décrivait dans l'un de ces discours, l'oeuvre du Parlement impérial. Certains, disait-il,

(1) Cité dans le *Rapport O'Connor*, annexe 4, p. 171. "As the arrangement is matter of mutual concession on the part of the Provinces, there must be some external authority to give a sanction to the compact into which they have entered . . . If again federation has in this case specially been a matter of most delicate treaty and compact between the provinces, if it has been a matter of mutual concession and compromise, it is clearly necessary that there should be a third party ab extra to give sanction to the treaty made between them. Such seems to me the office we have to perform in regard of this Bill" (*O'Connor's Report*, annexe 4, p. 149).

(2) Cité dans le *Rapport O'Connor*, annexe 4, p. 171 et dans *Speeches on Canadian Affairs*, op. cit., p. 92. "The conference of Charlottetown was adjourned to Quebec, and there, in the month of October, those resolutions were drawn up which have since become famous under the name of "the Quebec Resolutions", and which, with some slight changes, form the basis of the measure that I have now the honour to submit to Parliament. To those resolutions all the British Provinces in North America were, as I have said, consenting parties, and the measure founded upon them must be accepted as a treaty of union".

(3) "It is, of course, within the competence of Parliament to alter the provisions of the Bill; but I should be glad for the House to understand that the Bill partakes somewhat of the nature of a treaty of union . . . It will be my duty to resist the alteration of anything which is in the nature of a compromise between the Provinces, as an amendment of that nature, if carried, would be fatal to the measure" (Discours du 19 février 1867, *Speeches on Canadian Affairs*, op. cit., p. 130.)

Le même orateur, expliquant les conditions posées par les Provinces pour entrer dans l'union, s'arrête à l'article 145 concernant la construction de l'*Inter-colonial Railway*, et déclare : "Such an undertaking was part of the contract between the several Provinces and it was made an indispensable condition on the part of New Brunswick" (*Ibid.*, p. 108).

craignaient que l'Angleterre modifiât les Résolutions de Québec et nous imposât une constitution de son choix. Mais non,

"nous sommes allés en Angleterre, et nous y avons été traités justement, généreusement. . . Les Canadiens, ont dit les ministres anglais, viennent nous trouver avec une constitution toute faite, résultat d'une entente cordiale entre eux, d'une discussion mûre de leurs intérêts et de leurs besoins. Ils sont les meilleurs juges de ce qui leur convient, ne changeons point ce qu'ils ont fait, sanctionnons leur Confédération. Oui, c'est dans cet esprit que l'Angleterre a accueilli notre demande. Nous avons besoin de sa sanction, elle l'a donnée sans hésiter, sans vouloir intervenir dans notre oeuvre. . . Cette entente qui a présidé à nos efforts jusqu'à ce jour, doit désormais continuer. A vous, mes compatriotes canadiens-français et catholiques, à vous aussi, compatriotes anglais, irlandais, écossais; je dirai: soyez sans alarme! L'Acte constitutionnel que nous avons fait adopter en Angleterre, sauvegarde les privilèges et les droits de la minorité comme ceux de la majorité"¹.

Ces paroles nous semblent bien résumer la vraie nature de la Confédération. Oeuvre essentiellement canadienne, celle-ci est à la fois une entente entre les deux principaux groupes nationaux, un pacte entre les provinces et une loi du Parlement impérial. Pour en avoir une idée juste et quelque peu complète, il ne faut perdre de vue aucun de ces aspects.

Dans la province de Québec, cette conception large de la Confédération s'est toujours maintenue et a toujours trouvé des défenseurs, depuis les premières années du régime jusqu'à nos jours². En Colombie³, en Ontario⁴, au Nouveau-Brunswick⁵, la même conception a prévalu. On pourrait même ajouter qu'à venir jusqu'il y a vingt-cinq ans environ,

(1) Voir J. Tassé, *Discours de Sir Georges-Etienne Cartier*, discours du 17 mai 1867, p. 524.

On notera la similitude de pensée entre Cartier et Ernest Lapointe, à 70 ans de distance. Le 1er février 1937, le second qualifiait ainsi le rôle du parlement impérial dans l'union de 1867: "Quant à Westminster, on peut dire qu'il fut simplement le notaire du pacte de 1867, et son rôle, aujourd'hui comme alors, ne consiste tout au plus qu'à authentifier les clauses de l'entente fédérale canadienne" (D'après "La Presse" du 2 février 1937).

(2) Voir entre autres, le juge T.-J.-J. Loranger (*Lettres sur l'interprétation de la constitution fédérale*, 1883), le juge P.-B. Mignault (*Manuel de droit parlementaire*, 1889), et les nombreux mémoires de la province de Québec au gouvernement central, notamment celui du 25 avril 1946 (*Conférence fédérale-provinciale du Rétablissement*, pp. 395-399).

(3) Sur l'attitude de la Colombie, en 1907, voir les déclarations faites par le témoin Skelton devant le *Comité spécial d'enquête sur l'Acte de l'Amérique du Nord britannique*, compte-rendu, pp. 35-36.

(4) Voir le mémoire de M. H. Ferguson, premier ministre de l'Ontario, au premier ministre du Canada, le 10 septembre 1930, mémoire reproduit au long dans le *Rapport O'Connor*, annexe 4, pp. 155-160.

(5) Voir les deux mémoires présentés à la Commission Rowell-Sirois, en 1938, par le gouvernement du Nouveau-Brunswick, et le discours fait, le 17 mars 1939, à l'Assemblée législative par l'hon. J. B. McNair, procureur-général (*Synoptic Report of the Proceedings of the Legislative Assembly of New Brunswick*, session 1939, pp. 199-230).

c'était aussi la conception traditionnellement admise même dans les milieux politiques d'Ottawa¹.

Plus que cela, le Comité judiciaire du Conseil privé a confirmé, au moins deux fois dans ses jugements, cette manière de voir, et il a fondé son argumentation sur le fait que la constitution canadienne incorporait une entente entre les groupes nationaux et un pacte entre les provinces. En 1932, rendant sa décision dans la cause de "la réglementation de l'aéronautique au Canada", lord Sankey posait le principe d'interprétation suivant :

"Vu que l'Acte renferme un compromis d'après lequel les provinces primitives consentaient à se fédérer, il est important de ne pas perdre de vue que le maintien des droits des minorités était une des conditions auxquelles ces minorités consentaient à entrer dans la fédération et qu'il constituait la fondation sur laquelle toute la structure fut par la suite érigée. La façon dont on l'interprète d'année en année ne devrait pas faire perdre de vue ou modifier les dispositions du contrat primitif sur lequel la fédération a été établie; il n'est pas juste non plus qu'une interprétation judiciaire des dispositions des articles 91 et 92 impose aux membres de la fédération un contrat nouveau et différent"².

Cinq ans plus tard, en 1937, lord Atkin rend la décision du Conseil privé concernant la législation sociale adoptée par le Parlement fédéral canadien en 1935. Après avoir rappelé que dans la répartition des pouvoirs législatifs entre le Dominion et les provinces, il n'est pas question de la législation en matière de traité comme telle, le président du tribunal ajoute : "Personne ne saurait douter que cette répartition soit une des conditions les plus essentielles, peut-être la plus essentielle entre toutes, du pacte interprovincial consacré par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique"³.

(1) Voir à ce sujet le long discours fait, le 18 février 1925, à la Chambre des Communes par M. Ernest Lapointe, discours où il cite l'opinion d'une foule d'hommes politiques et de juristes qui considèrent la constitution canadienne comme un pacte interprovincial (*Débats des Communes*, 18 février 1925, pp. 312-317).

Il est significatif aussi que l'arrêté ministériel du 14 août 1937 instituant la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces donne pour instruction aux Commissaires "d'examiner de nouveau les bases sur lesquelles repose le pacte confédératif" (cf. *Rapport*, vol. I, p. 9).

(2) *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, (1932) A. C., 54, 70. "Inasmuch as the Act embodies a compromise under which the original provinces agreed to federate, it is important to keep in mind that the preservation of the rights of minorities was a condition on which minorities entered into the federation, and the foundation upon which the whole structure was subsequently erected. The process of interpretation as the years go on ought not to be allowed to dim or whittle down the provisions of the original contract upon which the federation was founded, nor is it legitimate that any judicial construction of the provisions of sections 91 and 92 should impose a new and different contract upon the federating bodies".

(3) *Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario et autres*, (1937), A.C., 326. "No one can doubt that this distribution is one of the most essential conditions, probably the most essential condition, in the interprovincial compact to which the B.N.A. Act gives effect".

Il importait de rappeler ici ces témoignages, qui appuient et confirment la position traditionnelle de la province de Québec à l'appui de la Confédération, et cela d'autant plus que, depuis vingt-cinq ans, une attaque extrêmement violente se poursuit par tous les moyens contre ce qu'on appelle "le soi-disant pacte de la Confédération"¹. Ce serait manquer de réalisme que de refuser de reconnaître que les adversaires de la conception traditionnelle ont réussi à la faire mettre complètement de côté en ces dernières années par le gouvernement central.

Pourquoi et comment une telle chose a-t-elle pu se produire ? Pourquoi s'acharne-t-on encore aujourd'hui à démolir une conception qui paraît si conforme aux faits historiques et politiques ? Pour la raison bien simple qu'il ne s'agit pas là d'une question purement théorique, spéculative ou même historique, mais bien d'une question à portée pratique considérable pour chacun des gouvernements de l'Etat canadien, à savoir la modification plus ou moins facile de l'Acte constitutionnel de 1867.

Car là est le noeud vital de la controverse. La constitution ne prévoyant pas de formule générale d'amendement, il faut chaque fois s'adresser au Parlement britannique. Mais qui doit faire la demande, et à quelles conditions ? Soutenant que l'Acte de 1867 n'était que la légalisation d'un pacte interprovincial, les provinces, en particulier le Québec, ont mis de l'avant le principe que le gouvernement central ne pouvait demander à Londres de modifier la Constitution sans leur consentement, ce qui évidemment rendait cette constitution très difficile à amender.

Jusqu'en 1940, le gouvernement fédéral, semble-t-il, n'eut pas à cet égard de politique très définie : tantôt il procéda seul et les provinces ne se jugeant pas intéressées le laissèrent agir; tantôt il obtint le consentement des provinces². Mais, depuis les débuts de la deuxième guerre mondiale, le gouvernement central a adopté une attitude beaucoup plus nette et catégorique, laquelle pourrait se résumer en ces termes : pour faire modifier les parties de la Constitution qui le concernent, le gouvernement fédéral n'a pas plus d'autorisation à demander aux provinces que celles-ci n'ont besoin de la permission d'Ottawa pour amender leur propre constitution.

C'était là poser un principe nouveau, tout à fait contraire au fédéralisme en général, et inconnu du fédéralisme canadien, comme le laisse

(1) Voir à ce sujet l'article de M. N. McL. Rogers, "*The Compact Theory of Confederation*", *Papers and Proceedings of the Canadian Political Science Association*, 1931, pp. 205-230, et surtout le Rapport présenté au Sénat en 1939 par son conseiller parlementaire, M. W. F. O'Connor.

(2) Cf. Paul Gérin-Lajoie, *Constitutional Amendment in Canada*, 1950.

clairement entendre Lord Carnarvon dans sa présentation du projet de loi à la Chambre des Lords : les législatures locales, disait-il alors, auront le droit de modifier leur constitution, mais les dispositions qui règlent la constitution du Parlement central ont un caractère de législation permanente ¹.

Quoi qu'il en soit, et conformément à ce principe, le gouvernement central procéda seul, en dépit des protestations de la province de Québec, aux amendements de 1943, de 1946, et de 1949, faisant même admettre dans ce dernier amendement, par Londres, ses prétentions à pouvoir modifier seul la constitution du Canada dans les questions où il se considérait le seul intéressé.

En agissant ainsi, Ottawa a signifié aux provinces sa volonté nette et déterminée de ne plus tenir compte à l'avenir, au moins en ce qui concerne les amendements constitutionnels, des revendications appuyées uniquement sur le fait de l'existence d'un pacte interprovincial préalable à la loi de 1867. Enfermé dans un juridisme étroit et un légalisme exclusif, le gouvernement central ramène toute la Confédération à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et il oblige les provinces à le suivre sur ce terrain.

Dans les circonstances, quel recours reste-t-il à la province de Québec ? Réaffirmer à temps et à contretemps la vraie nature de la Confédération, et en particulier l'existence d'un pacte fédératif auquel on ne peut toucher sans son consentement ? C'est là sans doute une mesure nécessaire, mais qui nous paraît néanmoins insuffisante vu le dernier amendement constitutionnel obtenu par le gouvernement central en sa faveur.

Mesure nécessaire, car la vérité conserve toujours son poids et sa valeur, même quand on refuse de la reconnaître. Il n'est pas au pouvoir d'Ottawa de changer la nature de la Confédération de 1867. Traitant de cette question à la Chambre en 1925, M. Ernest Lapointe affirmait :

"J'entendais dire, il y a quelque temps, que l'idée de prétendre que la Confédération est un traité est bien surannée. Peut-être en est-il ainsi. Mais quoiqu'elle vieillisse, la vérité ne cesse pas d'être la vérité; une vérité ancienne est toujours une vérité. Que vous les aimiez ou que vous ne les aimiez pas, vous ne pouvez toujours pas empêcher les faits d'être les faits" ².

(1) "The Local Legislatures to be established in each Province stand next in order, and my task here is easy; for whilst the provisions regulating the constitution of the Central Parliament are in the nature of permanent enactments, those which govern the Local Legislatures will be subject to amendment by those bodies" (cf. *Speeches on Canadian Affairs, op. cit.*, p. 100).

(2) *Débats de la Chambre des Communes*, 18 février 1925, pp. 312 à 317.

Et en 1937, le même ministre de la Justice déclarait encore :

"Le fait de dire que nous avons juridiction ne nous en attribue pas. Le fait de s'arroger des pouvoirs que nous n'avons pas ne nous donne pas ces pouvoirs. . . Le Dominion est l'enfant des provinces, et non leur père. Les provinces existaient, possédaient leurs pouvoirs, avaient leur compétence législative. Elles consentirent à se départir d'une partie de leurs pouvoirs, mais à condition qu'on leur laissât leur compétence en d'autres domaines. Elles ne seraient jamais entrées dans la Confédération si, à la conférence qui eut lieu et dont résulta l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, loi promulguée en Angleterre, il n'était intervenu un pacte par lequel ces pouvoirs provinciaux étaient conservés aux provinces"¹.

Le Québec devra donc réaffirmer sa conception traditionnelle concernant la vraie nature de la Confédération, mais sans se borner à ce seul argument. Le geste du gouvernement central le force à se retrancher sur ses positions proprement juridiques et constitutionnelles. Celles-ci demeurent intactes et suffisamment fortes, pour le moment, pour qu'on ne puisse lui imposer contre son gré ni une formule générale d'amendement à la Constitution, ni même un amendement particulier qui tendrait à lui ravir l'un quelconque de ses pouvoirs, droits et privilèges garantis par cette constitution².

Aussi, tout en poursuivant la lutte sur le terrain politique, la Province devra, à l'avenir, s'appuyer davantage sur des arguments proprement juridiques et légaux, organisant solidement et scientifiquement sa défense en cette matière de plus en plus importante, afin que, quand se posera de nouveau la question cruciale d'une formule générale d'amendement à la Constitution, elle puisse en faire adopter une qui, non seulement soit en accord avec la vraie nature de la Confédération, mais respecte le caractère particulier de notre fédéralisme ainsi que la position spéciale du Québec dans la fédération canadienne.

(1) *Débats de la Chambre des Communes*, 1er février 1937, p. 443.

(2) Voir à ce sujet le discours aux Communes du premier ministre Louis Saint-Laurent, le 17 octobre 1949, *Débats*, pp. 840-848.

CHAPITRE IV

Caractère particulier du fédéralisme canadien

Dans un chapitre précédent, nous avons essayé de donner une idée aussi juste que possible du fédéralisme en général ainsi que du fédéralisme en particulier considéré en tant que régime politique et juridique. Au sujet de ce dernier, nous avons cru préférable d'adopter la conception stricte du principe fédératif, et nous l'avons en conséquence défini comme exigeant le partage de l'exercice de la puissance étatique entre deux ordres de gouvernement coordonnés entre eux, chacun jouissant du pouvoir suprême dans la sphère d'activité que lui assigne la constitution. Partout où ce principe prédomine, il existe, selon nous, un authentique régime fédératif, comme par exemple aux Etats-Unis; partout où le principe n'est pas observé ou a été mis de côté, quelle que soit par ailleurs la façade de l'Etat, il faut conclure à autre chose qu'un vrai régime fédératif, comme par exemple dans l'Union Sud-Africaine.

Ces explications rappelées, se pose tout naturellement la question de savoir quelle sorte de régime fédératif nous avons au Canada. La question est importante : en soi d'abord, car il ne suffit pas, pour voir clair dans la situation canadienne et offrir des solutions qui aient quelque valeur, de faire la théorie générale du fédéralisme; il faut aussi considérer le type de fédéralisme que les circonstances historiques, politiques et juridiques nous ont façonné et imposé. Nous admettons volontiers que chaque Etat fédératif constitue un type particulier qui doit être étudié comme tel, sans nier cependant qu'il existe un idéal fédéraliste vers lequel doit normalement tendre tout Etat moderne qui veut demeurer à la mesure et au service de l'homme.

La question est importante aussi pour la province de Québec. Plus que toute autre province, il lui est nécessaire de connaître exactement sa position constitutionnelle dans la fédération canadienne, et d'avoir en conséquence des idées précises et justes sur le caractère particulier

de notre régime fédératif, soit pour en demander le maintien si ce régime fait son affaire, soit pour en réclamer la transformation et l'amélioration, si elle estime que ses droits, privilèges et intérêts n'y sont pas suffisamment sauvegardés.

Quelle sorte de régime fédératif avons-nous donc ? Dès que nous voulons répondre à cette question d'apparence toute simple, les difficultés surgissent. S'agit-il du régime que nous avons actuellement ou de celui qu'a établi l'Acte constitutionnel de 1867 ? Toute une école en effet affirme qu'il y a entre les deux une différence considérable. S'agit-il du régime que voulaient instituer les Pères de la Confédération ou de celui que nous a construit le Conseil privé, ou encore de celui que la pratique gouvernementale a établi ?

Il semble bien que, si nous voulons y voir un peu clair, il faille sérier ces questions, les prendre l'une après l'autre, essayant d'y répondre, non pas dans toute leur ampleur, mais en tant qu'elles intéressent le but de cette enquête et qu'elles concernent la position constitutionnelle du Québec. Nous croyons en conséquence nécessaire d'examiner la question sous les quatre points de vue suivants : les intentions des Pères de la Confédération, le texte de la Loi, l'interprétation du Conseil privé et la pratique gouvernementale.

Les intentions des Pères de la Confédération

Quelle sorte de régime ceux qu'on dénomme les Pères de la Confédération voulurent-ils établir lors de leurs travaux qui durèrent de 1864 à 1867 ? Il serait tentant de nous attarder ici à refaire, pour la centième fois peut-être, l'étude des intentions des Pères de la Confédération à l'égard de la qualité fédérative de leur oeuvre, mais nous croyons qu'une telle étude se révélerait plus ou moins utile et risquerait de noyer dans des discussions sans fin l'objet précis qui doit nous intéresser avant tout, à savoir ce que le Bas-Canada voulait, lui, en fait de régime, et ce qu'on lui a promis pour le décider à entrer dans la nouvelle union.

Et tout d'abord, une nouvelle enquête générale concernant les intentions des Pères de la Confédération serait plus ou moins utile, parce que, comme l'a admis et montré la Commission Rowell-Sirois, une telle enquête ne saurait aboutir à des résultats concluants et définitifs¹. Nous connaissons bien l'opinion de certains d'entre eux, surtout des partisans de l'union législative et en conséquence d'un Etat central

(1) Voir les pages 33 à 37 du volume I, *"Interprétation des intentions des Pères de la Confédération d'après l'histoire"*.

fort et suprême, partisans dont le prototype demeure John A. Macdonald, parce que ce sont eux qui ont parlé le plus souvent, mais nous ignorons la pensée de beaucoup d'autres, moins loquaces, ce qui ne veut pas dire moins déterminés à faire triompher leur point de vue. D'ailleurs même si nous connaissions avec certitude l'opinion de tous les intéressés, il nous faudrait aussi montrer que ces opinions ont réellement passé dans la Loi de 1867, puisque en définitive il n'y a plus que ce texte légal qui compte devant les tribunaux.

Nous croyons donc plus utile en même temps que plus conforme à notre mandat, d'aborder la question sous un angle particulier et de restreindre nos recherches à déterminer quelle sorte de régime on a promis au Bas-Canada pour le décider à faire partie de la nouvelle Confédération.

Il semble bien qu'à ce sujet on puisse résumer ces promesses aux deux suivantes : d'abord l'union serait fédérative, puis dans cette union fédérative le Bas-Canada jouirait de toute l'autonomie nécessaire à la conservation et à l'épanouissement de sa vie nationale propre.

Au sujet de la première promesse, semble-t-il, tout le monde est d'accord ¹. Ce n'est qu'en s'engageant solennellement à introduire le principe fédératif, soit pour toutes les provinces britanniques de l'Amérique du Nord, soit pour les Canadas-Unis, si le premier projet échouait, que le gouvernement de coalition de 1864 a pu se former. De plus, chacun des chefs répète à tour de rôle que le Bas-Canada ne veut ni ne peut accepter autre chose qu'une union fédérative et qu'il serait en conséquence impossible de faire adopter l'union législative. Encore une fois, recourons au témoignage du plus irréductible partisan de l'union législative, John A. Macdonald. Quand même, affirmait-il le 7 mars 1865, "la Chambre se déclarerait en faveur d'une union législative au lieu d'une union fédérale..., quel bien pourrait-il en résulter? (...) Nous savons que le Bas-Canada se prononcerait comme un seul homme contre une pareille constitution" ².

Reste à voir quelle sorte d'union fédérative l'on a promis au Bas-Canada. Les auteurs du projet de 1864 peuvent bien employer avec plus ou moins de précision et de rigueur scientifique les expressions "con-

(1) "Perhaps the fact about the 1867 constitution on which there would be the least controversy is that Canada was to have a "federal" constitution and not a legislative union" (F. R. Scott, *The Special Nature of Canadian Federalism*, dans *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 13, No. 1, February 1947, p. 14).

(2) *Débats sur la Confédération*, op. cit., p. 732.

fédération”, “fédération”, “union fédérale”, “principe fédéral”,¹ mais au fond tous savent très bien que pour le Bas-Canada le fédéralisme veut dire d’abord et avant tout la possibilité d’être maître chez lui et d’organiser sa vie nationale comme il l’entend².

“Si nous obtenons une union fédérale, affirme E.-P. Taché en présentant les Résolutions de Québec à la session de 1865, ce sera l’équivalent d’une séparation des provinces, et par là le Bas-Canada conservera son autonomie avec toutes les institutions qui lui sont si chères et sur lesquelles il pourra exercer la surveillance nécessaire pour les préserver de tout danger”³.

Les Canadiens français, affirme de son côté un conseiller législatif de langue anglaise, partagent les idées d’Antoine-Aimé Dorion : “Ils désirent d’amples pouvoirs pour les gouvernements locaux; de fait, ils voudraient que les gouvernements locaux fussent les véritables gouvernements, et que la fédération ne fût que nominale, pour des fins mineures, et n’eût que de faibles pouvoirs dans le gouvernement central”⁴.

Il convient de noter que c’est en réponse aux critiques formulées précisément par Dorion que les affirmations des chefs canadiens-français en faveur de l’autonomie provinciale se font les plus catégoriques. Le Bas-Canada n’a rien à craindre, répètent-ils : la constitution lui garantit ses institutions, ses lois, sa religion, son autonomie; il aura le gouvernement local de ses propres affaires, “c’est-à-dire le contrôle de toutes les questions qui se rattachent à ses institutions, à ses lois, à sa religion, à ses industries et à son autonomie”⁵; la seule perspective de contrôler ainsi leurs affaires devrait pousser les membres du Bas-Canada à voter en faveur du projet actuel. “Nos intérêts de race, de religion et de nationalité... seront mieux protégés”, car “tous les intérêts locaux seront soumis et laissés à la décision des législatures locales”⁶.

(1) Voir sur ce point l’ouvrage de M. W. P. M. Kennedy, *The Constitution of Canada*, (second edition 1938) pp. 403-404.

(2) Voir à ce sujet le rapport du lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick au secrétaire des colonies sur les réunions de Charlottetown. Il n’a pu, dit-il, obtenir des éclaircissements sur la véritable nature de la fédération projetée, et tout le monde ne prête pas le même sens à ce mot : “Une union fédérale, selon que l’entend un habitant du Bas-Canada, veut dire, d’ordinaire, l’indépendance de sa province des influences anglaises et protestantes. Aux yeux d’un citoyen des provinces maritimes, elle signifie le maintien du rouage du gouvernement provincial actuel...” (Texte dans le *Rapport O’Connor*, annexe 2, p. 92).

(3) *Débats sur la Confédération*, 3 février 1865, p. 10.

(4) Discours de l’hon. M. Sanborn, 15 février 1865, *Débats sur la Confédération*, p. 226.

(5) Discours de l’hon. Sir N.-F. Belleau, 14 février 1865, *ibid.*, p. 184.

(6) Discours du solliciteur général Langevin, 21 février 1865, *ibid.*, p. 379.

Bien plus, dans sa réplique à Dorion qui avait parlé des conflits entre le Parlement central et les chambres locales et de la souveraineté du premier sur les secondes, M. Cauchon posait la question et y répondait en ces termes :

"Qu'est-ce donc que cette souveraineté sur les attributions des législatures provinciales? Si elle existe, elle doit se trouver dans la constitution. Si elle ne s'y trouve pas, c'est qu'elle n'existe pas (. . .) Les tribunaux judiciaires ayant juré de respecter les lois et la constitution tout entière, seront chargés, par la nature même de leurs fonctions, de dire si telle loi du Parlement fédéral ou des législatures locales affecte ou non la constitution. Il n'y aura pas de souveraineté absolue, chaque législature ayant des attributs distincts et indépendants et ne procédant pas des autres par délégation, soit d'en haut, soit d'en bas. Le Parlement fédéral aura la souveraineté législative pour toutes les questions soumises à son contrôle dans la constitution. De même les législatures locales seront souveraines pour toutes les choses qui leur seront spécifiquement attribuées" ¹.

Peut-être n'est-il pas inutile de faire remarquer ici que le Conseil privé allait endosser entièrement par la suite cette interprétation de la Constitution par Cauchon. D'ailleurs, le chef canadien-français, Georges-Etienne Cartier, ne pensait pas autrement, comme le montre son intervention au premier Parlement fédéral canadien, le 20 novembre 1867, à propos de l'abolition du double mandat pour les députés. Il nie alors vigoureusement que les provinces soient dépendantes du gouvernement fédéral; au contraire, selon lui, elles constituent des gouvernements distincts :

"Les pouvoirs des gouvernements locaux et du gouvernement général, affirme-t-il, dérivent de la même source. Ce n'est pas le gouvernement du Canada qui a conféré leurs pouvoirs aux gouvernements locaux, mais bien le gouvernement impérial par un acte adopté au nom de la Reine. En vertu de cet acte, les gouvernements locaux sont distincts du gouvernement du Canada, et dans leur sphère d'action, ils représentent le gouvernement de la Reine et agissent en son nom. (...) L'Honorable député soutient que les provinces relèvent simplement du pouvoir fédéral" ².

Sans doute, ces affirmations ne détruisent pas complètement celles de John A. Macdonald et de tous les partisans de la subordination des législatures provinciales au gouvernement central, mais elles montrent tout de même quel sens le Bas-Canada attachait à l'expression "union fédérale" et comment, pour obtenir son adhésion, on a dû lui garantir une pleine autonomie dans l'organisation de sa vie nationale propre. Que les Canadiens français n'aient pu faire accepter le plan Dorion, lequel donnait "les plus grands pouvoirs aux gouvernements locaux et seulement une autorité déléguée au gouvernement général", ³ nous l'admettons volontiers, mais nous ne croyons pas, à moins que la Confé-

(1) Discours de l'hon. M. Cauchon, 6 mars 1865, *Débats sur la Confédération*, p. 700.

(2) Discours du 20 novembre 1867 à la Chambre des Communes, Recueil Tassé, op. cit., p. 554.

(3) Discours du 16 février 1865, *Débats sur la Confédération*, p. 253.

dération n'ait été qu'un marché de dupes, qu'ils aient consenti à cette sorte d'union législative, dont ne cessa de rêver Macdonald et qu'il s'imagina même avoir fait adopter avec la Loi impériale de 1867¹.

Le texte de la loi

Quelle espèce de régime fédératif cette Loi nous donna-t-elle donc ? Encore ici il est facile de se perdre dans les détails inutiles, et de plus il ne faut pas oublier, quand nous nous bornons à l'objet précis de cette question, que nous ne pouvons donner qu'une réponse plutôt théorique, puisqu'il existe déjà une interprétation officielle faisant loi : celle du Comité judiciaire du Conseil privé. Comme nous n'avons pas l'intention d'engager un débat sur l'interprétation que ce dernier a donné à la Constitution, nous nous limiterons d'une part à quelques considérations générales sur les deux principes fondamentaux sur lesquels repose tout notre système constitutionnel, et d'autre part à quelques observations particulières concernant les accrocs faits au principe fédératif dans l'Acte de 1867.

Les principes de base du système constitutionnel canadien

Ce n'est pas tout de produire une interprétation littérale et minutieuse, même faite avec la plus grande impartialité, de cette Loi; encore faut-il en comprendre le sens fondamental, saisir l'esprit qui en anime et vivifie la lettre. Or, nous semble-t-il, ce sens fondamental et cet esprit nous sont clairement indiqués dans la première phrase du préambule : "Considérant que les Provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de se fédérer en un Dominion... régi par une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni."

Ce passage qui paraît à première vue assez anodin ne nous livre pas moins le sens profond et la clef d'interprétation de l'Acte, parce qu'il affirme les deux principes qui commandent tout le système cons-

(1) C'est commettre une erreur que de s'attacher exclusivement aux paroles de Macdonald en vue de connaître les intentions des Pères, alors que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est l'expression d'un compromis entre des hommes dont les points de vue étaient sur certains sujets non seulement différents mais opposés. D'ailleurs, Macdonald lui-même a laissé échapper des paroles favorables à l'autonomie des provinces, par exemple, celles-ci qu'on lui prête lors de la conférence de Québec : "New Zealand constitution was a Legislative Union, ours Federal. Emigrants went out under different guarantees. Local charters jarred. In order to guard these, they gave the powers stated to Local Legislatures, but the General Government had power to sweep these away. That is just what we do not want. Lower Canada and the Lower Provinces would not have such a thing" (*Pope's Confederation Documents* p. 86).

titutionnel canadien : le principe du fédéralisme, d'une part, et le principe du parlementarisme, d'autre part. Empruntant à la fois au système constitutionnel britannique et au système américain, les Pères de la Confédération opéraient un savant mélange de l'un et de l'autre et lançaient sur le marché politique leur produit nouveau, sans trop bien savoir ce qu'il en résulterait et surtout si les deux principes en jeu feraient bon ménage.

Mais, remarque importante, alors que pour introduire ou plutôt pour maintenir le parlementarisme britannique au Canada, une seule référence suffisait, par contre pour y transposer le fédéralisme américain, toute une longue série d'articles se révéla nécessaire. D'où l'observation, juste en son fond, du professeur Dicey, à savoir que le préambule aurait dû dire que les Provinces demandaient une constitution semblable en principe, non pas à celle du Royaume-Uni, mais à celle des Etats-Unis. Il est évident, ajoute-t-il, que la constitution canadienne se modèle sur celle de l'Union américaine; sans doute, il y a des différences considérables entre les deux, mais on n'a qu'à étudier quelque peu les dispositions de l'Acte de 1867 pour voir que ses auteurs avaient constamment devant les yeux la constitution américaine et que, si le Canada était un pays indépendant, sa constitution ressemblerait de très près à celle des Etats-Unis ¹.

Dans l'appréciation du caractère particulier de l'Acte de 1867, il faut tenir compte de ces deux principes, en se rappelant toutefois que le principe fédératif y prédomine largement et se trouve à l'origine des articles les plus importants. De plus, si, d'une part, le principe parlementaire a pour ultime conséquence l'indépendance du pays et comporte avec soi ce qu'on a appelé le dogme de la suprématie du Parlement, il importe d'autre part de ne pas oublier qu'au Canada ce principe parlementaire a nécessairement un sens particulier à cause du principe fédératif, lequel, nous l'avons déjà expliqué, a pour exigences essentielles de donner la suprématie à la constitution, de diviser les pouvoirs entre des corps coordonnés et indépendants, et de reconnaître l'autorité des tribunaux comme interprètes de la constitution.

Ce serait donc une grave erreur de croire que le parlementarisme peut s'exercer aussi pleinement au Canada qu'en Grande-Bretagne et

(1) "The differences between the institutions of the United States and of the Dominion are of course both considerable and noteworthy. But no one can study the provisions of the British North America Act, 1867, without seeing that its authors had the American Constitution constantly before their eyes, and that if Canada were independent country, it would be a Confederacy governed under a Constitution very similar to that of the United States" (A. V. Dicey, *The Law of the Constitution*, (9th edition, London 1939), pp. 166-167).

que l'expression "suprématie ou souveraineté du parlement" a le même sens dans l'un et l'autre pays¹. Ce serait en effet oublier que le système constitutionnel canadien est radicalement différent du modèle britannique et que l'Acte de 1867 a pour principal objectif d'adapter le principe fédératif à la situation des Provinces canadiennes.

Aussi un spécialiste du droit constitutionnel comme Dicey a-t-il pu écrire qu'au Canada, la constitution est au sens le plus strict la loi immuable du pays et qu'elle comporte un partage des pouvoirs entre des corps ayant une autorité coordonnée, bien qu'elle se montre plus généreuse à l'égard du gouvernement central que la constitution américaine, et enfin qu'elle est soumise à l'interprétation des tribunaux comme aux Etats-Unis². C'est donc que le principe fédératif y prédomine. Aussi est-ce à la lumière surtout de ce principe qu'il faut lire et comprendre le texte de la Loi de 1867, si l'on ne veut pas verser dans des interprétations plutôt fantaisistes.

C'est là ce que démontrait avec force et brio le grand juriste Edouard Blake dans son plaidoyer au Conseil privé, en 1888, lors de l'affaire des terres des Indiens. En somme, disait-il, il y a dans la loi de 1867, une phrase maîtresse, qui en est comme la clé d'interprétation : elle n'apparaît qu'une fois et dans le préambule, mais elle exerce son influence sur tout le statut. Ce sont les mots "unis fédérativement" ("federally united"). Toute la loi doit s'interpréter à la lumière de ces mots. Son objectif premier était de créer une union fédérative à l'opposé d'une union législative et une union composée d'unités politiques déjà existantes et désirant se prolonger dans le temps. Le Parlement n'avait nullement l'intention de détruire les provinces pour faire surgir de leurs restes mutilés de nouvelles provinces; il visait plutôt à conserver à chacune

(1) "There is a legal dogma of parliamentary supremacy or sovereignty. This is completely false in any federal system, since division of authority is of the essence of federalism, but it persists as a fiction which has been trotted out to resolve disputes involving parliamentary privileges. The best Canadian theorists usually qualify legislative supremacy with the phrase "within the scope of the legislature's jurisdiction", which simply means that a legislative body can only do what it is authorized to do. Parliamentary supremacy, in the Canadian sense, really indicates that there is no bill of rights imposed on the legislature in addition to the limitations arising out of federalism" (H. McD. Clokie, *Canadian Government and Politics*, 1950, p. 55).

(2) "Throughout the Dominion, therefore, the Constitution is in the strictest sense the immutable law of the land. Under this law again, you have, as you would expect, the distribution of powers among bodies of co-ordinate authority; though undoubtedly the powers bestowed on the Dominion government and Parliament are greater when compared with the powers reserved to the Provinces than are the powers which the Constitution of the United States gives to the federal government" (A. V. Dicey, *The Law of the Constitution*, *op. cit.*, p. 168).

son existence politique : "On en faisait non des fractions d'une unité, mais des unités d'un multiple. Le Dominion est le multiple, et chaque province demeure une unité" ¹.

Répetons-le encore une fois : pour bien comprendre la nature de l'Acte de 1867, il faut se rappeler qu'il a pour but principal, non pas de doter les différentes provinces d'institutions parlementaires qu'elles possédaient déjà, mais bien de les unir sur une base fédérative, et qu'en conséquence il doit être considéré comme un statut essentiellement fédératif ².

Les accrocs faits au principe fédératif

Affirmer que le principe fédératif prédomine dans l'Acte de 1867 et doit en conséquence en éclairer tout le texte, ce n'est pas refuser de voir que le même principe y subisse quelques accrocs, et que sa qualité y soit moins pure que dans les constitutions des Etats-Unis et de l'Australie. De fait, bien que l'Acte sauvegarde, en règle générale, les exigences essentielles du principe fédératif, il n'en contient pas moins certaines dispositions qui lui sont étrangères et même contraires.

Au gouvernement central, en effet, la constitution reconnaît un triple droit, de caractère beaucoup plus unitaire que fédératif, à savoir : le droit de désavouer toute loi adoptée par les législatures provinciales;

(1) Le texte anglais est énergique, fait image et vaut d'être rapporté ici : "You find a single phrase, as I conceive the governing phrase of this Act, appearing only in the preamble but operating upon the whole statute, the phrase "federally united". The word federal is the key which unlocks the clauses and reveals their contents. It is the glass that enables us to discern what is written. By its light the Act must be construed. What then was the general scheme of this Act? First of all, as I suggest, it was to create a federal as distinguished from a legislative union, but a union composed of several existing and continuing entities. It was not the intention of Parliament to mutilate, confound and destroy the provinces mentioned in the preamble, and having done so, from their mangled remains stewed in some legislative cauldron, to evoke by some legislative incantation absolutely new provinces into an absolutely new existence. It was the design, I say, by gentle and considerate terms to preserve the vital breath and continue the political existence of the old provinces. However this may be, they were being made, as has been well said, not fractions of a unit but units of a multiple. The Dominion is the multiple and each province is a unit" (*St. Catharine's Milling and Lumber Company v. the Queen*, (1888), 14 A.C., 46).

(2) "The British North America Act of 1867 was pre-eminently a federating statute. It added little or nothing to self-government in the several colonies, though it was certainly not intended to subtract from the principles already won" (H. McD. Clokie, *Judicial Review, Federalism, and the Canadian Constitution*, dans *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 8, no 4, November 1942, p. 547).

le droit de nommer les lieutenants-gouverneurs; et le droit de nomination aux postes les plus importants des tribunaux dans les provinces¹.

Ces trois dispositions constituent sans doute d'importantes exceptions au principe fédératif, mais elles n'en demeurent pas moins des exceptions à une règle générale, et elles ne permettent nullement au gouvernement central d'empiéter sur les pouvoirs exclusivement attribués aux gouvernements provinciaux. Le droit de désaveu, par exemple, qui, à première vue et en théorie, peut paraître fausser tout l'équilibre du système, et dont l'insertion dans l'Acte, selon Dicey, laisse supposer que certains Pères de la Confédération auraient voulu éviter le contrôle juridictionnel², n'est en réalité qu'un pouvoir purement négatif : "Il ne comporte pas le pouvoir de substituer une pièce quelconque de législation fédérale à la législation provinciale désavouée. En aucune circonstance il n'autorise le fédéral à pénétrer dans la sphère législative provinciale. Il peut, en principe, constituer une entrave sérieuse à l'exercice du pouvoir législatif provincial, mais cette entrave n'affecte pas la *plénitude* du pouvoir provincial, non plus que l'*exclusion* du pouvoir législatif fédéral du domaine réservé à la province"³.

La présence de ces éléments unitaires suffit-elle à dénaturer le caractère de l'Acte de 1867 au point qu'on doive lui refuser le titre et la qualité de constitution fédérative ? Un critique impartial comme le professeur Wheare préfère l'expression "quasi-fédérative"⁴, mais il en arrive là en s'attachant uniquement à la lettre du texte et en partant d'une conception stricte en même temps que d'une application rigide du principe fédératif. Nous croyons pour notre part qu'en dépit de tout, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique demeure, dans son essence même, une constitution fédérative⁵ : non seulement le principe fédératif y est prédominant, mais le principe parlementaire, appliqué aux législatures provinciales aussi bien qu'au parlement central, tend à annuler

(1) Voir à ce sujet l'ouvrage du professeur K. C. Wheare, *Federal Government* (3th edition, London 1953), pp. 19-20. — Dans son article, "The Special Nature of Canadian Federalism", le professeur F. R. Scott signale d'autres éléments unitaires de l'Acte de 1867 (*The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 13, No. 1, February 1947, 17-21). — Voir aussi du même "Centralization and Decentralization in Canadian Federalism" (*The Canadian Bar Review*, December 1951, pp. 1100-1103).

(2) A. V. Dicey, *The Law of the Constitution*, op. cit., p. 169.

(3) Paul Gérin-Lajoie, *Du devoir d'amendement constitutionnel* dans *The Canadian Bar Review*, December 1951, p. 1149. Sous ce rapport, le paragraphe 4 de l'article 93 va plus loin, puisqu'il autorise, en certaines circonstances bien déterminées, le parlement fédéral à légiférer sur un sujet autrement réservé à la compétence législative des provinces.

(4) *Op. cit.*, p. 20.

(5) Voir à ce sujet le chapitre *The Nature of Canadian Federalism* de l'ouvrage du professeur W. P. M. Kennedy, *The Constitution of Canada* (deuxième édition, 1938), pp. 412-432.

l'effet des éléments unitaires insérés dans la loi et à restituer à celle-ci son véritable caractère.

Quoi qu'il en soit, la question demeure plutôt théorique et académique, puisqu'il existe une interprétation officielle, contre laquelle ne sauraient prévaloir toutes les interprétations individuelles tirées de vues personnelles sur le caractère particulier de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

L'interprétation du Conseil privé

Que le recours aux tribunaux, dans l'occurrence, au Comité judiciaire du Conseil privé, pour interpréter la Constitution, se soit révélé nécessaire, en dépit des mécanismes inventés pour tenter de l'éviter, c'est là une preuve de plus de l'importance et de la prédominance du principe fédératif dans l'Acte de 1867. Si celui-ci, au lieu d'être bâti sur le modèle américain, était vraiment une constitution semblable à celle du Royaume-Uni, il n'y aurait pas besoin, tout comme en Grande-Bretagne où règne le parlementarisme pur, de recourir aux tribunaux pour savoir ce qui est constitutionnel et ce qui ne l'est pas. Mais parce que l'Acte est de nature essentiellement fédérative, l'interprétation des tribunaux en est inévitable, tout comme dans les autres fédérations. Déjà, en 1886, dans son chapitre sur le fédéralisme, le professeur Dicey l'affirmait nettement de la constitution canadienne, et l'histoire s'est chargée de lui donner entièrement raison ¹.

Dans l'interprétation constitutionnelle que donne le Conseil privé, seule nous intéresse ici la partie qui concerne le caractère fédératif de l'Acte de 1867. Sur ce point particulier, il semble bien que tout le monde soit d'accord pour reconnaître dans le Conseil privé le grand défenseur du fédéralisme au Canada, même si tout le monde est loin d'approuver son attitude à cet égard. Une école brillante et puissante d'écrivains anglo-canadiens soutient, en effet, que le Conseil privé a faussé le sens de l'Acte confédératif, qu'il y a eu un fédéralisme inexistant, qu'il a trop restreint les pouvoirs généraux du gouvernement central et trop élargi les pouvoirs particuliers des gouvernements provinciaux; bref cette école reproche au Conseil privé d'avoir créé, par son interprétation, une nouvelle constitution tout à fait différente de celle qu'avaient

(1) *The Law of the Constitution*, (London, second edition, 1886), p. 155. ("... In Canada, as in the United States, the Courts inevitably become the interpreters of the Constitution").

voulue les Pères de la Confédération, opérant ainsi une véritable "révolution constitutionnelle" ¹.

Un des membres de cette école résumait ainsi les vues du Conseil privé concernant la nature du fédéralisme incorporé dans l'Acte de 1867 :

"Ce point de vue est le suivant: le Canada est une véritable fédération qui tire son origine d'un pacte entre unités souveraines, dont les législatures devaient, en deça de certaines limites, posséder un statut égal et l'autonomie. Les tribunaux ont pour fonction de maintenir ce pacte et de veiller à ce que les rivaux législatifs gardent la ligne de séparation; en particulier, de préserver "l'autonomie" législative provinciale contre les empiètements. Conçue très tôt, cette idée a persisté depuis. Les jugements fourmillent d'indications révélant le vif souci de leurs Seigneuries d'éviter que "l'autonomie provinciale" ne soit affaiblie ou que la juridiction provinciale ne soit "absorbée" ou "subordonnée", et tout cela s'accompagne d'allusions à la "théorie du pacte" de l'union" ².

Ces paroles, où se mêlent l'amertume et l'ironie, n'en montrent pas moins très clairement que, pour le Conseil privé, l'Acte de 1867, en dépit de quelques éléments unitaires, incorpore un fédéralisme authentique.

Il serait facile d'accumuler ici les citations à cet égard. Rappelons seulement la signification de quelques causes célèbres : *Hodge v. la reine*, 1883, qui reconnaît aux législatures provinciales une autorité "plénière" et "suprême" dans les matières énumérées à l'article 92 et nie qu'elles soient de simples délégués du Parlement impérial ³; *Maritime Bank v. Receveur général du Nouveau-Brunswick*, 1892, qui définit le but de l'Acte de 1867 comme étant, "non pas de fusionner les provinces en une seule ni de mettre les gouvernements provinciaux en état de subordination par rapport à une autorité centrale, mais de créer un gouver-

(1) L'expression est de M. F. R. Scott dans son article *Centralization and Decentralization in Canadian Federalism*, dans *The Canadian Bar Review*, December 1951, p. 1103. On trouvera à la note 44 de cet article (pages 1108-1109) une liste des auteurs qui reprochent au Conseil privé d'avoir faussé l'intention originale de la Constitution. Dans son livre *Canada To-Day* (Toronto 1938), le même auteur qualifiait l'oeuvre du Conseil privé de "révolution judiciaire" (p. 75).

Par contre, un avocat de Winnipeg, après une étude détaillée des différentes décisions rendues par le Conseil privé, en venait à nier une telle révolution: "In face of the record, it is hardly necessary to point out that the attacks made on the Privy Council are wholly without justification" (R. F. McWilliams, "The Privy Council and the Constitution", *The Canadian Bar Review*, 1939, p. 579). Voir aussi dans le même sens les observations de M. Evan Gray sur le Rapport O'Connor (*Canadian Bar Review*, 1939, p. 309).

(2) "That view was that Canada is a true federation resulting from a "compact" between sovereign bodies the legislatures of which were intended to possess equal status and autonomy within their prescribed limits; and that it was the function of the courts to maintain this compact and make these legislative rivals hew to the line of division; and in particular to preserve provincial legislative "autonomy" from encroachment. The idea was conceived at an early stage and it persisted. The decisions are studded with indications of their Lordships' acute concern lest "provincial autonomy" be impaired or provincial jurisdiction be "absorbed" or "subordinated", and with references to the "compact theory" of union" (Vincent C. MacDonald, *The Privy Council and the Canadian Constitution*, dans *The Canadian Bar Review*, vol. XIX, No. 10, December 1951, p. 1030).

(3) 9 A.C. (1884) 117, p. 132.

nement fédéral dans lequel elles seraient toutes représentées et auquel serait confiée d'une façon exclusive l'administration des affaires dans lesquelles elles avaient un intérêt commun, chaque province conservant son indépendance et son autonomie" ¹; *La réglementation de l'aéronautique au Canada*, 1932, où l'on estime que "l'objet fondamental de l'Acte" était "d'établir un système de gouvernement sur des principes essentiellement fédératifs", loi dont l'interprétation "ne devrait pas faire perdre de vue ou modifier les dispositions du contrat primitif sur lequel la fédération a été établie" ².

Nous n'avons ici ni à défendre ni à justifier l'interprétation que le Conseil privé a donnée de la constitution canadienne. Quelques observations rapides s'imposent cependant sur le sujet. Tout d'abord, la Commission Rowell-Sirois, qui a examiné le dossier, n'a pas trouvé concluante l'argumentation des critiques du Conseil privé ³; elle leur conseille même à un endroit de ne pas trop restreindre leur raisonnement aux articles 91 et 92 et de "se rappeler que, d'après l'exposé des motifs de l'Acte, c'était une union fédérale que désiraient les provinces" ⁴. Certains juristes, d'autre part, ne sont pas loin de qualifier d'"enfantillage" toutes ces récriminations à l'adresse du haut tribunal britannique ⁵.

Au fond, on lui reproche une seule chose : d'avoir empêché le gouvernement central de transformer l'union fédérative en union législative. Mais, en agissant ainsi, ne s'est-il pas conformé aux intentions mêmes des Pères de la Confédération, lesquels, à tour de rôle, ont déclaré, à commencer par John A. Macdonald lui-même, que seule l'union fédérative était possible, et que le Bas-Canada ne consentirait jamais à l'union législative ? Si le Conseil privé avait admis les thèses de Macdonald sur la subordination des provinces au Dominion ainsi que sur

(1) A.C. (1892), 437. "The object of the Act was neither to weld the provinces into one, nor to subordinate provincial governments to a central authority, but to create a federal government in which they should all be represented, entrusted with the exclusive administration of affairs in which they had a common interest, each province retaining its independence and autonomy".

Les Lords avaient déclaré auparavant qu' "une législature provinciale ne reçoit aucune juridiction du gouvernement du Canada et que son "status" ne ressemble, en aucune façon, à celui d'une institution municipale. La législature ne possède pas un pouvoir simplement administratif, mais législatif aussi, au sens strict du mot et, dans la sphère de l'article 92, ces pouvoirs sont exclusifs et suprêmes".

(2) 1932, A.C. 54, p. 70 "...the underlying object of the Act, which was to establish a system of government upon essentially federal principles"... "The process of interpretation as the years go on ought not to be allowed to dim or to whittle down the provisions of the original contract upon which the federation was founded").

(3) Cf. Tome 1er, pp. 33-37.

(4) Ibid., p. 61.

(5) Cf. Evan Gray, *The O'Connor Report on the British North America Act*, (1939), dans 17 *Canadian Bar Review*, 309.

le pouvoir général du Parlement fédéral de légiférer pour "la paix, l'ordre et la bonne administration", que serait-il resté du fédéralisme canadien? La Commission Rowell-Sirois le reconnaît explicitement :

"Le pouvoir accordé au Dominion par la disposition concernant la paix, l'ordre et la bonne administration deviendrait tellement formidable que le caractère fédéral de la Constitution donnerait lieu à de graves doutes. De fait, la constitution appliquée dans de telles conditions serait bien près de comporter l'union législative, que désiraient un certain nombre des Pères de la Confédération, mais à laquelle, de leur propre aveu, ils ne purent faire consentir leurs collègues"¹.

Aussi croyons-nous plus sage et plus juste de reconnaître que le Conseil privé s'est contenté de maintenir intact le compromis auquel avaient consenti les provinces aux conférences de Québec et de Londres, compromis qui ne comportait certes pas leur disparition, puisque, dans le deuxième considérant du préambule de l'Acte, il est dit explicitement qu' "une telle union contribuerait à la prospérité de ces Provinces".

Dans l'une de ces décisions, le Conseil privé comparait l'Acte de l'Amérique du Nord britannique à "un arbre capable de grandir et de grossir dans ses limites naturelles"². Reprenant cette comparaison, nous pourrions dire : l'arbre planté en 1867 par les Pères de la Confédération a grandi et grossi grâce au dynamisme interne des deux grands principes qu'il renfermait : le principe fédératif et le principe parlementaire. Si, d'autre part, il a grandi tout en restant "dans ses limites naturelles", c'est-à-dire dans le sens et dans les bornes de l'un et l'autre principe, il faut bien reconnaître que l'influence du Conseil privé y est pour beaucoup. Avec les années, et à mesure que se clarifiaient les buts et les conditions de l'union, la constitution canadienne s'est développée et enrichie, et son caractère proprement fédératif s'est confirmé³. Selon ses

(1) Tome 1er, p. 60. Il faut noter ici qu'en 1946 le Conseil privé a repris certaines opinions déjà émises dans la cause *Russell v. the Queen* et favorables à une interprétation large et généreuse du pouvoir général du gouvernement central de légiférer pour la paix, l'ordre et la bonne administration (*A.-G. for Ontario v. Canada Temperance Federation*, 1946, A.C. 193). Cependant, dans deux autres causes subséquentes, le Conseil privé ne semble pas avoir tenu compte de ces mêmes opinions (*Canadian Federation of Agriculture v. A.-G. for Quebec*, 1951, A.C. 179, et *Canadian Pacific Railway v. A.-G. for British Columbia*, 1950, A.C. 122). Voir plus loin les pages consacrées au "pouvoir général de légiférer" du Parlement central.

(2) *Edwards v. le Procureur général du Canada* (1930) A.C. 124, "a living tree capable of growth and expansion within its natural limits".

(3) "The cumulative effect of judicial interpretation and conventional usage has been to confirm the federal character of the Canadian constitution. This result has followed from a progressive clarification of the purposes which the Canadian union was intended to serve. These are substantially the same as those which have led to the formation of other federal states. The history of the negotiations indicates clearly that it was the purpose of union to afford more adequate protection to the provinces of British North America in the event of war and to contribute as well to the economic advantage of the member-states. It is also clear that the desire to create a national community was qualified by the

propres paroles, le Conseil privé s'est efforcé d'en donner "une interprétation large et généreuse, de façon que le Dominion puisse, dans une grande mesure, mais dans certaines limites déterminées, être maître chez lui, comme les provinces sont maîtresses chez elles, dans une grande mesure, mais dans des limites déterminées" ¹. C'est là toute la définition d'un fédéralisme authentique.

La pratique gouvernementale

Un tel fédéralisme caractérise-t-il aussi la manière d'agir des gouvernements au Canada ? C'est là un point fort important à élucider, car la lettre de la constitution n'est pas tout. Il y a aussi sa mise en oeuvre par les gouvernements, si bien qu'un pays peut avoir une constitution fédérative et un gouvernement qui ne le soit pas; le contraire peut aussi se rencontrer, comme le montre l'exemple du Canada sous l'Union : la constitution était certainement unitaire, mais la pratique gouvernementale avait une orientation nettement fédérative.

Comment caractériser la pratique constitutionnelle suivie par les gouvernements au Canada depuis 1867 ? A cette question, la première partie de ce rapport a déjà donné une réponse détaillée; il suffira d'y ajouter ici quelques considérations plus générales.

On peut d'abord envisager le jeu des deux grands principes qui sont à la base de la constitution canadienne. Selon sa logique interne, le principe parlementaire tend à établir la suprématie ou la souveraineté du Parlement sur toutes les autres institutions dans l'Etat, en particulier sur les tribunaux, de sorte que la constitution se développe beaucoup plus grâce aux conventions et aux usages parlementaires que par suite de l'interprétation judiciaire. Dans un Etat fédératif, un tel principe ne saurait s'appliquer inté-

intention to preserve the provinces as distinct political entities" (N. McL. Rogers, *The Political Principles of Federalism*, dans *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 1, no 3, August 1935, p. 345).

(1) *Edwards v. le procureur général du Canada* (1930) A. C. 124. "...so that the Dominion to a great extent, but within certain fixed limits, may be mistress in her own house, as the Provinces to a great extent, but within certain fixed limits, are mistresses in their".

De même, dans un autre jugement antérieur, le Conseil privé déclarait: "Within the spheres allotted to them by the Act, the Dominion and the Provinces are rendered on general principle co-ordinate governments. As a consequence where one has legislative power the other has not, speaking broadly, the capacity to pass laws which will interfere with its exercise. What cannot be done directly cannot be done indirectly" (*Great West Saddlery Co. v. The King* (1921) 2 A. C. 91).

géralement sans détruire la structure fédérative même du régime, car, d'une part, il invite le Parlement central à proclamer sa suprématie et son omnipotence, indépendamment des textes constitutionnels, le poussant ainsi automatiquement dans la voie de l'union législative, et d'autre part il tend à faire des législatures régionales autant de petits parlements suprêmes et indépendants, rivaux plus que collaborateurs du gouvernement central, tendance qui pourrait même aboutir à la rupture du lien fédératif.

De son côté, le principe fédératif a trois exigences essentielles, qui sont comme autant de limitations du principe parlementaire : il demande, non pas un seul, mais deux ordres de gouvernement; il attribue la suprématie, non pas au Parlement, mais à la constitution; et il remet la garde de celle-ci, non pas d'abord aux législatures, mais aux tribunaux. Partout où prédomine le principe fédératif, ces trois exigences sont respectées, partout où le principe parlementaire l'emporte, elles sont du même coup battues en brèche¹. Dans une fédération, le régime parlementaire ne peut donc être poussé jusqu'à ses ultimes conséquences; il doit accepter des limitations et se plier aux exigences essentielles du fédéralisme.

Ces considérations théoriques étant faites, il est facile de suivre et de comprendre le jeu des deux principes dans la pratique constitutionnelle canadienne. Au lendemain de la Confédération, Macdonald, qui n'a accepté qu'à regret la forme fédérative, est bien décidé à faire triompher le principe parlementaire au profit du gouvernement central, car pour lui il n'y a qu'un seul vrai Parlement et qu'un seul gouvernement suprême : celui dont il est maintenant le chef. Pour l'aider dans sa tentative de domination, la constitution canadienne lui offre au moins deux moyens mécaniques et puissants, dont il entend bien se servir : le droit de veto et de désaveu, et le droit de nommer les lieutenants-gouverneurs.

Seulement, Macdonald, en lançant sa campagne pour affirmer et faire reconnaître la suprématie fédérale, oubliait une chose fort importante : les deux principes fondamentaux et organiques que la constitution porte en elle s'opposent l'un et l'autre à l'asservissement des provinces, et leur influence, reconnue par le Conseil privé, est telle qu'ils

(1) Sur les conflits possibles entre ces deux principes, voir H. McD. Clokie, *Judicial Review, Federalism, and the Canadian Constitution*, dans *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 8, no 4, November 1942, p. 537. — J. R. Mallory, *The Courts and the Sovereignty of the Canadian Parliament*, dans *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 10, no 2, May 1944, p. 165.

enrayent peu à peu les moyens mécaniques sur lesquels comptait Macdonald pour assurer la primauté du gouvernement central.

Il faut bien se rappeler, en effet, que l'union n'enlevait nullement aux provinces leurs institutions parlementaires et qu'elle leur laissait même sur les matières rentrant dans certaines catégories de sujets bien déterminées une autorité "exclusive". Le Conseil privé n'allait pas tarder à qualifier, à son tour, cette autorité de "plénière" et de "suprême", de semblable à celle du Parlement impérial ou à celle du Dominion¹, en attendant de proclamer explicitement que les provinces n'étaient pas subordonnées au gouvernement fédéral, et que le lieutenant-gouverneur, dans l'exercice de ses pouvoirs, était l'égal du gouverneur général dans l'exercice des siens².

A noter que ces jugements du Conseil privé ne faisaient que reconnaître d'une façon concrète les exigences fondamentales des deux grands principes inscrits dans la constitution canadienne. Dès que l'on admet, en effet, que le principe parlementaire fait partie des législatures provinciales et que le principe fédératif est la clé de voûte de l'Acte de 1867, il ne reste plus qu'à conclure à la non-subordination des provinces et qu'à reconnaître l'illogisme et la difficulté de mise en oeuvre des éléments unitaires de l'Acte fédératif.

Comment, en effet, une législature provinciale, dont l'autorité a été proclamée identique à celle du Parlement impérial ou à celle du Parlement du Dominion, peut-elle être en même temps sujette à un pouvoir illimité de désaveu? Comment un lieutenant-gouverneur, l'égal, dans sa sphère, du gouverneur-général dans la sienne, et obligé par surcroît à suivre l'avis de ses ministres, peut-il recevoir des ordres et des instructions de l'exécutif fédéral? Contradictions si évidentes que ce dernier dut restreindre considérablement l'exercice de son pouvoir de veto et de désaveu, et abandonner presque ses essais d'intervenir dans la politique provinciale par l'intermédiaire des lieutenants-gouverneurs.

Et c'est ainsi que la constitution canadienne, dont la lettre ne respecte pas toujours le principe fédératif, n'en donna pas moins naissance, sous l'empire combiné de celui-ci et du principe parlementaire, à une pratique gouvernementale inspirée du fédéralisme; en d'autres termes, la lettre céda devant l'esprit, les moyens mécaniques devant les principes orga-

(1) (1883) *Hodge v. la Reine*, 9 A. C. 117, à p. 132.

(2) (1892) *Maritime Bank v. Receiver General of New Brunswick*, A. C. 437, à p. 443.

niques, et le régime constitutionnel canadien acquit un caractère nettement fédératif ¹.

Jusqu'à la guerre de 1939 il en fut ainsi, mais depuis cette date il y a de sérieuses raisons de douter du caractère fédératif de la politique que pratique le gouvernement central. Passe encore pour la période des hostilités, période anormale durant laquelle une politique unitaire peut, à certains égards, se justifier, mais la période d'après-guerre n'a pas vu un retour à une politique vraiment fédérative. La crainte d'une crise économique et la crainte d'un autre conflit — crise économique et guerre étant les ennemis traditionnels du fédéralisme — ont servi de prétextes au gouvernement central pour garder les positions acquises, et même pour en conquérir d'autres aux dépens des provinces.

Pour juger le caractère de cette politique, reprenons ici les grands éléments caractéristiques de tout vrai régime fédératif, et voyons si l'évolution constitutionnelle canadienne d'après-guerre les a respectées. Un juriste canadien, qui n'est ni d'expression française ni de la province de Québec, nous aidera dans cette tâche ².

Selon ce juriste, pour que les deux ordres de gouvernement soient vraiment indépendants l'un de l'autre et conservent leur juridiction exclusive dans une sphère d'activité déterminée, un régime fédératif doit posséder quatre caractères essentiels ³ : 1) il doit posséder une constitution écrite qui partage les pouvoirs de gouvernement entre les deux ordres,

(1) Le professeur Wheare résume bien la situation à cet égard :

"The powers of disallowance and veto, therefore, are not dead. But it is clear that the Dominion executive is careful not to use them frequently. Such use would be most unpopular among the people of Canada who desire to be left alone in the exercise of their own provincial powers. So far these legal powers which might turn Canada into a unitary state have been subordinated to the federal principle in practice.

"Constitutional custom goes further. It is true that the law of the Constitution empowers the Dominion executive to appoint the Lieutenant-Governor of a province and that the Lieutenant-Governor appoints the ministers of the province. But by convention the system of cabinet government prevails in the Dominion and provinces of Canada. The Lieutenant-Governor is bound by the convention that he must appoint as his ministers only such persons as can command a majority in the provincial legislature. It is the provincial legislature and electorate which decide who shall form the effective executive government of the province; and the Dominion executive must accept their choice. Similarly, although the Dominion executive appoints the principal provincial judges, it has exercised these powers with discretion and has not attempted to pack the courts with partisans opposed to provincial powers. The fact is that Canada is politically federal and that no Dominion government which attempted to stress the unitary elements in the Canadian Constitution at the expense of the federal elements would survive" (*Federal Government*, op. cit., p. 21).

(2) D. R. Rowat, *Recent Developments in Canadian Federalism*, dans *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. XVIII, no 1, February 1952, p. 1-6.

(3) Ces quatre caractères sont les mêmes que les trois de Dicey, sauf qu'ici l'auteur explicite les exigences du principe fédératif concernant le pouvoir de prélever des revenus et celui d'amender la constitution.

attribue des pouvoirs exclusifs à un des deux ordres au moins, et exerce sa suprématie et son contrôle sur les deux de façon qu'aucun ne puisse s'approprier des pouvoirs unilatéralement; 2) chacun des deux ordres de gouvernement doit posséder des pouvoirs exclusifs de prélever des revenus dans certains domaines afin d'éviter que les autres pouvoirs exclusifs ne deviennent illusoires; 3) un arbitre indépendant, d'ordinaire une cour suprême, doit avoir le pouvoir final d'interpréter les articles qui assignent les pouvoirs financiers et législatifs; 4) une méthode d'amendement s'impose qui ne permette à aucun des deux ordres de gouvernement, de par sa seule action, de changer les aspects fédératifs de la constitution.

Qu'en est-il du régime constitutionnel canadien d'après-guerre ? On peut lui appliquer, semble-t-il, le premier des caractères mentionnés plus haut, car, théoriquement, si plane encore sur les provinces la menace d'un désaveu fédéral de leurs lois, pratiquement la situation n'a guère évolué sur ce point, et ce n'est pas de là que proviennent les atteintes à l'autonomie des provinces depuis la guerre.

En fait, elles sont sorties surtout du domaine financier, si bien qu'à cet égard il existe de sérieuses raisons de douter que le régime constitutionnel canadien possède encore le deuxième caractère essentiel à tout régime fédératif¹. S'appuyant sur un pouvoir prétendu illimité de taxer et occupant par ailleurs les champs les plus lucratifs de taxation, le gouvernement central a fini par réduire une à une, par son système d'ententes fiscales, toutes les provinces, sauf le Québec, à l'état de mineures à qui il distribue des allocations de subsistance. De plus, s'attribuant un pouvoir de dépenser son argent selon son bon plaisir, il intervient chaque jour davantage dans les affaires des provinces, comme en témoignent, par exemple, ses octrois aux universités. Il faut donc conclure qu'en ce domaine la pratique gouvernementale est loin d'être conforme à la deuxième exigence du fédéralisme.

Quant à la troisième, jusqu'en 1949, le régime canadien s'y conformait certainement : le Conseil privé servait d'arbitre indépendant pour interpréter la Constitution et résoudre les conflits entre les deux

(1) "It is less certain that the Canadian constitution satisfies the second requirement of federalism. In recent years Ottawa has used its comprehensive taxing powers to dominate the most lucrative fields of taxation, and by this means has secured greater powers of influencing and persuading the provinces than it otherwise would have had. Moreover, it is probable that the tax transfer arrangement, though adopted as a "temporary" agreement, will become a permanent feature of federal-provincial finance. Though in constitutional theory the provinces still will have the power to levy any kind of direct taxation, in actual fact (except possibly for Quebec) they will not" (D. C. Rowat, *loc. cit.*, p. 15).

ordres du gouvernement. Mais depuis cette date, le gouvernement central a aboli les appels au Conseil privé et chargé la Cour suprême de jouer ce rôle extrêmement important d'arbitre impartial. Mais inévitablement la question se pose des rapports entre cette cour suprême et le gouvernement qui l'a créée :

On a écrit, non sans justesse :

"Puisque la Cour suprême est une création légale du parlement fédéral, celui-ci peut à son gré en modifier l'organisation, la juridiction et le personnel. Cela constitue une menace possible précise à l'autonomie des provinces; car un Parlement désireux d'empiéter sur les pouvoirs des provinces peut choisir les juges de la Cour suprême de manière à s'assurer une interprétation de la constitution qui lui soit favorable. Il existe, il est vrai, une forte tradition d'indépendance judiciaire, ce qui pourrait limiter l'action du Parlement, mais il n'en reste pas moins que ce dernier possède légalement le pouvoir d'abolir, s'il le désire, la Cour suprême. C'est pour parer à ce danger latent et pour éviter que l'indépendance des juges ne soit mise en péril par le fait exclusif du gouvernement central, que dans la constitution des autres régimes fédératifs, la nature de ce tribunal se trouve définie en détails. Il est surprenant que les provinces n'aient pas exigé que l'organisation et la juridiction de la Cour suprême du Canada fassent l'objet d'une définition semblable dans la constitution, et ne soient susceptibles de changement qu'avec leur participation seulement" ¹.

Nous nous trouvons donc en face d'une autre mesure du gouvernement central qui s'éloigne des exigences fondamentales du fédéralisme. Il faut malheureusement en dire autant du geste par lequel il s'est fait autoriser par Londres à modifier la constitution du Canada dans les matières qui le concernent. Sans doute, l'amendement de 1949 donne certaines garanties aux provinces, mais Ottawa ne s'en est pas moins attribué un pouvoir que la Constitution ne lui donnait pas auparavant, un pouvoir qui lui avait été refusé par le Parlement impérial en 1867 et par le Statut de Westminster en 1931.

De plus, prétend-on, l'amendement de 1949 permet à l'un des deux ordres de gouvernement de modifier, de par sa seule initiative, certains aspects de la structure fédérative de l'Etat canadien, comme, par exemple, ce qui regarde le Sénat et la Chambre des Communes.

"De fait, presque tout amendement important dont le gouvernement central pourrait prendre l'initiative, comme la modification de l'organisation ou des pouvoirs du Sénat, engagerait directement les provinces à titre de protectrices des minorités régionales. Ce qui revient donc à dire que le Parlement fédéral a assumé, pour lui seul, au moment présent, un pouvoir de modification qui ne cadre pas avec le principe du fédéralisme" ².

Aussi n'est-il pas étonnant que la plupart des premiers ministres provinciaux aient déclaré à la conférence fédérale-provinciale de janvier 1950 qu'un tel amendement leur paraissait inacceptable et devrait en

(1) D. C. Rowat, *loc. cit.*, p. 15.

(2) Ibid. "This means then, that the federal Parliament has for the time being assumed a power of unilateral amendment which does not accord with the principle of federalism".

conséquence être rappelé. Le chef du gouvernement central ne s'y refusa pas, mais promit de le faire seulement quand l'on se serait mis d'accord sur une formule générale d'amendement à la constitution. Si les premières ébauches de cette formule respectent jusqu'ici les exigences du fédéralisme, le gouvernement central garde toujours, en attendant, les pouvoirs généraux que lui a conférés l'amendement de 1949 ¹.

De tout cela quelle conclusion tirer ? On a coutume, à la suite du professeur Wheare, de dire que le Canada n'a qu'une constitution quasi-fédérative, mais un gouvernement vraiment fédératif. Nous croyons, pour notre part, que les interprétations judiciaires, les conventions et les usages constitutionnels ainsi que la pratique gouvernementale ont donné jusqu'à la guerre de 1939 un caractère nettement fédératif au régime constitutionnel canadien, mais qu'il est difficile d'en dire autant du régime d'après-guerre, étant donné surtout les initiatives du gouvernement central concernant les ententes fiscales, la Cour suprême, le Conseil privé et les amendements à la constitution ².

Le fédéralisme canadien apparaît donc comme un régime extrêmement complexe, peu facile à caractériser et à définir. L'on ne saurait en tout cas en donner une vue juste et quelque peu complète sans tenir compte, d'une part, de l'interprétation judiciaire, et d'autre part, de la pratique qu'ont suivie les gouvernements, notamment le gouvernement central, puisque c'est ce dernier qui a pris à ce propos l'initiative et qui la garde depuis la deuxième guerre mondiale.

Sommes-nous encore en régime fédératif ? Aucune réponse simple n'est possible, car si l'interprétation judiciaire nous a donné jusqu'ici un fédéralisme authentique, la politique du gouvernement central depuis la guerre nous impose plutôt un régime quasi-fédératif seulement, au point que jamais, depuis la Confédération, les idées si chères à Macdonald sur un gouvernement central fort et puissant se subordonnant les législatures provinciales comme autant d'institutions municipales supérieures, n'ont été aussi près de se réaliser qu'en ces dix dernières années.

(1) Sur cet amendement de 1949, voir le commentaire de Me Paul Gérin-Lajoie dans son ouvrage *Constitutional Amendment in Canada* (Toronto 1950), Introduction.

(2) "In view of certain recent legislation and discussions anent thereto in the House of Commons, it becomes increasingly clear that the Federal Government is beginning to assert itself as the ultimate law of the land, "L'Etat, c'est moi".

One may, therefore, advance the suggestion with impunity that while it may be said that there exists a so-called *de jure* constitution, the *de facto* constitution of Canada revolves around the unfettered will and whim of the Federal Government" (John Fenston, *Constitutional Aspects of Canadian Sovereignty*, dans *La Revue du Barreau*, Tome 11, no 3, mars 1951, p. 154). On trouvera une opinion semblable dans le mémoire présenté à notre Commission par Me Philippe Ferland.

CHAPITRE V

Situation constitutionnelle du Québec

Jusqu'à quel point la crise que subit actuellement le fédéralisme canadien touche-t-elle à la province de Québec ? Pour le savoir, deux conditions sont requises : connaître suffisamment, d'une part, le caractère sociologique et culturel de sa population et, d'autre part, sa situation politique et constitutionnelle dans la Confédération. Dans des chapitres antérieurs, nous avons déjà exposé la première condition; voici donc quelques considérations qui aideront à comprendre la seconde.

Gardons-nous tout d'abord des affirmations trop simplifiées, qui consisteraient, par exemple, à assimiler entièrement la situation constitutionnelle du Québec à celle des autres provinces. Cette situation dépend sans doute de la Loi de 1867, mais aussi de l'histoire, et rares sont les provinces canadiennes dont l'histoire constitutionnelle est en tous points semblable. Certaines, en effet, sont les fondatrices de la Confédération; d'autres se sont contentées d'y adhérer en posant des conditions particulières; d'autres enfin, — et cela est plus grave du point de vue de l'autonomie provinciale —, sont des créatures du gouvernement central et n'ont presque pas d'histoire constitutionnelle.

Rappelons aussi que le Québec n'a pas toujours eu ni le même nom, ni les mêmes frontières, mais que, dans tous les cas, sa population n'a jamais cessé d'être en immense majorité d'origine et de culture françaises. Que cela plaise ou non, c'est là le fait primordial qui conditionne toute l'histoire constitutionnelle canadienne et assure au Québec une situation unique en Amérique du Nord.

Avant la Confédération

Le petit peuple canadien, on le sait, fit son entrée dans l'Empire britannique avec bien peu de garanties concernant sa survivance nationale. Après la *Proclamation royale* de 1763, on peut même se demander s'il possédait encore quelque existence politique et juridique. Le *Traité*

de Paris lui accordait bien la liberté de pratiquer la religion catholique, mais avec la clause restrictive, "en tant que le permettent les lois de la Grande-Bretagne", et les *Instructions* au gouverneur Murray montrent que le gouvernement impérial entendait pousser à l'établissement de la religion protestante dans la nouvelle colonie.

En somme, au moment où ils commencent la lutte en vue de se faire reconnaître comme peuple et admettre comme nationalité distincte dans l'Empire, les Canadiens pouvaient difficilement partir de plus bas et de plus loin. Dès 1774, cependant, la situation change, et ils obtiennent ce que l'on pourrait appeler leur premier *status* constitutionnel. Par l'*Acte de Québec*, en effet, le Parlement de Londres leur reconnaît officiellement le droit à l'existence dans l'Empire britannique, et cela en leur accordant une plus ample liberté religieuse et surtout en leur garantissant le maintien de leurs lois civiles.

Garantie d'une extrême importance pour les Canadiens et valable encore aujourd'hui, puisque l'*Acte de Québec* n'a jamais été abrogé. Selon un ancien juge de la Cour suprême du Canada, cet *Acte* fut plus qu'une constitution, ce fut une loi organique, une sorte de *Bill of rights* pour le peuple canadien-français¹. L'article 4 annulait la *Proclamation royale* de 1763 qui avait prétendu introduire dans la colonie le droit coutumier anglais; l'article 8 réinstallait le droit civil français, tout comme si cette *Proclamation* n'avait jamais eu lieu.

Aussi rien d'étonnant que des contemporains aient considéré cet *Acte* comme la "Grande Charte" des Canadiens français, comme la base juridique de leur nationalisme. En tout cas, l'*Acte*, non seulement les reconnaissait comme peuple distinct, mais admettait définitivement en quelque sorte le caractère français de la province de Québec², concession capitale dont les conséquences se font sentir jusqu'à nos jours dans toute la vie canadienne.

La loi impériale de 1774, dans sa générosité, n'accordait cependant pas aux Canadiens la liberté politique. Ce fut l'oeuvre d'une autre constitution, octroyée près de vingt ans plus tard, et dont le but principal

(1) P.-B. Mignault, *Nos problèmes constitutionnels*, dans *La Revue du Droit*, vol. 16, no 10, juin 1938, p. 577.

(2) Les origines et les motifs de l'*Acte de Québec* ne sont pas sans quelque obscurité, mais, remarque le professeur Kennedy, une chose semble claire: le gouvernement impérial entendait faire du Canada une province française: "That the government intended to make Canada a French province is the one thing clear". Le même auteur ajoute plus loin: "With the Quebec Act the French-Canadian race was given a statutory charter of privileges, and the distinct group of life of a distinct nationalism was recognized by law within the empire" (W. P. M. Kennedy, *The Constitution of Canada*, Toronto 1938, pp. 65 et 156).

était de diviser la Province en deux sections, l'une destinée aux colons anglais et américains "loyalistes", l'autre spécialement réservée aux Canadiens français, les deux jouissant également des institutions parlementaires britanniques¹.

Ainsi donc, au moment où, à la suite de l'immigration des Britanniques et des "loyalistes" américains, commence à se poser sérieusement le problème de la cohabitation des races, le gouvernement impérial le résoud, non par des tentatives de fusion ou d'assimilation, comme en 1763, mais par une politique qui, tout en séparant les races, fait confiance à l'une et à l'autre, assignant à chacune une portion de territoire déterminée où elle pourra vivre sa vie nationale en liberté et façonner en quelque sorte son propre destin.

L'Acte constitutionnel de 1791 complétait ainsi l'Acte de Québec², et ouvrait aux Canadiens la perspective et même l'espoir d'un foyer politique réservé à leur nationalité en Amérique du Nord. Selon un historien, en effet, en assignant au Bas-Canada le domaine entier des anciennes seigneuries, l'Acte octroyait officiellement à ce territoire qui allait devenir le Québec, l'individualité géographique et politique et, du même coup, sanctionnait le droit de la population canadienne-française à un foyer national, plus que cela, conférait même à la petite nationalité quelque chose de la personnalité juridique de l'Etat³.

En tout cas, les déclarations officielles des hommes d'Etat britanniques ne laissent aucun doute sur le sens et la portée de cette loi pour les Canadiens. Il s'agit, écrivait lord Grenville au gouverneur Dorchester, le 20 octobre 1789, de donner à cette province une constitution analogue à celle de l'Angleterre, mais "en ce faisant, il faudra soigneusement tenir compte des préjugés et coutumes des habitants français qui forment une si considérable proportion de la population, et veiller avec le même soin à leur conserver la jouissance des droits civils et religieux que leur garan-

(1) Le 4 mars 1791, en présentant le *bill*, William Pitt, premier ministre, s'exprime ainsi: "Le premier grand objet en vue est de diviser la Province en deux sections, sous les noms de Haut et de Bas-Canada (celui-là pour les colons anglais et américains, celui-ci pour les Canadiens), et de donner à chacune une législature locale. Cette division, nous l'espérons, pourra être faite de manière à donner à chacun de ces éléments une grande majorité dans sa section. . . Dans le Bas-Canada, comme les résidents sont principalement des Canadiens, leur assemblée, etc., sera adaptée à leurs coutumes et à leurs idées particulières" (*The Parliamentary History of England*, t. 28, pp. 1377, 1379).

(2) Citons ce témoignage d'un juriste anglo-canadien: "The Acts of 1774 and 1791 were not contradictory but complementary, for they combined to preserve and consolidate the French nationality in British North America: the former provided the essential guarantees; the latter protected the French from possible conflict, absorption, and subordination. (Robert MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, Toronto 1952, p. 11).

(3) Lionel Groulx, *Histoire du Canada français* (Montréal 1952), t. III, p. 97.

tissent les articles de capitulation de la province, ou qu'ils doivent depuis à l'esprit libéral et éclairé du gouvernement britannique" ¹.

De son côté, en présentant le *bill*, le premier ministre William Pitt, après s'être réjoui de voir que, dans le Bas-Canada, l'assemblée législative serait adaptée aux coutumes et au particularisme des Canadiens, concluait sa réplique à Fox par ces mots: "Ce qu'il faut admettre, c'est qu'ils doivent être gouvernés à leur satisfaction" ², c'est-à-dire non seulement selon leur système de lois civiles, mais aussi par leurs propres représentants.

Et c'est ainsi que, jouissant d'un régime électoral et parlementaire qui lui permettait de contrôler l'assemblée législative, ses droits fondamentaux déjà garantis par l'*Acte de Québec* étant maintenus par la nouvelle loi, la petite nationalité canadienne-française, de fait historique cantonné jusque là dans le domaine civil et religieux, devint une réalité politique, l'égale en droit, même sur ce terrain, du groupe britannique.

La pratique constitutionnelle ne répondit malheureusement pas à l'attente des Canadiens français et, en 1840, à la suite d'une période troublée et violente, le Canada se voyait octroyer sa troisième constitution, celle-ci très différente d'esprit des deux précédentes, puisqu'elle avait pour but, non seulement de faire disparaître le Bas-Canada comme entité politique, mais aussi d'angliciser sa population, le français étant par mesure de surcroît proscrit comme langue officielle du nouveau Parlement.

Deux ans plus tard, cependant, la situation était renversée : le gouverneur Bagot faisait appel à LaFontaine comme au chef de la nationalité canadienne-française, reconnaissait officiellement le principe du "gouvernement responsable", et laissait s'instaurer une sorte de régime fédératif dans les cadres d'une constitution unitaire. Le Bas-Canada retrouvait, en somme, son individualité politique, avait sa propre section dans le ministère et veillait au vote de sa propre législation. Il existait si bien que, sans sa collaboration, aucun projet de loi ne pouvait être adopté. Telle était même sa force qu'en 1848 le Parlement impérial abrogeait l'article 41 de l'*Acte d'union* qui privait la langue française de son caractère officiel et que, l'année suivante, le gouverneur général lord Elgin, prononçait dans les deux langues la lecture du discours du trône, affirmant ainsi aux yeux de tous l'égalité politique des deux nationalités.

(1) Cf. *Documents constitutionnels*, Short et Doughty, (1759-1791), p. 635. Le même personnage, exposant à la Chambre des Lords l'idée fondamentale du projet de 1791, déclarait: "La province du Canada diffère par sa situation des autres possessions britanniques. Elle n'est pas une colonie fondée ou originairement conquise par ce pays, et dans laquelle les lois de la Grande-Bretagne pourraient être transportées; mais c'est une province conquise sur une autre nation, une colonie possédant déjà un système de lois, une industrie agricole et un commerce. . ." (*Parliamentary History of England*, t. 29, p. 656).

(2) *Parliamentary History of England*, t. 29, p. 113.

De ce bref rappel de notre histoire constitutionnelle antérieure à la Confédération, une conclusion s'impose: dès cette période, la métropole se voit forcée de reconnaître que la province de Québec n'est pas une colonie comme les autres, mais constitue un cas unique et qu'en conséquence il lui faut, bon gré mal gré, tenir compte dans sa législation coloniale, de la présence de la nationalité canadienne-française.

Aussi celle-ci influence-t-elle et conditionne-t-elle non seulement le régime politique, mais aussi les lois constitutionnelles elles-mêmes se rapportant au Canada. La chose est évidente pour les lois de 1774 et de 1791; quant à l'*Acte d'union*, adopté dans un esprit hostile aux Canadiens français, deux ans suffirent à ces derniers pour le rendre en quelque sorte inoffensif et réaffirmer leur présence officielle comme peuple, donnant par le fait même une autre preuve historique que ne peut durer, au Canada, une constitution qui les ignore ou leur est contraire.

Avec la Confédération

La constitution de 1867 marque une autre étape dans l'émancipation progressive de l'élément canadien-français. Cette fois, ses représentants prennent part à la rédaction des premiers projets, et leur influence s'exerce à la fois sur l'existence et sur le caractère de la quatrième constitution canadienne. Juridiquement le Bas-Canada n'existe pas, mais sa force est telle, du point de vue politique, qu'un John Macdonald est obligé d'avouer que, sans lui, il n'y a pas de fédération possible, et qu'il faut se rendre aux vues et aux désirs de ses représentants.

Or ceux-ci n'ont consenti à approuver le projet d'union qu'à la condition de conserver tous leurs droits fondamentaux garantis antérieurement par les Actes de 1774 et 1791, et que leur province retrouve sa personnalité juridique et sa pleine autonomie politique. Pour eux, le fédéralisme, c'était fondamentalement cela, et c'est cela qu'on leur a promis sur tous les tons: la liberté de se gouverner eux-mêmes par le moyen d'une assemblée adaptée à leurs coutumes et à leur particularisme, et donc la maîtrise de leur législation particulière, c'est-à-dire le droit et le pouvoir d'organiser sur le territoire de leur province, une vie familiale et sociale, conforme à leur idéal, à leur mentalité catholique et française, sans entrave, sans danger de voir leurs efforts contrecarrés par une majorité parlementaire adverse ¹.

(1) Maximilien Caron, *Y a-t-il un provincialisme légitime?*, dans *l'Actualité Économique*, mars 1940, pp. 407-408.

Quelle est donc à cet égard, la situation constitutionnelle du Québec dans la fédération canadienne ? Elle est à la fois commune et spéciale, c'est-à-dire que le Québec est à la fois une province comme les autres et une province différente.

Situation commune

Sous un premier aspect donc, qui est le plus général, la situation constitutionnelle du Québec ne diffère pas de celle des autres provinces. Elle est un Etat membre d'une fédération, et comme tel, elle exerce sur un territoire bien déterminé le triple pouvoir de tout Etat, à savoir l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Sur toutes les matières rentrant dans les catégories de sujets énumérées à l'article 92, elle jouit d'une autorité suprême et exclusive, donc souveraine.

Elle possède sa constitution propre, qu'elle peut amender à sa guise, sauf sur un point : la fonction de lieutenant-gouverneur. Ce dernier personnage, bien que nommé par le gouvernement central, est le chef de son pouvoir exécutif et représente directement le roi, tout autant que le gouverneur-général¹.

Son pouvoir législatif, la Province l'exerce non pas comme mandataire du Parlement impérial, ni par délégation du Parlement central, mais par elle-même, comme unité politique souveraine jouissant d' "une autorité aussi plénière et aussi vaste, dans les bornes prescrites par l'article 92, que le Parlement impérial, dans la plénitude de ses attributions, possédait et pouvait conférer"². En théorie comme en droit, sa législature est l'égale de celle du gouvernement général; ainsi en a maintes fois décidé le Conseil privé, comme en témoigne la citation suivante:

"La législature provinciale du Nouveau-Brunswick. . . ne reçoit aucune juridiction du gouvernement du Canada, et son *status* ne ressemble, en aucune façon, à celui d'une institution municipale, autorité établie pour des fins d'administration locale. Elle ne possède pas un pouvoir simplement administratif, mais législatif aussi, au sens le plus strict du mot et, dans les limites fixées par l'article 92 de l'Acte de 1867, ces pouvoirs sont exclusifs et suprêmes"³.

(1) *In re The Initiative and Referendum Act* (1919), A. C. 935.

"A Lieutenant-Governor, when appointed, is as much the representative of Her Majesty for all purposes of provincial government as the Governor-General himself is for all purposes of Dominion Government".

(2) *Hodge v. The Queen*, (1884), 9 A. C. 117, p. 132.

" . . . but authority as plenary and as ample within the limits prescribed by sect. 92 as the Imperial Parliament in the plenitude of its powers possessed and could bestow".

(3) *The Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. The Receiver-General of New Brunswick*, (1892) A. C. 437.

"The provincial legislature of New Brunswick. . . derives no authority from the government of Canada, and its status is in no way analogous to a municipal

Bien plus, lord Haldane, en 1919, résumait en phrases lapidaires la situation constitutionnelle des provinces, quand il affirmait que l'intention de l'Acte de 1867 n'était ni de fusionner les provinces en une seule, ni de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité centrale, mais de laisser à chacune son indépendance et son autonomie, sous la direction immédiate de la Couronne, la législature de chacune devant être suprême et jouir des pouvoirs que possédait en entier le Parlement impérial avant de les lui transmettre ¹.

L'autonomie provinciale,² c'est donc chose de prix. Au point de vue proprement juridique, elle fait du Québec un Etat dont l'autorité législative se tient l'égale de tout autre au Canada et ne souffre, par conséquent, aucune intervention du Parlement central dans sa sphère d'activité délimitée par la Constitution³. Au point de vue pratique, elle signifie pour la Province le pouvoir d'organiser la famille, la profession, la municipalité, selon son génie propre; la faculté de légiférer sur la propriété et les contrats, et donc de régler sa vie économique et sociale, conformément aux traditions et à la mentalité de ses habitants; le droit enfin, soit de laisser établir sous son contrôle et avec son aide, soit d'établir elle-même, un système scolaire adapté aux besoins et aux aspirations de sa population. Du point de vue philosophique, enfin, elle assure à la Province tout ce qui constitue principalement la société politique:

"Quels sont les droits qui répondent aux caractères essentiels d'une société politique? Ceux-là mêmes qui sont clairement définis dans les articles 92 et 93: depuis le droit d'amender sa propre constitution, qui est la norme des lois, jusqu'au

institution, which is an authority constituted for purposes of local administration. It possesses powers not of administration merely, but of legislation, in the strictest sense of that word; and, within the limits assigned by sect. 92 of the Act of 1867, these powers are exclusive and supreme".

(1) *In re The Initiative and Referendum Act* (1919), A. C. 935.

"The scheme of the Act passed in 1867 was thus, not to weld the Provinces into one, nor to subordinate Provincial Governments to a central authority. . . Subject to this, each province was to retain its independence and autonomy and to be directly under the Crown as its head".

(2) Déjà, en 1889, P.-B. Mignault écrivait: "L'avenir de la confédération dépend absolument de l'observation fidèle et exacte du pacte fédéral. Il ne faudrait pas oublier cependant que les provinces sont le fond même de l'union fédérale. Leurs intérêts surtout sont sacrés, car c'est pour les sauvegarder qu'on a cru devoir fonder la confédération. Il importe, sans doute, que le gouvernement central soit fort et qu'il dispose de moyens considérables, mais pour le véritable patriote rien n'est plus important, ou pour mieux dire, plus sacré que la cause de l'autonomie des provinces" (*Manuel de droit parlementaire*, Montréal, 1889, pp. 332-333).

(3) En 1889, P.-B. Mignault soutenait: "Il serait faux de dire que les provinces sont soumises au gouvernement fédéral, malgré la droit de veto qu'on a accordé à ce dernier. Le contexte même de notre constitution comme la jurisprudence en matière de gouvernement rendent cette conclusion, qu'on a voulu tirer de la charte fédérale, absolument inadmissible" (*Manuel de droit parlementaire*, (Montréal 1889), p. 225).

droit *exclusif* de décréter des lois relatives à l'éducation, droit supérieur et essentiel au bien-être de la société" ¹.

Situation spéciale

Jusqu'ici la situation constitutionnelle du Québec ne diffère pas de celle des autres provinces. Mais voici maintenant ce qui rend la Province distincte des autres à l'intérieur de la Confédération. Mentionnons, sans nous y attarder, les articles 71 et 80 consacrés uniquement à l'organisation de la législature du Québec; signalons aussi que l'article 133 établit le bilinguisme dans les organismes gouvernementaux d'une seule province: ceux du Québec. Bien que cet article soit une garantie surtout pour la minorité de langue anglaise, il n'en constitue pas moins déjà un premier trait distinctif du Québec.

Mais il y a plus: l'Acte confédératif fait au Québec une situation exceptionnelle en lui reconnaissant le pouvoir et la liberté d'organiser sa vie civile d'après le droit français, et cela au moyen d'une triple garantie: l'une positive, l'autre négative, et une troisième que l'on pourrait appeler complémentaire.

La garantie positive se trouve dans le paragraphe 13 de l'article 92, qui donne juridiction exclusive à la Province en matière de propriété et de droits civils dans les limites de son territoire. Il peut sembler, à première vue, qu'il n'y a rien là qui distingue le Québec des autres provinces, mais il faut examiner le contenu et l'ampleur de cette garantie, ce qui nous reporte nécessairement à l'*Acte de Québec* de 1774.

Nous l'avons déjà dit, l'article 8 de cette loi impériale assurait aux Canadiens dans la province de Québec la jouissance de leurs propriétés et possessions, avec toutes coutumes et usages s'y rapportant, et tous leurs autres droits civils, de la manière la plus large et la plus ample. De plus, il décrétait que, dans toutes contestations relativement à la propriété et aux droits civils on aurait recours "aux lois et aux coutumes du

(1) Charles de Koninck, *La Confédération, rempart contre le grand Etat*, Annexe 1, p. 8. Le même, après avoir rappelé l'opinion d'Aristote, à savoir que, ce qui constitue la cité, ce n'est pas d'habiter les mêmes lieux, ni de se faire aucun tort les uns aux autres, ni d'avoir des relations de commerce, ajoute: "Or, quels sont les sujets auxquels s'étendent les pouvoirs du Parlement du Canada? L'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'accorde au Parlement aucun pouvoir, ni ne détermine aucun sujet, qui soient caractéristiques de la société politique comme telle; tous les sujets des 29 paragraphes de cet article 91 se classent dans l'une ou l'autre des trois catégories citées, et par suite ne font pas, ni séparément ni ensemble, une telle société" (*Ibid.*, pp. 9-10).

Canada". C'était donc garantir aux Canadiens français tout le droit civil français qui les régissait avant la cession du Canada à l'Angleterre ¹.

A la Confédération, la question s'est posée de savoir à quel Parlement serait confiée la juridiction sur "la propriété et les droits civils". Et la réponse fut, d'une part, le paragraphe 13 de l'article 92 et, d'autre part, l'article 94, le premier conférant une juridiction exclusive aux provinces, le second permettant l'uniformisation des lois, mais non dans le Québec.

L'un des Pères de la Confédération, Alexander Galt, s'est chargé lui-même d'expliquer pourquoi cette juridiction a été confiée aux provinces:

"Si nous tenons compte de la situation particulière du Bas-Canada, nous verrons qu'il est impossible de conférer l'autorité en matière de lois civiles au parlement général. Les principes régissant la législation civile du Bas-Canada diffèrent entièrement de ceux qui sont à la base de la loi anglaise. Cette législation garantit la propriété et maintient des droits civils de toutes sortes. La population ne désire aucunement qu'on la modifie, surtout en ce moment, lorsque le travail de codification et de simplification est pratiquement achevé, et nous devrions nous réjouir d'avoir en main un volume au moment même où il nous faut confier l'administration de cette loi au Parlement local; un volume, rédigé en un beau style, clair et succinct, qui renferme toute la loi civile du Bas-Canada. . ." ².

Ce témoignage est à retenir: il montre bien l'influence exercée par le Bas-Canada sur le caractère même de l'Acte fédératif et sur la distribution des pouvoirs. On peut, en effet, avancer que, sans le particularisme du Bas-Canada, le gouvernement central aurait reçu une bien plus large juridiction sur la propriété et les droits civils. En tout cas, c'est là l'avis d'un historien, dont les travaux ont servi de base à la synthèse historique que la Commission Rowell-Sirois a présentée en 1940.

Recherchant pourquoi les législatures provinciales obtinrent l'autorité de faire des lois sur ce sujet, M. D. G. Creighton rappelle que le thème dominant de l'histoire culturelle de l'Amérique du Nord britannique, "c'est la défense par le Canada français de l'ensemble de lois et de coutumes qui formaient la base de sa culture provinciale", et, ajoute-t-il, "il ne fait aucun doute que toute constitution pour l'Amérique du Nord britannique devait nécessairement pourvoir à la sauvegarde de cet héritage de lois". D'où, la clause 13 de l'article 92. Et l'historien de conclure:

"Il apparaît donc que le but essentiel de la clause concernant la propriété et les droits civils était de sauvegarder l'autonomie culturelle de Québec en maintenant les lois et coutumes qui la caractérisaient et qui lui étaient essentielles; et l'on peut opiner que ce pouvoir n'aurait jamais été consenti aux provinces n'eussent été les particularités du Code civil essentiel au Canada français" ³.

(1) Cf. P.-B. Mignault, *Nos problèmes constitutionnels*, dans *Revue du Droit*, juin 1938, p. 583.

(2) A. T. Galt, *Speech on the Proposed Union*, p. 15.

(3) D. G. Creighton, *L'Amérique britannique du Nord à l'époque de la Confédération*, Ottawa 1939, p. 60. Appendice 2 du Rapport Rowell-Sirois.

Quoi qu'il en soit, le Conseil privé a eu bien des occasions de se prononcer sur le sens et la portée de cette clause. Sa position pourrait se résumer en ces termes: d'une part, il faut entendre dans le même sens, et donc dans le sens le plus large, les mots "propriété et droits civils", tant dans l'Acte de 1774 que dans l'Acte de 1867¹; d'autre part, toute interprétation restrictive de ces mots serait dangereuse pour l'autonomie provinciale, et particulièrement pour le Québec.

Nous aurons à revenir tout à l'heure sur cette dernière affirmation. Contentons-nous pour le moment de rappeler l'attitude prise par le Conseil privé, en 1937, dans le *renvoi au sujet des lois relatives au repos hebdomadaire, aux salaires minima et aux heures de travail*. Une telle législation fédérale, décida-t-il, est *ultra vires*, parce qu'elle concerne "la propriété et les droits civils dans la province", et qu'il n'existe pas en vertu des articles 91 et 92, une législation en matière de traité comme telle, mais seulement une répartition selon les catégories de sujets. Et les lords d'ajouter:

"Personne ne saurait douter que cette répartition soit une des conditions les plus essentielles, peut-être la plus essentielle entre toutes, du pacte interprovincial auquel donne effet l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Si l'on considère seulement la situation du Bas-Canada, le Québec d'aujourd'hui, on peut dire que l'existence de sa jurisprudence distincte touchant et la propriété et les droits civils tient au respect rigoureux de son droit constitutionnel, à la compétence exclusive de sa propre législature en ces matières"².

Voilà pour la garantie positive dont nous avons parlé. Sans doute, le même pouvoir est conféré aussi aux autres provinces, mais le contenu en est différent. A cela s'ajoute une garantie négative, qui reconnaît au Québec une place unique dans la Confédération. L'article 94 de la constitution, en effet, autorise le Parlement central à assurer l'uniformité

(1) Cf. *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881), 7 A. C., p. 109. "In this statute (the Act of Quebec) the words "property" and "civil rights" are plainly used in their largest sense; and there is no reason for holding that in the statute under discussion (the B. N. N. Act), they are used in a different and narrower one".

(2) *A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario* (1937) A. C. 326.

"No one can doubt that this distribution is one of the most essential conditions, probably the most essential condition, in the inter-provincial compact to which the British North America Act gives effect. If the position of Lower Canada, now Quebec, alone were considered, the existence of her separate jurisprudence as to both property and civil rights might be said to depend upon loyal adherence to her constitutional right to the exclusive competence of her own Legislature in these matters".

Un peu plus loin, les lords ajoutent ces paroles qui sont à retenir: "It would be remarkable that while the Dominion could not initiate legislation, however desirable, which affected civil rights in the Province, yet its Government not responsible to the Provinces nor controlled by Provincial Parliaments need only agree with a foreign country to enact such legislation, and its Parliament would be forthwith clothed with authority to affect Provincial rights to the full extent of such agreement. Such a result would appear to undermine the constitutional safeguards of Provincial constitutional autonomy".

des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans les autres provinces, mais le Québec n'y est pas mentionné. Pourquoi cette omission? Pour la raison évidente que le Québec possédait déjà son propre système de droit civil, déjà garanti par un Acte impérial, et qu'il ne pouvait être question, sous prétexte d'uniformisation, de lui en imposer un autre.

Il y a longtemps que le Conseil privé s'est expliqué sur cet article 94:

"La province de Québec, disait-il déjà en 1881, n'est pas mentionnée dans cet article pour la raison évidente que le droit qui gouverne la propriété et les droits civils dans le Québec est principalement le droit français tel qu'il existait lors de la cession du Canada, et non pas le droit anglais qui prévaut dans les autres provinces. . . Si cependant l'interprétation restrictive des mots "droits civils" défendue par les appelants, devait prévaloir, le parlement du Dominion pourrait, en vertu de son pouvoir général, légiférer sur les contrats dans toutes et dans chacune des provinces et, en conséquence, la province de Québec, bien que régie maintenant par son propre code civil, basé sur la loi française, quant à ce qui regarde les contrats et leurs effets, verrait son droit sur ce sujet modifié par la législature du Dominion et rendu semblable au droit anglais qui prédomine dans les trois autres provinces, nonobstant le fait que le Québec ne fut pas, à dessein, mentionné dans l'article d'uniformisation" ¹.

Voilà une admission explicite que la province de Québec occupe une situation constitutionnelle tout à fait spéciale au Canada. Et pour que cette situation ne soit pas altérée dans l'administration de la justice, l'article 98 de l'Acte confédératif accorde une garantie supplémentaire en ces termes: "Les juges des cours du Québec seront choisis parmi les membres du barreau de cette province".

Il faut mentionner aussi que l'article 129 stipule que les lois en vigueur dans les différentes provinces au moment de l'union seront maintenues dans ces provinces, "comme si l'union n'avait pas eu lieu", et qu'elles pourront être abrogées ou modifiées, à moins qu'elles ne proviennent du Parlement impérial, ce qui est bien le cas pour tout ce qui concerne les garanties se rapportant à la propriété et aux droits civils pour le Québec.

Il s'ensuit que le Québec, non seulement occupe une position particulière et distincte, mais possède aussi la seule autorité qui puisse la

(1) *Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons* (1881) 7 A. C. p. 109.

"The province of Quebec is omitted from this section for the obvious reason that the law which governs property and civil rights in Quebec is in the main the French law as it existed at the time of the cession of Canada, and not the English law which prevails in the other provinces. . . If however the narrow construction of the words "civil rights", contended for by the appellants were to prevail, the Dominion parliament could, under its general power, legislate in regard to contracts in all and each of the provinces and as a consequence of this the province of Quebec, though now governed by its own Civil Code, founded on the French law, as regards contracts and their incidents, would be subject to have its law on that subject altered by the Dominion legislature, and brought into uniformity with the English law prevailing in the other three provinces, notwithstanding that Quebec has been carefully left out of the uniformity section of the Act".

modifier. Répondant à cette question: quelle est, au point de vue constitutionnel, la situation actuelle de la province de Québec, l'ancien juge de la Cour suprême du Canada, l'hon. P.-B. Mignault, déclarait :

"Nos droits, étant une concession faite par l'Acte de Québec et continuée par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, sont intangibles. Telle est la situation constitutionnelle actuelle de la province de Québec, cette situation dépassant celle des autres provinces, par suite de la disposition formelle en sa faveur contenue dans l'Acte de Québec".

Et l'éminent juriste d'ajouter ceci: "Cette situation peut-elle être modifiée sans le consentement de la province de Québec ? Là-dessus, je serai très bref. Ma réponse est: "Non. . ." ¹.

Peut-être serait-il bon de rappeler ici que les premiers ministres du Québec se sont toujours opposés aux tentatives faites en vue d'uniformiser les droits civils. Parlant à la réunion, à Montréal, de la *Canadian Bar Association*, en 1918, Sir Lomer Gouin, premier ministre, donnait cet avertissement:

"Messieurs du Barreau canadien, l'uniformisation des lois des provinces est, je vois, le thème principal de vos délibérations. Ce à quoi vous tendez surtout, j'en suis convaincu, c'est l'union dans la famille canadienne. Laissez-moi vous donner le conseil de bien étudier cette très importante question de l'uniformisation de nos lois avant de décider qu'elle devrait être adoptée. Nous avons ici, dans la province de Québec, des lois particulières, nos lois civiles françaises. Votre Association a-t-elle l'intention de demander que toutes les provinces adoptent les mêmes lois civiles? Si oui, sont-ce les lois du Québec que vous offrirez aux provinces-soeurs? Dans tous les cas, je me fais un devoir de vous le dire: notre population tient à la conservation de ses lois. Comme nos traditions, ces lois nous ont été propices, et si nous ne nous objectons pas à les amender suivant les nécessités des temps, nous ne songeons pas à en changer les grands principes..." ².

En 1923 et en 1929, M. Alexandre Taschereau, premier ministre du Québec, répétait le même avertissement dans les mêmes circonstances : l'uniformisation des lois, disait-il, est une impossibilité au Canada. Quelques-uns préconisent un code canadien; c'est poursuivre une chimère, car les lois doivent être faites pour s'appliquer au peuple, et non le peuple pour s'appliquer aux lois ³.

Telle est la situation constitutionnelle du Québec. Etat membre d'une fédération, il possède des pouvoirs exclusifs et suprêmes et ne se connaît pas de supérieur dans son domaine législatif. Sa compétence en ce qui concerne la propriété et les droits civils lui est garantie par deux lois impériales, et rien dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'autorise le Parlement central à toucher à son droit civil en vue de le rendre semblable à celui des autres provinces.

(1) P.-B. Mignault, *Nos problèmes constitutionnels*, dans *La Revue du Droit*, juin 1938, p. 593.

(2) Cité par Antonio Perrault, *Traité de Droit commercial*, (Montréal 1936), T. I. p. 80, note.

(3) Cf. *La Revue du Droit*, 1923, vol. II, p. 85; vol. VII, oct. 1928, p. 126; vol. VIII, septembre 1929, pp. 62-63.

Pour le Québec, la question de l'autonomie provinciale est vitale, parce que seul il renferme une population en majorité catholique et française, population qui a besoin de ses cadres juridiques et politiques pour se défendre et se maintenir dans un Canada, bien plus, dans une Amérique du Nord, en majorité protestante et anglaise. Parlant du cas spécial que constitue la province de Québec, un auteur canadien-français écrit:

"Elle a 350 ans d'histoire en propre (pour ne pas remonter plus loin que la fondation de Québec) pendant lesquels elle a développé une vie familiale, adapté un système de droit civil, organisé ses professions libérales, ses hôpitaux, ses institutions d'enseignement et de charité, ses ordres religieux, organisé ses institutions municipales, administré la justice, régi les terres publiques, la colonisation et l'exploitation de ressources naturelles. Plus récemment, elle a régi les relations des collectivités humaines aussi bien que celles des individus. Les autorités civiles et la hiérarchie catholique y ont maintenu des relations étroites depuis le début de la Confédération. La philosophie catholique, les habitudes de vie locales et la tournure d'esprit canadienne-française y contribuent largement à l'orientation de la législation.

"Le particularisme québécois ne réside pas, comme plusieurs semblent le croire, dans une langue et un culte qui pourraient être formellement garantis. Il réside dans un mode de penser et de vivre qui se sont formés au cours des siècles et dont les institutions sociales québécoises sont le produit constamment en évolution. L'intervention du gouvernement fédéral dans des domaines réservés jusqu'ici aux provinces aurait des répercussions beaucoup plus considérables sur une telle collectivité que dans les autres provinces. Ces autres collectivités provinciales ont un fond commun par l'origine britannique de la majorité de leur population, par leurs institutions de droit coutumier, par la langue, et en grande partie par les principes communs aux diverses églises chrétiennes séparées de Rome. Par leur représentation prédominante au Parlement fédéral et surtout dans le fonctionnarisme fédéral, elles seraient susceptibles d'orienter la législation suivant leurs conceptions propres"¹.

Rien d'étonnant alors à ce que le Québec voit d'un oeil inquiet toute intervention fédérale dans des domaines qui touchent de très près la vie nationale de sa population canadienne-française, comme les octrois aux universités, par exemple. Pour assurer cette vie, il a besoin de toute la somme d'autonomie, de souveraineté, que le pacte fédératif lui a garantie. Sans elle, il ne peut que subir une discipline et une organisation sociales étrangères à sa philosophie de la vie, et finalement perdre son identité dans la grande masse anglo-saxonne. Et ce sera, en même temps, la fin du régime fédératif et peut-être aussi de l'Etat canadien lui-même.

(1) Paul Gérin-Lajoie, *Du pouvoir d'amendement constitutionnel au Canada*, dans *The Canadian Bar Review*, December 1951, pp. 1773-1774.

TROISIEME SECTION

Le "nouveau fédéralisme"

La présentation que nous venons de faire du fédéralisme canadien constitue ce que nous pourrions appeler la version traditionnelle et orthodoxe, celle que le Conseil privé, par son interprétation de l'Acte de 1867, a cherché à établir et à faire prévaloir. Il serait naïf toutefois de croire et d'espérer que cette version devienne la norme définitive et inaltérable à laquelle tous les gouvernements au Canada se conformeront en toute souplesse et sincérité.

En tout cas, ce n'est pas ce que nous apprend l'histoire des relations fédérales-provinciales depuis la deuxième guerre mondiale. Depuis cette date, en effet, s'est établi sur ce terrain un nouveau régime, que ses partisans les plus ardents désignent précisément sous le nom de "nouveau fédéralisme", régime caractérisé par la place prédominante qu'occupe ou cherche à occuper le gouvernement central dans la vie de la collectivité canadienne, notamment sur le quadruple terrain de la défense nationale, du bien-être et de la sécurité sociale, de la stabilité économique et de la fiscalité.

Cette orientation nouvelle du fédéralisme canadien, nous dit-on, se justifie par de nombreux facteurs objectifs; elle est inscrite dans la réalité même et semble inévitable. La province de Québec ne l'accepte pas, il est vrai, et, croyant rester fidèle à l'esprit original de la Confédération, cherche à ramener le fédéralisme canadien à ce qu'il était avant 1940. Mais, en refusant le "nouveau fédéralisme", elle livre une lutte déjà perdue, affirme-t-on, parce que l'orientation nouvelle se maintiendra pendant une assez longue période et qu' "il faut la considérer comme irréversible". Aussi la Province est-elle dans un dilemme : "ou bien elle accepte le nouveau fédéralisme canadien, ou bien elle le refuse et s'en dissocie". Comme le séparatisme ne semble ni possible ni désirable,

“le dilemme qui se pose à la province de Québec n'appelle qu'une solution : une intégration lucide au nouveau fédéralisme canadien”¹.

Cette sommation au Québec d'avoir à se rendre et à entrer dans le rang ne mériterait peut-être pas un long examen si, d'une part, elle n'exprimait pas ouvertement l'arrière-pensée qui prévaut dans bien des milieux de langue anglaise et, d'autre part, ne se présentait pas avec toutes les apparences d'une thèse scientifiquement démontrée et établie. Pour ces deux motifs, nous croyons devoir soumettre ici à une sérieuse critique les pratiques et les théories du “nouveau fédéralisme”, et cela sur les terrains constitutionnel, éducationnel, social, économique et fiscal.

(1) Maurice Lamontagne, *Le Fédéralisme canadien* (Québec 1954), Epilogue, pp. 284 et suiv.

CHAPITRE VI

Pratiques et théories constitutionnelles

A la base du "nouveau fédéralisme" se retrouve une idée aussi vieille que la Confédération elle-même, à savoir l'idée, chère à John A. Macdonald, d'un gouvernement central tout puissant, exerçant tous les grands pouvoirs de l'Etat, contrôlant les principales sources de revenu et étendant sa domination aux législatures provinciales, ces reliques nécessaires d'un passé sans grandeur et sans gloire. Et comme cette idée est en voie de triompher dans les faits depuis la deuxième guerre mondiale, on dit et répète qu'enfin un retour s'accomplit aux véritables intentions des Pères de la Confédération et au vrai sens de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, que l'oeuvre du Conseil privé est censé avoir faussée en s'inspirant beaucoup plus, dit-on, d'un fédéralisme abstrait que des termes mêmes de l'Acte de 1867.

A ce propos, nous avons déjà fait remarquer ailleurs que les idées dominatrices de Macdonald n'ont pas été pleinement incorporées dans l'Acte confédératif, et que, même si elles l'avaient été, elles devaient nécessairement être soumises à l'application des deux grands principes qui gouvernent toute la constitution de 1867 : le principe fédératif et le principe parlementaire. Une fois examinée à la lumière de ces deux principes, l'interprétation constitutionnelle donnée par le Conseil privé se comprend aisément et se défend d'elle-même. Aussi croyons-nous inutile de réfuter encore une fois ce postulat historique et juridique mis de l'avant par les partisans du "nouveau fédéralisme". Mieux vaut passer tout de suite à l'examen de certains pouvoirs dont se prévaut actuellement le gouvernement central en vue d'assurer sa domination.

Chose étonnante : il ne s'agit nullement de ces pouvoirs légaux que la Constitution met en toutes lettres entre les mains d'Ottawa, et

qui furent les armes favorites de John Macdonald, au XIX^e siècle, comme le pouvoir de désavouer les lois provinciales, le pouvoir de nommer les lieutenants-gouverneurs et le pouvoir de nommer les juges des principales Cours canadiennes. Ce n'est pas dans ces domaines que s'exerce le "nouveau fédéralisme", mais par l'usage beaucoup plus subtil et dangereux de trois autres pouvoirs, aux limites imprécises et incertaines, et se prêtant aux combinaisons multiples, à savoir le pouvoir général de légiférer, le pouvoir "illimité" de taxer et le pouvoir non moins "illimité" de dépenser. C'est là la base constitutionnelle pratique du "nouveau fédéralisme"; il importe de l'examiner de près, afin de se rendre compte de sa solidité.

Le pouvoir général de légiférer

Le préambule de l'article 91 confère au Parlement central le pouvoir de "légiférer, en vue de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du Canada, sur toute matière ne rentrant pas dans les catégories de sujets que le présent acte attribue exclusivement aux législatures des provinces". Cette clause, l'une des plus discutées et des plus célèbres de l'Acte de 1867, possède une histoire mouvementée et, semble-t-il, n'a pas fini de faire parler d'elle. Maintes et maintes fois invoquée devant le Conseil privé en faveur du gouvernement central, elle a reçu de ce tribunal impérial une interprétation que n'admettent pas ceux qu'on a appelés les membres de l'école "macdonaldienne", — du nom de John A. Macdonald, le grand protagoniste de l'union législative avant et après 1867.

Selon les membres de cette école, en effet, le Conseil privé a donné de la clause initiale de l'article 91 une interprétation trop restrictive, conforme ni aux intentions des Pères de la Confédération ni à la lettre de la Constitution¹. Aussi mènent-ils depuis quelques années une campagne d'opinion destinée, d'une part, à montrer l'erreur de perspective du

(1) Le plus ardent plaidoyer fait en ce sens se trouve dans le *Rapport présenté au Sénat canadien par son conseiller parlementaire au sujet de la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de 1867, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaire, et de matières connexes*. Ottawa 1941. Cet ouvrage qui porte la signature de M. William F. O'Connor, est connu sous le nom de *Rapport O'Connor*.

Pour une critique vigoureuse de ce même ouvrage, voir Evan Gray, *The O'Connor Report on the British North America Act, 1867*, dans *The Canadian Bar Review*, vol. XVII (1939) p. 309.

Conseil privé et, d'autre part, à inciter la Cour suprême du Canada à se libérer des règles trop rigides et trop étroites à leur gré dans lesquelles le tribunal impérial a enfermé l'interprétation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Il ne nous appartient pas d'examiner au long cette question, mais comme le "nouveau fédéralisme" repose en partie sur l'exercice par le parlement central de son pouvoir général de légiférer, nous ne pouvons pas, non plus, la passer complètement sous silence. En voici donc les grandes lignes.

L'école macdonaldienne prétend que la clause initiale de l'article 91 confère au Parlement central un pouvoir général et prépondérant de légiférer en vue de l'intérêt national et le grand pouvoir résiduaire ou le résidu des pouvoirs non attribués dans l'Acte de 1867. C'est par là, dit-elle, que la constitution canadienne se distingue de la constitution américaine du point de vue de la distribution des pouvoirs : les Provinces ont leurs pouvoirs spécifiques, énumérés à l'article 92, et tout le reste, qu'il s'agisse des cas d'urgence ou des nouvelles matières d'intérêt général, appartient au Parlement fédéral.

En d'autres termes, la clause initiale de l'article 91 serait la clause qui régirait toute la distribution des pouvoirs entre le Parlement central et les législatures provinciales; elle conférerait au premier un pouvoir général qui aurait la primauté sur les pouvoirs expressément et exclusivement confiés aux secondes par l'article 92. Quand donc le Parlement central légiférerait "en vue de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du Canada", sa législation, en n'importe quel temps, serait prépondérante et exclusive, et devrait l'emporter même si elle empiétait, par exemple, sur "la propriété et les droits civils", sujet exclusivement réservé au pouvoir provincial.

Que John Macdonald ait été de cet avis, cela n'a rien de surprenant, car pour lui le régime de 1867 n'était qu'une étape vers l'union législative, étape qu'il fallait franchir au plus vite. Mais si une telle interprétation avait totalement triomphé devant les tribunaux, surtout devant le Conseil privé, le régime fédératif aurait cessé d'exister depuis longtemps au Canada. Personne n'a mieux marqué les conséquences d'une pareille position que les auteurs du Rapport de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces* :

"Le Parlement fédéral, écrivent-ils, n'aurait qu'à découvrir un aspect général ou national dans le sujet de la loi en litige pour en établir la légitimité en conformité de la disposition concernant "la paix, l'ordre et la bonne administration". Cette disposition attribuerait donc un pouvoir immense au Parlement fédéral, c'est-à-dire, ainsi que Macdonald l'avait proposé, lui confierait "la grande législation

souveraine". La sphère exclusive assignée aux provinces par l'article 92 pourrait, si le Dominion le désirait, devenir vraiment très restreinte. Le pouvoir accordé au Dominion par la disposition concernant la paix, l'ordre et la bonne administration deviendrait tellement formidable que le caractère fédéral de la constitution donnerait lieu à de graves doutes. De fait, la constitution appliquée dans de telles conditions serait bien près de comporter l'union législative, que désiraient un certain nombre des Pères de la Confédération, mais à laquelle, de leur propre aveu, ils ne purent faire consentir leurs collègues"¹.

Heureusement pour le fédéralisme canadien et, en définitive, pour les provinces, le Conseil privé, après avoir incliné une fois en ce sens, en 1882, dans la cause *Russell v. la Reine*², finit par rejeter cette interprétation dans les causes subséquentes, notamment dans le jugement relatif à la prohibition régionale, en 1896, l'un des plus importants en ce qui concerne la distribution des pouvoirs dans l'Acte fédératif³.

En résumé, lord Watson, qui rendit le jugement dans cette affaire, tout en reconnaissant la prépondérance de la législation fédérale fondée sur les pouvoirs énumérés à l'article 91, refusa néanmoins d'admettre cette même prépondérance lorsqu'une telle législation ne pouvait s'appuyer que sur la clause générale *en vue de la paix, de l'ordre et de la bonne administration*. Ces mots, déclara-t-il, ne confèrent au Parlement fédéral "aucun pouvoir d'empiéter sur une catégorie quelconque de sujets que l'article 92 attribue exclusivement à l'assemblée législative des provinces". En conséquence, le pouvoir général de légiférer n'est pas prépondérant par rapport aux pouvoirs énumérés à l'article 92, et il "devrait strictement se restreindre aux questions qui sont incontestablement d'importance nationale ou d'intérêt national".

Et lord Watson de conclure son exposé par cette déclaration, qui montre bien toute l'importance que le Conseil privé attachait au principe fédératif sur lequel repose l'Acte de 1867 :

"Toute autre interprétation du pouvoir général que confère l'article 91 au Parlement canadien, en plus des pouvoirs énumérés, serait non seulement contraire à l'intention de l'Acte, selon l'avis de Leurs Seigneuries, mais équivaldrait pour ainsi dire à tenir pour nulle l'autonomie des provinces. Dès que l'on aurait admis la compétence du Parlement du Canada à adopter des lois d'application

(1) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, (Ottawa 1940), Vol. I, p. 60. On trouvera dans ce Rapport un commentaire intéressant des principales causes se rapportant à cette affaire, ainsi qu'une explication de l'attitude du Conseil privé (Vol. I, pp. 58-63, 270-275).

(2) *Russell v. the Queen* (1882) 7 A.C. 829. Le Rapport Rowell-Sirois note à propos de cette cause : "Bien que la décision rendue dans la cause de *Russell v. the Queen* soit fréquemment citée devant les tribunaux, le principe d'application générale qu'elle pose n'a pas été suivi, et on doit la considérer comme supplantée dans la pratique par des décisions ultérieures" (note 23, p. 60, vol. I).

(3) *Procureur général de l'Ontario v. Procureur général du Dominion* (1896) A.C. 348.

générale dans tout le Dominion sur des sujets qui, en chaque province, sont essentiellement d'intérêt local ou privé, en prenant pour acquis que ces sujets se rapportent également à la paix, à l'ordre et à la bonne administration du Dominion, il n'est guère de sujets énumérés à l'article 92 qui échapperaient à sa compétence, dont l'exercice exclurait celle des assemblées législatives provinciales" ¹.

Par la suite, dans ses décisions, le Conseil privé devait s'en tenir à cette règle, si bien qu'en 1930 lord Tomlin pouvait résumer toute la jurisprudence à cet égard dans la proposition générale suivante :

"Le pouvoir général de législation accordé au Parlement du Canada par l'article 91 de l'Acte, en plus des pouvoirs de légiférer sur les sujets expressément énumérés dans cet article est limité exclusivement aux questions ayant de toute évidence un caractère d'intérêt et d'importance au point de vue national, et il ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés dans l'article 92 comme étant du ressort des gouvernements provinciaux, à moins que ces questions n'aient pris une telle ampleur qu'elles touchent à l'organisme de l'Etat" ².

Pour comprendre la portée de cette proposition, il faut se rappeler toutefois qu'en rendant son jugement dans la cause de la prohibition régionale, en 1896, lord Watson, après avoir refusé de reconnaître le principe général de la prépondérance d'une législation fédérale fondée sur la clause initiale de l'article 91, n'en avait pas moins remarqué que certaines questions d'origine locale et provinciale pouvaient atteindre des proportions de nature à affecter l'existence politique même de l'Etat, et ainsi justifier une intervention du Parlement canadien en vue de les réglementer par voie législative ³.

A partir de cette remarque, devait se développer la double doctrine de l'état d'urgence et de la "dimension nationale", et c'est pourquoi l'exercice par le Parlement central de son pouvoir général de légiférer intéresse tant la pratique du fédéralisme dans le Canada d'aujourd'hui.

La guerre de 1914-1918 fut, en effet, l'occasion qui permit au Conseil privé d'élaborer et de formuler ce qu'on a appelé la doctrine de l'état d'urgence ("emergency doctrine"). Dans une suite de causes qui suivirent immédiatement la fin de la guerre, notamment dans le

(1) *Procureur général de l'Ontario v. Procureur général du Dominion* (1896) A.C. 348.

(2) *Le procureur général du Canada v. le Procureur général de la Colombie-Britannique*, (1930) A.C. 111.

(3) "Their Lordships do not doubt that some matters, in their origin local and provincial, might attain such dimensions as to affect the body politic of the Dominion, and to justify the Canadian Parliament in passing laws for their regulation or abolition in the interest of the Dominion" (*A.-G. of Ontario v. A.-G. of the Dominion* (1896) A.C. 348).

*Renvoi au sujet de la Loi de la commission du commerce*¹, dans *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press Co.*², dans *La Commission de l'électricité de Toronto v. Snider*³, le tribunal impérial énonça les deux règles suivantes : 1° en temps normal, les législatures provinciales conservent le pouvoir général de contrôle sur les droits civils et de propriété; 2° en temps anormal, dans des circonstances spéciales, comme celles qui naissent en cas de guerre et mettent en péril l'existence nationale, le Parlement central peut légiférer en vertu de ses pouvoirs généraux que lui confère le début de l'article 91 pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada, et sa législation est valide même si par ailleurs elle empiète sur les pouvoirs des législatures provinciales.

Il est à noter que, tout en formulant cette doctrine de l'état d'urgence, le Conseil privé refusait de reconnaître une pareille légitimité à la seconde doctrine, celle de la "dimension" nationale, par laquelle le Parlement central légiférerait valablement, en vertu de son pouvoir général, dès que son activité aurait une portée nationale, ou comporterait un aspect général ou serait d'intérêt national. D'après certains, la cause *Russel v. la Reine* aurait établi cette doctrine, mais, en 1925, le Conseil privé, fidèle à la règle posée par lord Watson dans la cause de la prohibition régionale, la mettait de côté en ces termes :

"Au jugement de leurs Seigneuries, il n'est pas encore admis qu'il faille considérer la cause *Russel v. la Reine* comme établissant la doctrine générale, à l'effet que la seule raison qu'une loi fédérale concourt à l'avantage général du Canada, ou est de nature à répondre à un simple besoin ressenti dans tout le Dominion, la rend valide, si on ne peut la faire entrer dans les rubriques énumérées expressément à l'article 91. Au cas contraire, si le sujet tombe sous l'une des rubriques énumérées à l'article 92, la dite législation relèvera exclusivement de la juridiction provinciale"⁴.

(1) "In special circumstances, such as those of a great war, such an interest might conceivably become of such paramount and overriding importance as to amount to what lies outside the heads in s. 92" (1922, 1 A.C. 191).

(2) "The general control of property and civil rights for normal purposes remains with the Provincial Legislatures. But questions may arise by reason of the special circumstances of the national emergency which concern nothing short of the peace, order and good government of Canada as a whole" (123, A.C. 69).

(3) *Toronto Electric Commissioners v. Snider* (1925) A.C. 396.

(4) "It appears to their Lordships that it is not now open to treat *Russell v. the Queen* as having established the general principle that the mere fact that Dominion legislation is for the general advantage of Canada, or is such that it will meet a mere want which is felt throughout the Dominion, renders it competent if it cannot be brought within the heads enumerated specifically in s. 91. Unless this is so, if the subject matter falls within any of the enumerated heads in s. 92, such legislation belongs exclusively to Provincial competency," (*Toronto Electric Commissioners v. Snider* (1925) A.C. 396).

Cette attitude, le Conseil privé la maintint dans sa série de décisions concernant la législation sociale votée en 1935 par l'administration Bennett. Il rejeta, par exemple, la *Loi sur le placement et les assurances sociales*, comme empiétant sur les droits civils et la propriété dans la Province et ne se justifiant par aucun cas d'urgence spéciale ¹. Dans la cause des *Conventions de travail*, où l'on avait tenté d'établir la validité de la législation fédérale aux termes généraux de l'article 91, soutenant que cette législation concernait des questions d'une importance générale et d'un intérêt national, le Conseil privé refusa de se laisser convaincre par une telle argumentation. Il déclara qu'on ne pouvait s'autoriser des mots prononcés par lord Watson, en 1896, pour légitimer des empiètements sur les pouvoirs des législatures provinciales, puisqu'il n'y avait pas en ce moment de "circonstances anormales", ni de "conditions exceptionnelles", ni de "dangers extraordinaires à la vie nationale du Canada", et qu'en conséquence la cause en question était loin de remplir les "conditions susceptibles d'annuler la répartition normale des pouvoirs énoncés aux articles 91 et 92" ².

Remettant son Rapport au Gouvernement fédéral en 1940, la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces* admettait, à la suite de ces deux jugements, que le pouvoir d'ordre général conféré par l'article 91 "ne pouvait s'exercer que dans un cas de crise temporaire et désastreuse telle que la guerre, la peste ou la famine". Par conséquent, remarquait-elle, "à de rares exceptions près, lorsqu'une loi n'est pas de la compétence expressément attribuée au Dominion par l'article 91, elle sort du domaine législatif du fédéral et tombe dans la sphère d'action des différentes provinces... Il est vrai, ajoutait-elle, jusqu'à un certain point mais exagéré aussi, d'un autre côté, de prétendre que l'alinéa relatif à la propriété et aux droits civils soit devenu, à vrai dire, la véritable clause résiduaire de la constitution" ³.

Telle était la situation constitutionnelle au moment où éclatait la deuxième grande guerre mondiale. Celle-ci allait donner une nouvelle vitalité à la théorie relative au pouvoir général de légiférer du gouvernement fédéral, et cela de deux façons : en confirmant à nouveau la doctrine de l'état d'urgence, et en remettant en question la doctrine que l'on croyait définitivement enterrée de la "dimension nationale".

(1) *Le procureur général du Canada v. le procureur général d'Ontario et autres* (1937) A.C. 355.

(2) *Le procureur général du Canada v. le procureur général d'Ontario et autres* (1937) A.C. 326.

(3) Rapport Rowell-Sirois, vol. I, pp. 270-272. — Pour un exposé succinct du pouvoir résiduaire du gouvernement fédéral, voir W.P.M. Kennedy, *The Constitution of Canada* (second edition, Toronto 1938) pp. 439-440.

Avec la guerre de 1939-1945, en effet, la doctrine de l'état d'urgence entra immédiatement en jeu, conférant au Parlement central tous les pouvoirs nécessaires d'agir pour le bien général du Canada, et reléguant dans l'ombre l'exercice de l'autonomie provinciale. En fait, les mesures de contrôle imposées par Ottawa ne rencontrèrent pratiquement pas de difficultés constitutionnelles. Mais, le plus grave fut que l'après-guerre ne ramena pas la situation à l'état normal et permit au gouvernement central de conserver la plupart de ses pouvoirs de guerre en invoquant le cas d'urgence et les nécessités de la défense nationale. C'est ainsi par exemple qu'il fit reconnaître par les tribunaux, en 1950, la légitimité de sa régie des loyers, sous prétexte que la situation d'urgence n'avait pas cessé, et qu'il adopta, en 1951, des lois essentiellement centralisatrices, sous le même prétexte, comme *The Emergency Powers Act and the Defence Production Act*¹.

De son côté, ayant à se prononcer dans l'*Affaire des Canadiens d'origine japonaise*, le Conseil privé réaffirma la doctrine de l'état d'urgence, tout en spécifiant que les gouvernements devaient revenir à la distribution normale des pouvoirs, dès qu'aurait cessé la situation d'urgence :

"L'Acte de l'Amérique du Nord britannique confère aux législatures provinciales la juridiction sur la propriété et les droits civils dans les diverses provinces, mais le Parlement du Dominion, au cas d'urgence suffisamment grave comme celle résultant d'une guerre, possède la juridiction suffisante au règlement de cette situation pour la sécurité du Dominion en général. Les intérêts du Dominion ont besoin de protection et il appartient au Parlement fédéral de les sauvegarder. Et pour décider quels sont ces intérêts, le Parlement du Dominion doit jouir d'une grande latitude.

"En outre, s'il appert que l'urgence n'a pas surgi ou qu'elle a cessé, il ne peut plus exister de justification pour l'exercice ou la prolongation de l'exercice des pouvoirs d'exception. L'application de la loi touchant le partage des pouvoirs entre le Parlement du Dominion et les parlements des provinces entre en jeu"².

(1) Rappelant ces faits, M. F. R. Scott écrit : "It may be that the constitutional issue is already settled in favour of much greater centralization than is here contemplated, because we are in the midst of a period of such prolonged international unrest as to make the "emergency" in effect permanent. It may be that the one word "Defence" in section 91 will grow to be a new residuary clause in the Constitution" (*Centralization and Decentralization in Canadian Federalism*, dans *The Canadian Bar Review*, December 1951, 1124).

(2) "Under the British North America Act, property and civil rights in the several Provinces are committed to the provincial legislatures, but the Parliament of the Dominion in a sufficiently great emergency such as that arising out of war has power to deal adequately with that emergency for the safety of the Dominion as a whole. The interests of the Dominion are to be protected and it rests with the Parliament of the Dominion to protect them. What those interests are the Parliament of the Dominion must be left with considerable freedom to judge.

"Again if it be clear that an emergency has not arisen or no longer exists, there can be no justification for the exercise or continued exercise of the exceptional powers. The rule of the law as to the distribution of powers between the Parliament of the Dominion and the Parliaments of the Provinces comes into play". *Co-operative Committee on Japanese Canadian v. A.-G. Canada* (1947) A.C. 87, p. 101.

Ainsi donc, le "nouveau fédéralisme" qu'on nous propose en modèle et qu'on dit inévitable, repose en bonne partie sur une situation d'urgence. Sans doute, il faut tenir compte d'une telle situation, mais est-il sage et prudent de bâtir sur elle l'avenir du régime politique canadien ?

La doctrine de l'état d'urgence comporte, certes, une menace directe au fédéralisme canadien, mais au moins elle est claire, précise et normalement devrait être temporaire. Malheureusement il n'en est pas ainsi de la seconde doctrine remise à jour depuis la fin de la deuxième grande guerre mondiale, à savoir que la clause initiale de l'article 91 autorise le Parlement central à légiférer, en n'importe quel temps et dans n'importe quel domaine, pourvu que cette législation ait une "dimension" nationale ou comporte un aspect général et soit d'intérêt national.

Déjà, dans quelques causes antérieures, notamment en 1932, dans celle de l'*Aviation*¹ et celle de la *Radio*², le Conseil privé avait laissé entendre qu'il ne serait pas hostile à une telle doctrine, mais l'avait rejetée complètement en 1937 dans les causes portant sur la législation sociale du "Nouveau régime économique". En 1946, il remettait tout en question par sa décision dans la cause *Canada Temperance Federation*. Non seulement il maintint la validité de la loi canadienne de tempérance, mais donna une nouvelle explication du jugement rendu dans la vieille cause *Russell v. la Reine*, en 1882, rallumant du même coup les espoirs de tous les partisans de la centralisation fédérale et des défenseurs de la théorie en vertu de laquelle il faut donner une interprétation large et étendue à la clause initiale de l'article 91, qui habilite le Parlement central à légiférer "en vue de la paix, de l'ordre et de la bonne administration du Canada".

En bref, déclara le Conseil privé, ce n'est pas tant la situation d'urgence qu'il faut considérer, que la nature même de la législation; s'il s'agit d'un sujet qui dépasse l'intérêt local ou provincial et intéresse, en soi, tout le Dominion, alors il relève de la compétence de ce dernier, à titre de matière se rapportant à la paix, à l'ordre et à la bonne administration du Canada, bien que, sous un aspect, il puisse toucher à des matières expressément réservées aux législatures provinciales³.

(1) *La Réglementation de l'aéronautique au Canada* (1932) A.C. 54.

(2) *La Réglementation des radiocommunications au Canada* (1932) A.C. 394.

(3) *Le procureur général de l'Ontario v. la Fédération canadienne de tempérance* (1946), A.C. 193.

Cette décision ne fut pas sans susciter quelque émotion dans les milieux canadiens. Les uns la saluèrent avec enthousiasme comme une reprise et une reviviscence de la doctrine exposée dans la cause *Russell v. la Reine*, en 1882, et donc assurant au gouvernement central à la fois l'uniformité et la primauté de législation par tout le pays. Les autres, par contre, ne cachèrent pas leur pessimisme à la suite d'un jugement qui leur apparaissait comme un abandon de l'autonomie provinciale par le Conseil privé.

C'est ainsi, par exemple, que, devant notre Commission, on a soutenu que, dans cette cause, le Conseil privé avait fait machine arrière et, adhérant pleinement à l'interprétation donnée dans *Russell v. la Reine*, en 1882, avait posé des principes qui justifiaient toute législation d'intérêt général. En conséquence, ajoutait-on, une loi fédérale n'est plus valide parce que son objet s'appuie sur telle ou telle catégorie de sa juridiction; elle est valide parce qu'elle correspond à un intérêt ou à un besoin général, de sorte qu'on rejoint par ce détour l'unité législative que l'on promettait d'écarter en 1867¹.

Sans vouloir atténuer la gravité de cette décision, nous ne croyons pas pourtant devoir lui donner une telle importance. Tout d'abord, la cause était exactement la même que celle de 1882, et le Conseil privé pouvait difficilement rejeter en 1946 ce qu'il avait maintenu à cette époque. En outre, et ceci est plus important encore, dans ses décisions subséquentes, le tribunal impérial refusa de faire revivre la théorie du pouvoir général de légiférer fondé sur la seule "dimension" nationale. Il préféra s'appuyer sur la doctrine de l'état d'urgence, comme dans la cause des *Canadiens d'origine japonaise*², et même revenir aux vues déjà exprimées en 1937 dans la cause des *Conventions de travail*³, notamment dans deux causes suivantes : *Canadian Pacific Railway v. Attorney-General for British Columbia*⁴, en 1950, et *Canadian Federation of Agriculture*⁵, en 1951.

Dans cette dernière cause, appelée communément la cause de la margarine, le gouvernement central et le gouvernement québécois re-

(1) Philippe Ferland, *Il faut refaire la Confédération*, Mémoire à la Commission royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels.

(2) *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Att.-Gen. of Canada* (1947) A.C. 87.

(3) *Le procureur général du Canada v. le procureur général d'Ontario et autres* (1937) A.C. 326.

(4) A.C. 122.

(5) *Canadian Federation of Agriculture v. Att.-Gen. of Quebec* (1951) A.C. 179.

vendiquaient la juridiction sur la production et la vente de la margarine, le premier en s'appuyant, entre autres, sur son pouvoir général de légiférer pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada, le second en invoquant la propriété et les droits civils dans la Province. Le Conseil privé donna raison au second en disant que l'interdiction de la margarine était, en substance, une initiative concernant la propriété et les droits civils dans la Province, et qu'il n'existait pas de raison de modifier la répartition normale des pouvoirs à ce sujet. Lord Morton prit même la peine de rappeler les expressions employées par le Conseil privé dans les causes antérieures où il avait maintenu la validité du pouvoir général de légiférer conféré au Parlement central en vertu de la clause initiale de l'article 91. Le Conseil privé avait alors parlé de "abnormal circumstances", "exceptional conditions", "standard of necessity", "some extraordinary peril to the national life of Canada", "highly exceptional", "epidemic of pestilence" ¹.

Il semble donc qu'on puisse appliquer au jugement rendu, en 1946, dans la cause *Canada Temperance Federation*, la remarque faite, en 1925, par les Lords du Conseil privé dans la cause *Russell v. la Reine*, à savoir qu'on n'avait pas établi le principe général d'après lequel le seul fait qu'une législation fédérale vise à l'avantage général du Canada ou est de nature à répondre à un simple besoin ressenti dans tout le Dominion, rend cette législation constitutionnelle lorsqu'on ne peut la rattacher aux rubriques spécifiquement énumérées à l'article 91 ². D'ailleurs, c'est bien ainsi que la plupart des juristes envisagent la situation constitutionnelle d'aujourd'hui : même les partisans les plus acharnés de la théorie du pouvoir général de légiférer, en n'importe quel temps et sur n'importe quelle matière de "dimension" nationale, admettent que leur point de vue est loin d'être accepté par les tribunaux et se plaignent que ceux-ci aient réduit le pouvoir général de légiférer du gouvernement central aux seules situations d'urgence ³.

Ils ajoutent cependant que la question demeure ouverte et que la clause initiale de l'article 91 possède une vitalité latente. Aussi mettent-ils leurs espoirs dans une Cour suprême régénérée, devenue tri-

(1) *La Fédération canadienne d'agriculture v. le procureur général du Québec* (1951) A.C. 179.

(2) *La Commission électrique de Toronto v. Snider* (1925) A.C. 396.

(3) Cf. Vincent C. MacDonald, *The Privy Council and the Canadian Constitution*, dans *The Canadian Bar Review*, 29 (1951) 1021. — F.R. Scott, *Centralization and Decentralization in Canadian Federalism*, *ibid.*, p. 1095. — Bora Laskin, *Peace, Order and Good Government' Re-examined*, dans *The Canadian Bar Review*, 25 (1947) 1054. — R.M. Dawson, *The Government of Canada* (Toronto 1952) p. 111.

bunal de dernière instance pour le Canada, et qui pourrait, brisant avec l'interprétation, trop restrictive à leur gré, donnée par le Conseil privé, revenir à l'interprétation plus large qu'elle donnait de la même clause dans les premières années de son existence ¹.

Là pourrait être, en effet, le grand danger pour l'avenir du véritable fédéralisme au Canada : que la Cour suprême finisse par admettre comme principe général et prépondérant la doctrine de la "dimension" nationale. Les partisans du "nouveau fédéralisme" ne manqueront pas, en tout cas, d'invoquer à temps et à contretemps une telle doctrine, l'appuyant à qui mieux mieux sur l'histoire, le droit, l'économie et le bien-être social et intellectuel de la population canadienne.

Ainsi, par exemple, la Commission Massey emploie maintes fois cet argument en faveur de l'aide fédérale à l'éducation, notamment aux universités. "Une université, fait-elle remarquer, ne sert pas seulement la région où elle est située, mais encore le pays tout entier, dans les domaines professionnel et scientifique... Notre vie nationale est enrichie par la valeur d'universitaires formés et souvent directement aidés grâce à des fonds d'origine locale". Et la conclusion suit : "Il nous semble donc légitime de prétendre que le gouvernement canadien se reconnaît un certain degré de responsabilité dans quelques-uns des problèmes que pose l'enseignement supérieur au Canada" ².

Même raisonnement à propos de l'institution d'un régime national de bourses aux étudiants universitaires : "L'octroi de bourses aux jeunes Canadiens, dit-on, étant conforme à l'intérêt public, prend les proportions d'un devoir national". Et la conséquence de s'énoncer ainsi : "Nous estimons juste que le gouvernement national aide les citoyens bien doués qui ne peuvent, faute de moyens suffisants, recevoir la formation supérieure à laquelle leurs aptitudes les destinent" ³.

Ainsi donc, on souligne d'abord l'incidence "nationale" de la question, l'on demande ensuite au gouvernement "national" d'intervenir, de "se charger de plus grandes responsabilités dans cet ordre de choses" ⁴, et ce dernier, fort de cette recommandation, vote des octrois aux universités. Et c'est ainsi que s'installe le "nouveau fédéralisme".

(1) Bora Laskin, *The Supreme Court of Canada: A Final Court of and for Canadians*, dans *The Canadian Bar Review* 29 (1951) 1038. — Bora Laskin, *Canadian Constitutional Law* (Toronto 1951), pp. 165-168.

(2) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, (Ottawa 1951) pp. 407-408.

(3) *Ibid.*, p. 413.

(4) *Ibid.*, p. 319.

En fait, c'est le véritable fédéralisme que l'on ruine, comme lord Watson l'a parfaitement compris et montré dans son jugement de 1896 déjà cité, mais qu'on ne méditera jamais assez. Après avoir affirmé que le pouvoir général de légiférer octroyé au Parlement central par la clause initiale de l'article 91 devait se restreindre strictement aux questions qui sont incontestablement d'importance et d'intérêt canadien et ne pas empiéter sur les catégories de sujets réservées aux législatures provinciales par l'article 92, le président du tribunal impérial ajouta :

"Toute autre interprétation du pouvoir général que confère l'article 91 au Parlement canadien, en plus des pouvoirs énumérés, serait non seulement contraire à l'intention de l'Acte, selon l'avis de Leurs Seigneuries, mais équivaldrait pour ainsi dire à tenir pour nulle l'autonomie des provinces. Dès qu'on aurait admis la compétence du Parlement du Canada, à adopter des lois d'application générale dans tout le Dominion sur des sujets qui, en chaque province, sont essentiellement d'intérêt local ou privé, en prenant pour acquis que ces sujets se rapportent également à la paix, à l'ordre et à la bonne administration du Dominion, il n'est guère de sujets énumérés à l'article 92 qui échapperaient à sa compétence, dont l'exercice exclurait celle des assemblées législatives provinciales" ¹.

Ces paroles demeurent aussi vraies aujourd'hui qu'il y a un demi-siècle. Elles indiquent, entre autres, quelle interprétation il faut donner à la Constitution, et en particulier à la clause initiale de l'article 91, si l'on veut vraiment, et non pas seulement dans les mots et en apparence, maintenir un véritable régime fédératif dans la pratique gouvernementale au Canada ².

Le pouvoir "illimité" de taxer

A l'origine et à l'appui du "nouveau fédéralisme", c'est-à-dire du régime de guerre et d'après-guerre imposé aux provinces par le gouver-

(1) "To attach any other construction to the general power which, in supplement of its enumerated powers, is conferred upon the Parliament of Canada by s. 91, would, in their Lordship's opinion, not only be contrary to the intendment of the Act, but would practically destroy the autonomy of the provinces. If it were once conceded that the Parliament of Canada has authority to make laws applicable to the whole Dominion, in relation to matters which in each province are substantially local or private interest, upon the assumption that these matters also concern the peace, order and good government of the Dominion, there is hardly a subject enumerated in s. 92 upon which it might not legislate, to the exclusion of the provincial legislature. (*Le procureur général de l'Ontario v. le procureur général du Canada* (1896) A.C. 348).

(2) Sur l'interprétation de la clause initiale de l'article 91, voir Louis-Philippe Pigeon, *The Meaning of Provincial Autonomy*, dans *The Canadian Bar Review* (1951) 1126. "If due attention is paid to these words, it becomes impossible to construe the grant of residuary power otherwise than as saving provincial authority instead of overriding it". (p. 1128).

nement central surtout dans le domaine fiscal, se retrouve une autre théorie constitutionnelle non moins dangereuse pour le véritable fédéralisme : la théorie qui revendique pour le Parlement central un pouvoir illimité de taxer.

On sait — et nous en avons déjà parlé dans un autre chapitre de notre Rapport — comment, selon l'Acte de 1867, se partagent les pouvoirs de taxation. En deux mots, le paragraphe 3 de l'article 91 confère au Parlement fédéral le pouvoir exclusif de prélever des deniers "par tout mode ou système de taxation"; d'autre part, le paragraphe 2 de l'article 92, reconnaît aux législatures provinciales le droit non moins exclusif de légiférer sur "les contributions directes dans la province en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales".

On se trouve donc en face de deux pouvoirs exclusifs, l'un général, l'autre particulier. Qu'il y ait là une contradiction, au moins apparente, c'est un fait qu'ont noté tous les tribunaux appelés à trancher les nombreuses contestations suscitées par ces deux articles depuis les origines mêmes de la Confédération. A première vue, le particulier devant s'exclure et se retrancher normalement du général, la solution logique semblerait bien être la suivante : aux législatures provinciales, les taxes directes en exclusivité, et tout le reste au Parlement fédéral. Mais ce n'est pas ainsi qu'ont raisonné les tribunaux et que la jurisprudence s'est établie à propos de ces deux articles.

S'appuyant sur la restriction incluse dans le paragraphe 2 de l'article 92, à savoir "en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales", on a décidé que les deux ordres de gouvernement avaient également droit à la taxe directe, pourvu que l'un en use pour des fins fédérales, et l'autre pour des fins provinciales. Grâce à cette distinction, laquelle n'apporte en réalité rien de neuf à la teneur générale des deux grands articles 91 et 92, puisque les pouvoirs concédés par le premier au gouvernement central le sont évidemment pour des fins fédérales, et que ceux que le second donne aux législatures provinciales le sont certainement pour des fins uniquement provinciales, on a réussi à ne pas, pour ainsi dire, faire perdre la face à la Constitution et à ses rédacteurs, en y supprimant la contradiction apparente qu'il y a entre un article qui paraît accorder tous les pouvoirs de taxation au gouvernement central, et un autre qui limite le pouvoir des législatures provinciales à l'impôt direct.

Non seulement, ajoute-t-on, il n'y a pas contradiction, mais il n'y a pas non plus de conflit : il s'agit de deux pouvoirs indépendants, ne se rencontrant pas, même dans le champ de la taxe directe, car les fins

poursuivies y sont différentes, le gouvernement central taxant alors pour des fins fédérales, et les gouvernements provinciaux le faisant pour des fins provinciales. Bien plus, conclut-on, la question de la préférence ou de la priorité ne se pose pas, parce qu'il ne s'agit pas du même pouvoir, mais de deux pouvoirs exclusifs, se distinguant par le but qu'a en vue le législateur quand il les exerce.

Qu'une telle distinction parvienne à éviter le conflit légal, nous voulons bien l'admettre; mais nous devons constater qu'est inévitable sur le terrain politique et fiscal la rencontre, sinon le conflit, entre deux gouvernements imposant l'un et l'autre une taxe directe, par exemple un impôt sur le revenu, à leurs communs sujets. Quand, d'autre part, l'un de ces gouvernements revendique un pouvoir illimité de taxer et s'arroge la part du lion même dans le champ de l'impôt direct, unique source de taxation pour son collègue, il faudrait alors être aveugle pour nier l'existence d'un conflit.

Exposé de la thèse centraliste

La thèse centraliste se résume facilement : le gouvernement central a tous les pouvoirs de taxation, et il peut les exercer au point de ne rien laisser aux gouvernements provinciaux. Il peut imposer toutes les taxes directes permises à ces derniers par la Constitution, et d'autres encore¹. Bien plus, il n'est pas nécessaire que les taxes imposées le soient pour des fins fédérales, et rien ne l'empêche de donner à ses propres taxes la préséance sur les taxes provinciales. Bref, en ce domaine, il est omnipotent et son pouvoir est illimité².

Cette dernière expression revient à maintes reprises dans le rapport de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les*

(1) W.P. Kennedy and D.C. Wells, *The Law of the Taxing Power in Canada* (Toronto 1931), p. 15.

(2) "There are no degrees of omnipotence; the Dominion's power of taxation is the plenary power of a sovereign legislature. No decision has limited this clause as to the *nature* of the tax. Nor is there any explicit limitation requiring that the tax be for Dominion purposes. There have been, however, suggestions that the power should not extend to direct taxation for the raising of a provincial revenue. It has yet to be decided whether the Dominion may impose indirect taxes for provincial purposes.

It is clear that the Dominion, like the Provinces, may impose taxes by way of licences; that it may give to its own taxes priority over Provincial taxes... There are no explicit limitations on this Dominion power save those in section 121 (which is perhaps not directed to Dominion taxes at all) and in section 125. This latter section explicitly precludes the Dominion from taxing Provincial lands or property..." (Vincent C. MacDonald, *Taxation Powers in Canada*, dans *The Canadian Bar Review*, vol. XIX, February 1941, no. 2, pp. 76-77).

provinces. S'appuyant, par exemple, sur les déclarations de certains auteurs de la Constitution, les commissaires en arrivent à la conclusion que "les Pères de la Confédération, prévoyant que des circonstances imprévues pourraient forcer le Dominion à recourir aussi à l'impôt direct, crurent bon d'accorder au Dominion des pouvoirs illimités en matière fiscale" ¹. La même affirmation revient quelques pages plus loin : "Afin qu'il fût en mesure de s'acquitter des obligations croissantes autant qu'imprévisibles de l'Etat, le Dominion reçut un pouvoir fiscal illimité" ². Analysant enfin la Constitution d'aujourd'hui, les commissaires considèrent que le Dominion "possède un pouvoir fiscal illimité" ³.

Avec le "nouveau fédéralisme", l'expression est devenue courante, presque classique. Et elle voudrait dire que le Parlement central a le pouvoir d'imposer n'importe quelle taxe, pour n'importe quelle fin, à n'importe quel taux, en ne tenant compte que des possibilités financières du pays et des besoins de l'heure, si bien que les provinces n'auraient en exclusivité aucun champ de taxation et devraient se contenter de ce que voudrait bien leur abandonner le gouvernement fédéral ⁴.

En 1945, lors de l'importante conférence fédérale-provinciale dite du rétablissement, le premier ministre de l'Ontario, M. George Drew, après avoir signalé l'enchevêtrement des pouvoirs dans le domaine de la taxation, déclarait ce qui suit :

"On peut avec raison prétendre que le gouvernement du Dominion est autorisé par la loi à étendre à quelque domaine que ce soit l'impôt fédéral. Il lui devient alors possible de lever des impôts directs dans de telles proportions qu'il soit désormais impossible pour ainsi dire aux gouvernements provinciaux de percevoir les recettes dont ils ont besoin pour l'accomplissement de leurs fonctions sans avoir recours à un dédoublement d'impôts de nature à paralyser la vie économique du pays.

Cependant, bien que le gouvernement fédéral puisse légalement accroître les impôts directs au point de s'emparer intégralement du seul domaine d'imposition accessible aux provinces, il est inutile d'ajouter que tel n'était pas le résultat envisagé et que l'existence même des assemblées législatives et des gouvernements provinciaux aux termes de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord présuppose implicitement que le gouvernement du Dominion laissera aux provinces libre accès à l'impôt direct dans une mesure suffisante pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations envers la population" ⁵.

(1) Rapport de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, (Ottawa 1941), vol. 1, p. 45. De même, à la page 37, on lit que "le Dominion reçut un pouvoir fiscal absolu".

(2) Rapport de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, (Ottawa 1941), vol. 1, p. 48.

(3) *Ibid.*, p. 272.

(4) Résumant la situation des provinces au point de vue fiscal, M. R. MacGregor Dawson écrit : "In short, the provinces have no exclusive fields of taxation whatever." (*The Government of Canada*, (Toronto 1952), p. 136).

(5) *Conférence fédérale-provinciale du rétablissement*, lundi 6 août 1945, discours inaugural du premier ministre, pp. 12-13.

Cette déclaration n'emploie pas, il est vrai, l'expression "pouvoir fiscal illimité", mais elle n'en met pas moins à jour le fond même de la thèse centraliste, de cette thèse qui prétend que le gouvernement fédéral, par le fait qu'il a droit à n'importe quel impôt, peut légalement s'emparer de tout le domaine des impôts directs, au point de ne rien laisser aux provinces, et que, s'il ne le fait pas, c'est une preuve de bonne volonté de sa part.

Critique de la thèse centraliste

La thèse centraliste est-elle acceptable en bloc ? Pour le savoir, il est nécessaire de la confronter auparavant avec les données de l'histoire et de la jurisprudence constitutionnelle d'une part, et avec les exigences du principe fédératif d'autre part.

Et tout d'abord, l'histoire endosse-t-elle l'assertion que les Pères de la Confédération ont voulu donner au Dominion "un pouvoir fiscal illimité" ? Sans doute, on trouve, dans la bouche de certains d'entre eux, des déclarations qui peuvent être interprétées en ce sens, mais il s'en rencontre aussi d'autres qui laissent entendre que la taxe directe serait du domaine exclusif des provinces. Pour comprendre la situation, il faut avoir présent à l'esprit ces deux faits : la taxe indirecte était la grande source de revenu pour les provinces avant la Confédération, alors que la taxe directe ne jouissait de la faveur ni des gouvernements ni de la population.

L'impression générale qui résulte de la lecture des débats sur cette question, c'est que personne ne tient alors à la taxe directe : on l'abandonne aux provinces, mais avec la conviction ou l'arrière-pensée qu'elle ne leur sera pas d'un grand secours. D'où ces déclarations que les provinces ont cédé au gouvernement général toutes les grandes sources de revenu et ont conservé l'impôt direct. Le grand financier de la Confédération, l'hon. M. Galt, explique à l'Assemblée législative du Canada, en 1865, pourquoi les subventions fédérales aux provinces seront inévitables :

"En transférant au gouvernement général toutes les grandes sources de revenu, et en mettant à sa disposition, à une seule exception, — celle de l'impôt direct — tous les moyens à l'aide desquels on peut faire contribuer l'industrie du peuple aux besoins de l'Etat, il devient évident pour tous qu'une partie des ressources ainsi mises à la disposition du gouvernement général devra être appliquée, sous une forme ou sous une autre, à combler le vide qui, inévitablement, se ferait entre les sources de revenu local et les dépenses locales" ¹.

(1) *Débats sur la Confédération*, mardi 7 février 1865, p. 68.

Le sens de cette déclaration n'est-il pas que le gouvernement général n'aura pas juridiction sur l'impôt direct? De même, en présentant à la Chambre des Lords, le projet de loi sur la Confédération, lord Carnarvon disait :

"Les principaux sujets réservés aux législatures locales sont... le prélèvement de fonds au moyen de l'impôt direct. Les diverses provinces, qui ont maintenant la faculté de prélever des recettes à leur gré, cèdent au Parlement central toutes leurs prérogatives à cet égard, sauf celle de la taxation directe"¹.

Encore ici, on pourrait argumenter et soutenir que les provinces ont conservé pour elles tout le champ de l'impôt direct. Quoi qu'il en soit, des déclarations de ce genre suffisent à jeter au moins un doute sur la valeur de l'assertion que les Pères de la Confédération ont voulu donner au parlement central "des pouvoirs illimités en matière fiscale". Peut-être serait-on plus près de la vérité, si l'on se contentait de dire, avec les auteurs du Rapport Rowell-Sirois, que, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, les arguments tirés de l'histoire ne sont pas concluants et qu'il est vain d'attribuer aux Pères de la Confédération des intentions au sujet de problèmes auxquels ils n'ont jamais songé².

Un fait historique et certain, en tout cas, et qui est peu conforme à la théorie du pouvoir fiscal, absolu et illimité, du Gouvernement fédéral, c'est bien celui-ci : durant le premier demi-siècle qui suivit la Confédération, c'est-à-dire de 1867 à 1917, le champ de l'impôt direct fut abandonné en exclusivité aux provinces. Cette situation était tellement admise et paraissait tellement conforme au règlement financier de la Confédération qu'il fallut les nécessités de la guerre de 1914-1918 pour rompre avec la tradition.

Encore le Gouvernement fédéral ne le fit-il qu'en s'excusant, qu'en promettant de ne pas empiéter plus que nécessaire sur ce terrain, et qu'après avoir reconnu ouvertement que l'impôt sur le revenu relevait tout spécialement de la juridiction provinciale et constituait une taxe appropriée aux besoins provinciaux et municipaux³.

Une fois installé dans le champ lucratif de l'impôt direct, le Gouvernement fédéral, non seulement n'a plus voulu en sortir, mais s'y est taillé la part du lion, abandonnant définitivement la coutume établie durant le premier demi-siècle de la Confédération au sujet du partage

(1) "The principal subjects reserved to the local legislatures are... the raising of money by means of direct taxation. The several Provinces, which are now free to raise a revenue as they may think fit, surrender to the Central Parliament all powers under this head except that of direct taxation". Cf. *Speeches on Canadian Affairs*, by H.H. Molyneux, Fourth Earl of Carnarvon (London 1902), pp. 103-104.

(2) Rapport de la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, vol. I, p. 37.

(3) *Débats de la Chambre des Communes*, 15 mai 117, p. 1536.

des pouvoirs fiscaux, et allant même, durant la deuxième guerre mondiale, jusqu'à déloger les provinces de l'unique champ d'impôt qui leur était réservé par l'Acte de 1867.

On voit la progression historique : après la Confédération, le gouvernement fédéral abandonne l'impôt direct en exclusivité aux provinces. Puis, forcé par la première guerre mondiale, il s'introduit dans ce terrain. Enfin, sur l'avis de la Commission Rowell-Sirois et grâce à la deuxième guerre mondiale, il occupe pratiquement toute la place, offrant en retour des subventions aux provinces. Voilà comment s'est établi son "pouvoir fiscal illimité", et s'est constitué le "nouveau fédéralisme".

Cependant, si la jurisprudence constitutionnelle a un sens, le pouvoir fiscal du Gouvernement fédéral est tout de même limité, et pas seulement par l'article 125 de la Constitution qui interdit toute imposition fédérale sur un bien appartenant aux provinces. A quoi tend, en effet, toute cette jurisprudence, sinon à affirmer avec le Conseil privé depuis la cause de *Lambe*, en 1887, que "pour ce qui est de l'impôt direct dans les limites de la province en vue de prélever un revenu pour des fins provinciales, ce sujet tombe entièrement sous la juridiction des législatures provinciales"¹.

Si l'impôt direct pour fins provinciales relève entièrement des provinces, il y a donc une limitation légale au pouvoir général de taxer du Gouvernement fédéral, d'autant plus que, selon le Conseil privé, il ne pouvait être dans l'intention du législateur que le pouvoir général l'emportât en ce cas sur le pouvoir particulier conféré aux législatures provinciales². Le même Conseil privé d'ailleurs parle du pouvoir fiscal

(1) *La banque de Toronto v. Lambe* (1887), 12 A.C. 575. (Texte anglais : "As regards direct taxation within the province to raise revenue for provincial purposes, that subject falls wholly within the jurisdiction of the provincial legislature"). La même phrase est citée avec approbation dans d'autres causes subséquentes, par exemple, dans les causes *Caron* (*Caron v. le Roi* (1924) A.C. 999), et *Forbes* (*Forbes v. le Procureur général du Manitoba* (1937) A.C. 260).

(2) Cette observation faite par les Lords du Conseil privé, la première fois dans la cause *Parsons* (*Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881) 7 A.C. 96), se retrouve aussi dans les causes *Lambe* (1887), 12 A.C. 575 et *Forbes* (1937) A.C. 260. "Ainsi le prélèvement de fonds par tout mode ou système de taxation apparaît parmi les catégories de sujets de l'article 91. Mais bien que cette description soit suffisamment large et générale pour inclure la taxation directe dans la province en vue de prélever un revenu pour des fins provinciales, pouvoir assigné aux législatures provinciales par l'article 92, on n'a pourtant pas pu vouloir que dans ce cas également le pouvoir fédéral l'emportât sur le pouvoir particulier".

"So the raising of money by any mode or system of taxation is enumerated among the classes of subjects in sect. 91; but though the description is sufficiently large and general to include direct taxation within the province in order to the raising of a revenue for provincial purposes assigned to the provincial legislatures by sect. 92, it obviously could not have been intended that in this instance also, the general power should override the particular one".

des provinces comme "d'une exception à la teneur générale de l'article 91" ¹, et comme d' "une déduction à faire sur la totalité du pouvoir apparemment donné exclusivement au Parlement du Dominion" ². Comment alors peut-on prétendre que le Parlement central possède un pouvoir fiscal illimité, s'il faut considérer le pouvoir fiscal des provinces comme une exception à la règle générale et comme une déduction faite sur le pouvoir total conféré au Dominion ?

Il n'y a donc qu'une conclusion possible: le paragraphe 2 de l'article 92, impose une limitation au pouvoir général de taxer que le paragraphe 3 de l'article 91, confère au Parlement fédéral ³. Le malheur est qu'en réduisant cette limitation à la seule question des fins, le problème, apparemment réglé sur le plan constitutionnel, se repose tout entier sur la plan pratique et politique. Car, même si c'est pour des fins différentes, en définitive, c'est le même champ d'impôt direct qu'exploitent les deux gouvernements, et ce champ n'est pas exploitable à l'infini. Que l'un prétende se servir sans tenir compte de l'autre, ou même au point de le déloger en lui créant de difficiles conditions d'exploitation, et tout de suite se crée une situation contraire aux exigences du principe fédératif, donc à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, dont l'objet fondamental, selon le Conseil privé, "fut d'établir un système de gouvernement sur des principes essentiellement fédératifs" ⁴.

(1) "Il est clair que la province est revêtue du pouvoir même de taxation directe, car ce pouvoir est spécifiquement conféré, et doit être interprété convenablement, en tant que c'est nécessaire, comme étant une exception de la teneur générale de l'article 91.

"It is clear that the mere power of direct taxation is saved to the Province, for that power is specifically given and is to be taken, so far as necessary, on a proper construction to be an exception from the general language of s. 91" (*Great West Saddlery Co. v. the King*, (1921) 2 A.C. 91).

(2) "Vu que le droit d'imposer des taxes directes de cette nature est réservé à la province, il faut retrancher d'autant de la totalité du pouvoir apparemment conféré exclusivement au parlement fédéral de prélever des deniers, à toutes fins, par tout mode ou système de taxation.

"As such particular direct taxation is reserved to the Province, to that extent there is some deduction to be made from the totality of power apparently given exclusively to the Dominion Parliament to raise money for any purpose by any mode or system of taxation" (*Caron v. le Roi* (1924) A. C. 999).

(3) "Les provinces ont un pouvoir exclusif de taxation directe dans la province, pour les fins provinciales... Afin de sauvegarder l'autonomie provinciale dans l'exercice exclusif de ce pouvoir, il faut en exclure le gouvernement fédéral. En d'autres termes, Ottawa ne possède pas un pouvoir illimité de taxation mais un pouvoir complet, exception faite de la portion qui revient au pouvoir provincial. Donc, si une taxe est (a) directe, (b) imposée dans la province et (c) pour des fins provinciales, c'est une taxe sur laquelle non seulement la province a priorité, mais qu'elle seule peut imposer. Toute taxe fédérale de cette nature serait ultra vires" Frank R. Scott, *La Taxation directe et l'A.A.N.B.*, dans *Themis*, no 14, décembre 1954, p. 93.

(4) *La Réglementation de l'aéronautique au Canada* (1932) A.C. 54. ("... the underlying object of the Act, which was to establish a system of government upon essentially federal principles").

Les exigences du principe fédératif

Il est bon de rappeler ici, encore une fois, au moins deux des principales exigences du principe fédératif et de les confronter avec la politique fiscale du Gouvernement fédéral en ces dernières années, notamment avec ses prétentions à un pouvoir fiscal illimité.

En bref, le principe fédératif demande le partage des pouvoirs entre deux ordres de gouvernement de rang égal et indépendants l'un de l'autre, et la suprématie de la Constitution par rapport à la volonté individuelle de chaque législature tant fédérale que provinciale. Or, pour que ces exigences se réalisent dans la pratique, il importe d'une part que chaque ordre de gouvernement ait à sa disposition et sous son contrôle les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions législatives, et d'autre part que la politique fiscale des deux ordres de gouvernement respecte la distribution constitutionnelle des pouvoirs et ne tende pas à la rendre stérile ou inefficace ¹.

Ces exigences si naturelles à tout Etat fédératif, le premier ministre de l'Ontario les proclamait dès son premier discours à la conférence fédérale-provinciale de 1945. Parlant d'une nouvelle répartition des pouvoirs fiscaux entre les divers gouvernements comme l'un des objets de la conférence, M. George Drew exposait alors les principes fondamentaux dont devrait, disait-il, s'inspirer toute décision à cet égard. Il déclarait donc :

"Si nous acceptons la proposition voulant que les assemblées législatives provinciales continuent d'exister en tant qu'organismes responsables exerçant de pleins pouvoirs législatifs dans les domaines qui leur appartiennent en propre, elles doivent alors être nanties de pouvoirs réels et pas seulement fictifs. Le pouvoir de légiférer et de gouverner a pour fondement le pouvoir de prélever des fonds par taxation. Il ne comporte pas seulement la faculté de prélever des fonds, mais celle de choisir librement le mode de perception des deniers requis pour la transaction des affaires du gouvernement... Pour que les législatures provinciales puissent rester des corps législatifs libres et responsables conformément à l'esprit de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, il semble clair alors que les gouvernements provinciaux doivent pouvoir exercer leur autorité en matière fiscale dans des domaines nettement définis" ².

(1) "The federal principle requires that the general and regional governments of a country shall be independent each of the other within its sphere, shall be not subordinate one to another but co-ordinate with each other. Now if this principle is to operate not merely as a matter of strict law but also in practice, it follows that both general and regional governments must each have under its own independent control financial resources sufficient to perform its exclusive functions. Each must be financially co-ordinate with the other" (K.C. Wheare, *Federal Government* (London 1953) p. 97).

(2) *Conférence fédérale-provinciale du rétablissement*, 6 août 1945, p. 11.

Les propositions fédérales de l'époque, on le sait, étaient loin d'être en accord avec cette déclaration de principes. C'est sans doute pour cela que le même premier ministre, quelques phrases plus loin, soulignait la situation tragique faite aux provinces : par suite des lacunes de la Constitution dans le domaine fiscal, ajoutait-il, le gouvernement central pourrait "accroître les impôts directs au point de s'emparer intégralement du seul domaine d'imposition accessible aux provinces".¹ Et ce n'était pas là seulement un énoncé théorique, mais bien l'expression même de la tendance de la politique fiscale du gouvernement central depuis la deuxième guerre mondiale.

Citant, lors de la conférence fédérale-provinciale de 1945, le rapport du professeur Dawson sur la situation en Nouvelle-Ecosse ², le premier ministre de cette province déclarait que la guerre avait placé les provinces dans une position où il leur serait extrêmement difficile "de résister à l'avenir aux demandes d'extension de pouvoirs que présentera le Dominion", puis il ajoutait :

C'est toutefois le pouvoir que possède le Dominion de prélever des impôts illimités dans tous les domaines qui est l'épée de Damoclès suspendue au-dessus de la tête des provinces. Que, par exemple, le pouvoir fédéral continue à percevoir un impôt initial de 30 p. 100 sur le revenu, qu'il majore ses droits successoraux et frappe d'un lourd impôt les sociétés, il rendra à peu près futile le droit des provinces de puiser à ces sources des impôts directs indispensables à leur solvabilité. En effet, tout impôt provincial perçu en sus des lourdes charges fiscales imposées par le pouvoir fédéral représenterait un fardeau intolérable aux contribuables de la province. En un mot, les autorités provinciales ont perdu leur pouvoir de négocier" ³.

Nous croyons qu'une telle situation, aboutissement des prétentions fédérales à un pouvoir fiscal illimité, est contraire, non seulement à la doctrine du fédéralisme, mais aussi au fédéralisme canadien lui-même, tel qu'il s'exprime dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Même si l'on admet que les Pères de la Confédération ont voulu un fédéralisme à caractère centralisé, il n'en reste pas moins vrai qu'il ont tous reconnu que l'union fédérative était alors la seule possible, et c'est bien une union fédérative, comme l'indique clairement le préambule de l'Acte de 1867, qu'ont voulu fonder les provinces et à laquelle

(1) *Ibid.*, p. 13.

(2) *Nova Scotia Commission on Provincial Development and Rehabilitation* (Report on the Civil Service, Halifax, King's Printer, 1944).

(3) *Conférence fédérale-provinciale du rétablissement*, 1945, p. 136.

le législateur impérial a donné sa sanction, particulièrement dans les articles 91 et 92. Or, à quoi aboutissent les prétentions fédérales dans le domaine fiscal, sinon à soutenir que l'un des gouvernements de l'Etat fédératif canadien pourrait, de sa seule initiative, annuler pratiquement et absorber en quelque sorte un pouvoir précis octroyé expressément et exclusivement à l'autre gouvernement? Autant admettre alors que le partage des pouvoirs ne tient plus et que ce n'est plus la constitution canadienne qui est suprême, mais la seule volonté du Parlement central, tout comme si le Canada était, à l'instar de la Grande-Bretagne, un Etat unitaire.

Pourtant la jurisprudence constitutionnelle, ainsi que nous l'avons rappelé précédemment, s'oppose à la destruction ou à l'absorption, par un gouvernement, d'un pouvoir conféré à un autre gouvernement. Depuis la cause *Parsons*, en 1881, jusqu'à l'affaire *Forbes*, en 1937, le Conseil privé a répété, précisément à propos de l'apparent conflit entre les articles 91-3 et 92-2 concernant la taxation, que "on n'a évidemment pas eu l'intention que... le pouvoir général devait l'emporter sur le pouvoir particulier"¹, reconnaissant par là au moins implicitement l'existence du fédéralisme même dans le domaine fiscal, et niant par le fait même au Parlement central un pouvoir absolu et illimité.

C'est d'ailleurs ce qu'admettent les auteurs qui ont sérieusement étudié ce problème. Il existe, écrivent par exemple Kennedy et Wells, une importante restriction au pouvoir de taxer tant du Dominion que des législatures provinciales : ni l'un ni les autres ne peuvent exercer leurs pouvoirs de taxation de manière à détruire des pouvoirs légalement octroyés à l'un et aux autres par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le Conseil privé a décidé qu'aucune législature provinciale ne peut se servir de ses droits comme d'un moyen indirect de détruire les pouvoirs donnés au Parlement du Canada et que, pour la même raison, ce dernier ne peut exercer ses pouvoirs de taxation de façon à saper les attributions des fonctionnaires légalement nommés par la province². Et nos deux auteurs de conclure : "on peut faire un raisonnement analogue et soutenir que le Parlement du Canada ne pourrait se servir de ses pouvoirs de taxation de façon à détruire les

(1) *Forbes v. le procureur général du Manitoba* (1937) A.C. 260.

(2) *Great West Saddlery Co. v. le Roi* (1921) 2 A.C. 91, et *Caron v. le Roi* (1924) A.C. 999.

pouvoirs conférés aux provinces. Le respect mutuel des droits de chacun s'impose tant au Dominion qu'à la province" ¹.

Il est bon de rappeler aussi que maintes fois le Conseil privé a invoqué le caractère fédératif de l'Acte de 1867 pour expliquer ses décisions dans l'interprétation des articles 91 et 92. Par exemple, dans la cause célèbre de la *Prohibition locale*, lord Watson en arrivait à donner un sens restreint au pouvoir général de légiférer pour la paix, l'ordre et la bonne administration du Canada conféré par l'article 91 au Parlement central, pour la raison que "toute autre interprétation. . . serait contraire à l'esprit de la loi et détruirait en pratique l'autonomie des provinces" ². De même, en 1937, aux tentatives du gouvernement fédéral d'empiéter sur les droits civils des provinces en s'appuyant, d'une part, sur ses responsabilités internationales et, d'autre part, sur son pouvoir de dépenser, lord Atkin opposait ce même argument en disant qu'on tendrait ainsi à saper les sauvegardes constitutionnelles de l'autonomie provinciale" ³ et qu'"une décision contraire permettrait au Dominion d'empiéter facilement sur le domaine provincial" ⁴.

Ces exemples — et d'autres qu'il serait facile de citer en faveur du gouvernement central, — montrent que le principe fédératif demeure la grande clef d'interprétation de l'Acte de 1867, en particulier des articles 91 et 92. Revendiquer en conséquence pour un des gouvernements un pouvoir fiscal absolu et illimité, c'est rejeter du même coup le principe fédératif et nier qu'il s'applique au partage des pouvoirs fiscaux. Sans doute, la Constitution n'est pas claire sur ce point, mais ce n'est qu'en l'interprétant en un sens unitaire qu'on peut affirmer que le Parlement fédéral pourrait imposer des taxes directes tellement lourdes qu'elles ne laisseraient plus aux provinces la possibilité d'exercer leur pouvoir de taxation.

(1) "And by like parity of reason it would seem that the Parliament of Canada could not exercise its power of taxation to destroy any power possessed by the provinces. A mutual respect for the rights of each other is properly imposed on both provinces and Dominion" W.P.M. Kennedy and D.C. Wells, *The Law of the Taxing Power in Canada* (Toronto 1931), p. 25. Et encore : "There is an important restriction which characterizes both the Dominion and provincial powers of taxation . . . Briefly, neither Dominion nor province may exercise its powers of taxation in such a way as to destroy powers lawfully vested in the other by the B.N.A. Act" (*Ibid*).

(2) *Le procureur général de l'Ontario v. le procureur général du Canada et autres* (1896) A.C. 348.

(3) *Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario et autres* (1937) A.C. 326.

(4) *Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario et autres* (1937) A.C. 355.

Il faut reconnaître cependant qu'une remarque faite par le Conseil privé dans la cause *Silver Bros.*, en 1932, semble mal s'accommoder aux exigences du principe fédératif¹, mais il ne faudrait pas trop vite en conclure, comme on l'a fait, que c'est là maintenant une question décidée, à savoir que dans l'ordre des privilèges, la créance fédérale pour taxes l'emporte sur la créance provinciale, donc que l'impôt direct fédéral a primauté sur l'impôt direct provincial.

Dans cette cause, en effet, il n'était pas question de l'impôt direct fédéral. Il s'agissait plutôt de savoir si l'impôt indirect fédéral, dans une faillite, devait l'emporter sur un impôt direct provincial. Les deux impôts étant constitutionnels, le tribunal s'en est tenu à sa politique traditionnelle de donner la préférence, en cas de conflit, à un pouvoir fédéral énuméré dans l'article 91 par rapport à un pouvoir provincial énuméré dans l'article 92. Il ne s'est pas alors prononcé sur le cas d'une rencontre entre deux impôts directs, l'un fédéral, l'autre provincial, précisément parce que, par sa distinction entre les fins, il se refuse à reconnaître l'existence d'un conflit légal sur ce terrain entre le gouvernement fédéral et les législatures provinciales.

Il n'en reste pas moins que cette décision a encouragé le gouvernement central dans ses prétentions au pouvoir absolu et illimité sur le terrain fiscal. Analysant un jugement similaire de la Cour supérieure d'Australie, le professeur K. C. Wheare, après avoir remarqué que la constitution australienne établit un gouvernement essentiellement fédératif, se posait la question de savoir comment pouvait se concilier avec ce fait fondamental l'exercice par le Commonwealth d'un pouvoir illimité de taxation allant jusqu'à exclure les Etats de tous les domaines de taxation. Sa réponse était qu'entre une interprétation constitutionnelle qui subordonne les Etats au Commonwealth et une autre qui maintient l'égalité entre les deux ordres de gouvernement, c'était cette dernière qu'il fallait choisir. Et voici comment il motivait son choix :

"Il est nécessaire de distinguer le pouvoir de taxer des autres pouvoirs législatifs. Il est différent par nature. C'est un pouvoir de prélever des revenus, et non de réglementer des domaines déterminés. Ce pouvoir peut servir à procurer les ressources qui permettront au Commonwealth d'exercer les fonctions que lui assigne la constitution, mais si ample que soit son utilisation, il ne doit pas être employé de façon à nier aux Etats un pouvoir du même genre, à savoir celui de se procurer des ressources afin de remplir les fonctions que leur a laissées la constitution. Il ne faut pas considérer les pouvoirs de taxation de chacun comme concurrents, à l'instar de leurs pouvoirs sur la faillite, les droits d'auteurs et autres semblables. Ce sont des pouvoirs de taxation distincts et indépendants.

(1) "The two taxations, Dominion and Provincial, can stand side by side without interfering with each other, but as soon as you come to the concomitant privileges of absolute priority they cannot stand side by side and must clash; consequently the Dominion must prevail" (*In re Silver Bros.*, 1932, A.C. 514, p. 521).

Quand la constitution a autorisé le Commonwealth à légiférer sur les impôts, elle n'avait sûrement pas pour but de créer, dans le court sous-titre d'un article, un mécanisme légal permettant de rendre superflue une grande partie de la constitution. Et cependant tel est le résultat si l'on s'en tient à l'interprétation choisie par la Cour supérieure d'Australie.

Au Canada, également, l'interprétation donnée par le Comité judiciaire paraît rendre superflue la soigneuse énumération des pouvoirs provinciaux et fédéraux.

Voici le fond de la question. Le partage des pouvoirs législatifs sur les autres matières doit-il se subordonner au pouvoir de légiférer sur la taxation, ou le pouvoir de légiférer sur la taxation doit-il se subordonner au partage des pouvoirs législatifs sur les autres matières? Si le droit du Commonwealth et du Dominion de prélever des impôts entraîne le pouvoir d'annuler les droits des Etats et des Provinces à percevoir leurs propres impôts, c'est bien là alors le pouvoir de détruire l'indépendance des gouvernements régionaux. A mon avis, telle n'était pas l'intention de la constitution...¹.

Le professeur Wheare nous paraît poser là la question essentielle et vitale. Il faut choisir : si l'on admet un pouvoir fiscal illimité pour l'un des gouvernements, on sacrifie le principe fédératif, dans le domaine fiscal d'abord, puis dans tous les autres domaines, le pouvoir fiscal conditionnant aujourd'hui l'exercice de presque tous les autres pouvoirs. D'un autre côté, si l'on tient au principe fédératif, — et nous avons indiqué ailleurs que la seule formule acceptable au Québec et même au Canada tout entier était la formule fédérative —, il faut tenir aussi à l'autonomie fiscale des provinces, autonomie qui doit s'appuyer non pas sur la seule bonne volonté du gouvernement central, sur sa condescendance à ne pas employer à plein et jusqu'au bout de prétendus pouvoirs illimités, mais bien sur des sujets et des champs de taxation propres et exclusifs, sur lesquels ne pèse pas constamment la menace d'une invasion fédérale.

Nous compléterons bientôt notre pensée sur ce point, lorsque nous aurons à traiter de la politique fiscale et à faire des recommandations sur cette importante question.

Le pouvoir "absolu" de dépenser

Pour s'édifier, le "nouveau fédéralisme" utilise de plus en plus un autre pouvoir, qui se rattache d'ailleurs intimement à celui de taxer, et auquel, comme à ce dernier, on a voulu conférer une valeur absolue en l'interprétant d'une façon unitaire et par delà le principe fédératif : c'est le pouvoir de dépenser. Le gouvernement central estime qu'il lui est loisible de dépenser son argent pour n'importe quelle fin, même pour des fins provinciales.

(1) K.C. Wheare, *Federal Government* (London 1953), p. 113.

Le règlement financier de la Confédération, il faut le reconnaître, n'a pas été sans influencer sur l'adoption d'une telle politique. En permettant au gouvernement central l'accès aux principales sources de revenu et en admettant, dès le point de départ, même si ce fût comme un pis-aller, le principe des subsides aux provinces, il faisait du premier un millionnaire qui s'habituerait vite au rôle de généreux donateur, et des secondes de perpétuelles quémandeuses, trop contentes la plupart du temps d'accepter les offres de secours du Dominion.

Les faits

Dès 1869, Ottawa, en vue d'apaiser la Nouvelle-Ecosse, mécontente des conditions financières que lui avait faites la Confédération, accordait à cette province une subvention additionnelle, et cela de sa seule initiative et en dépit de l'opposition de l'Ontario. A toutes les objections, John A. Macdonald répondit en invoquant pour le Parlement central le privilège et le droit de dépenser son revenu à sa guise, et il eut la bonne fortune de pouvoir faire approuver son initiative sur ce point par les légistes britanniques, conseillers de la Couronne.

En agissant ainsi, toutefois, le gouvernement fédéral restait dans la ligne de la politique prévue par l'article 118 de la Constitution, c'est-à-dire dans la ligne des subventions statutaires et sans condition. Ce à quoi l'Ontario s'objectait, ce n'était pas à la dépense fédérale, mais bien au fait qu'Ottawa modifiait le règlement financier de la Confédération sans consulter les provinces.

Mais, en 1912-1913, commence l'ère des subventions spéciales et conditionnelles. Prudent, le Dominion débute dans un domaine où il possède une juridiction concurrente à celle des provinces, l'agriculture, et il offre de dépenser \$10,000,000. en dix ans pour venir en aide à l'instruction agricole dans toute province qui accepterait ses avances.

Après la première guerre mondiale et alors qu'il commence à découvrir les possibilités de l'impôt sur le revenu, nous l'avons déjà noté au passage dans notre première partie, les offres du Dominion aux provinces en ce sens se multiplient. En 1918, offre de \$150,000. par année pour les aider à coordonner leurs bureaux de placement; en 1919, offre de \$180,000. par année pour combattre les maladies vénériennes, puis offre de \$10,000,000. en dix ans pour venir en aide à l'enseignement technique; la même année encore, offre de distribuer \$20,000,000. en cinq ans aux provinces pour leur permettre de perfectionner leur réseau

routier. En 1926-27, c'est la loi des pensions de vieillesse, en vertu de laquelle le gouvernement central s'engage à payer, d'abord 50%, puis 75% des montants affectés à une telle fin par les provinces. Puis, de 1930 à 1940, se succèdent lois et décrets accordant des subventions à celles-ci en vue de lutter contre le chômage.

Avec la deuxième guerre mondiale et en dépit d'une désapprobation de principe de la part de la Commission Rowell-Sirois, le gouvernement central continue et amplifie sa politique de subventions pour fins provinciales. En voici les principales: subventions aux écoles professionnelles d'environ \$20 millions par année depuis 1945; programme de subventions nationales à l'hygiène et à la santé, en vertu duquel Ottawa offre de dépenser plus de \$160 millions de 1948 à 1953, puis \$42 millions additionnels à partir de cette dernière année; subvention de \$150 millions à partager entre les provinces en vue de la construction de la route transcanadienne. A cela s'ajoutent les pensions aux vieillards dont l'âge varie entre 65 à 69 ans, aux aveugles, aux invalides, sans parler des allocations familiales et des octrois aux universités qui permettent au gouvernement fédéral de subventionner des institutions privées en passant par-dessus la tête des gouvernements provinciaux.

Ainsi, peu à peu, s'est constitué un vaste réseau reliant les provinces au gouvernement central et leur fournissant jusqu'à un certain point les moyens financiers d'accomplir leurs fonctions législatives, mais le tout à la discrétion et aux conditions du riche et puissant donateur, qui préfère ce système de subventions dans lequel il contrôle tout, à un partage raisonnable et équitable des sources de revenu.

La thèse centraliste

Tels sont les faits. Voici maintenant la thèse qui tente de justifier l'attitude du gouvernement central à cet égard. Il en existe une expression pour ainsi dire officielle, puisque les tribunaux ont déjà eu à s'occuper d'une question de ce genre, et que les deux thèses, la centraliste, d'une part, et la fédéraliste d'autre part, y ont été soutenues. Il s'agit de la mise en question à la Cour suprême de la validité de la loi de 1935 sur le *placement et l'assurance sociale*¹.

La majorité des juges déclarèrent cette loi inconstitutionnelle, mais deux d'entre eux acceptèrent la manière de voir des procureurs du gouvernement fédéral et la déclarèrent *intra vires* en invoquant la raison

(1) *The Employment and Social Insurance Act*, C.L.R. 1936, Supreme Court pp. 427-433.

suivante : en vertu des paragraphes 1 et 3 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Parlement fédéral semble avoir un pouvoir illimité de prélever des deniers par tout mode ou système de taxation et d'en disposer à sa guise.

Ce fut le juge en chef Lyman Duff qui tenta de justifier cette manière de voir. Selon lui, les mots "propriété publique", tels qu'ils sont employés au paragraphe 1 de l'article 91, comprennent tout l'actif appartenant au gouvernement fédéral, actif dont ce dernier peut disposer à sa guise. On ne saurait, déclara-t-il, contester le droit strict du Parlement d'accorder des subventions, à même les deniers publics, à des particuliers, et il n'appartient à aucun tribunal de se prononcer sur l'opportunité, la sagesse ou la convenance de ces subventions.

Et faisant l'application de ces principes à la loi en discussion, il se disait convaincu que si le Parlement devait constituer, à même les deniers publics, une caisse pour le soulagement du chômage, on ne pourrait invoquer aucun argument sérieux contre la validité de cette loi. La raison principale lui semblait être que l'article 91, au paragraphe 3, conférait au Parlement central un pouvoir général de prélever des fonds, sans spécifier aucune limitation quant aux modalités ou aux fins de la dépense.

Sans doute, le juge Duff reconnaissait que le Parlement fédéral ne pouvait pas s'immiscer dans le domaine provincial sous prétexte d'exercer un pouvoir à l'égard d'une législation dont le fond même lui était interdit; mais, selon lui, le Parlement fédéral avait fait passer une législation dont l'objet véritable était de disposer des fonds publics.

Cette manière de voir et de penser, on le sait, fut rejetée par la majorité des juges de la Cour suprême et par le Conseil privé lui-même, comme nous le verrons tout à l'heure. Et cependant, elle n'en continue pas moins d'influer sur le comportement du gouvernement central et la pensée actuelle d'un bon nombre de juristes et d'hommes politiques¹. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1944, alors qu'il était ministre de la Justice, M. Louis Saint-Laurent s'est servi d'une pareille manière d'argumenter pour soutenir la constitutionnalité de la loi fédérale des allocations familiales, en y ajoutant cette précision appelée à devenir classique,

(1) Dans ses considérations sur le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, le professeur Bora Laskin, par exemple, note qu'un tel pouvoir sert actuellement à stabiliser le marché du blé, et il ajoute : "It is similarly open to the Dominion to spend money on education or on any objects, either by conditional or unconditional grants". *Canadian Constitutional Law*, (Toronto 1951), p. 529.

à savoir que le gouvernement central aurait le droit de disposer de ses fonds à sa guise, même pour des fins provinciales, *pourvu que la loi qui dispose de ces fonds ne régit pas en réalité des questions ressortissant à la juridiction provinciale* ¹.

Dans deux ou trois mémoires qui nous ont été présentés, nous avons retrouvé une pareille thèse, tantôt affirmée carrément ², tantôt proposée avec la restriction de M. Saint-Laurent: le Parlement fédéral, y lisait-on, a "le pouvoir d'affecter ses fonds publics généraux à n'importe quelle fin de son choix, pourvu qu'il ne "régisse" pas ainsi ou ne "réglemente" pas une matière de compétence provinciale" ³.

Critique de la thèse centraliste

Que faut-il penser d'une telle thèse? Reconnaissons tout d'abord qu'elle n'est que le complément logique de la théorie du pouvoir "illimité" de taxer que nous avons vue précédemment. Si l'on concède, en effet, au gouvernement fédéral des pouvoirs illimités de taxer, tout comme si le Canada était un Etat unitaire, il est fort difficile ensuite de lui dénier le droit de dépenser son revenu comme il l'entend. En d'autres termes, si le gouvernement fédéral peut taxer même pour des fins provinciales, comment lui refuser le droit de dépenser pour ces mêmes fins l'argent ainsi perçu? Les deux interprétations sont solidaires.

Or, nous l'avons dit, il paraît bien établi que le Parlement fédéral n'a pas le pouvoir d'imposer une taxe directe dans les limites d'une province pour des fins provinciales. Peut-il alors pour ces mêmes fins prélever des taxes indirectes? Dans la cause *Caron* lord Phillimore a mentionné une telle hypothèse, mais l'a considérée comme tellement improbable qu'elle ne valait pas la peine d'être étudiée. Aussi s'est-il contenté d'observer que, selon lui, il n'existe dans l'article 92 "aucune disposition qui enlève le pouvoir d'imposer des taxes pour des fins fé-

(1) "Si la loi qui dispose du fonds régit en réalité des questions ressortissant à la juridiction provinciale, l'objet de la loi n'est plus de lever un fonds et d'en disposer, mais d'empiéter sur la juridiction exclusive de la province dans le domaine législatif." (Allocution de M. Louis Saint-Laurent, *Débats de la Chambre des Communes*, 1944, p. 5549).

(2) Voir le mémoire présenté par l'Université McGill: "All that is relevant to this enquiry is the question whether the Federal Parliament has the constitutional right to make grants to universities from federal funds (...), and it would appear that the legality of these grants cannot be doubted without calling into question some of the most basic principles on which our constitution rests" (pp. 21-23).

(3) Cf. *Mémoire présenté par la Fédération des commissaires scolaires catholiques du Québec*, mai 1954, pp. 11-12.

dérales, lequel est censé être conféré au Dominion, en vertu du paragraphe 3 de l'article 91"¹.

Appliquant les règles d'interprétation données par le Conseil privé dans la cause *Parsons*², et comparant le texte du paragraphe 3 de l'article 91 au texte des autres paragraphes du même article, ainsi qu'avec l'article 92, il nous semble clair que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'a jamais voulu autoriser le Parlement fédéral à prélever des taxes pour des fins provinciales. Tous les auteurs s'accordent à dire que le pouvoir de taxer doit s'interpréter restrictivement, et si l'intention avait vraiment existé de permettre au Gouvernement fédéral de prélever des taxes pour des fins autres que celles dont il a la responsabilité en vertu de la Constitution, cette intention aurait dû être clairement exprimée.

Il n'est pas naturel, en régime démocratique et parlementaire, qu'un gouvernement prélève des taxes pour le bénéfice d'un autre gouvernement, même dans un système fédératif. Le paragraphe 3 de l'article 91, il est vrai, ne mentionne pas que les taxes fédérales doivent être prélevées pour des fins fédérales. Mais cette restriction en est une condition implicite, parce qu'elle est conforme à la fois au bon sens et aux exigences du principe fédératif. A quoi bon un minutieux partage des pouvoirs législatifs, si l'un des gouvernements peut le contourner et en quelque sorte l'annuler par son mode de taxer et sa manière de dépenser ?

Ceux qui soutiennent que le Parlement fédéral peut disposer de ses deniers comme il l'entend, même pour des fins provinciales, nous paraissent se faire une fausse conception de la dépense. Ils la considèrent comme un sujet de législation, comme si elle était simplement une opération juridique. Or, le terme "dépense" est un terme profane qui comprend deux opérations juridiques : la création d'une obligation de payer une certaine somme d'argent et l'accomplissement de cette obligation par le paiement de cette somme d'argent.

Quand le Parlement fédéral dépense, il se crée d'abord une obligation qu'il acquitte ensuite, et cela par ou en vertu d'une loi. Si l'obligation se rapporte à un sujet réservé à la compétence législative des provinces, la loi qui la créera ou en vertu de laquelle elle sera créée sera, de toute nécessité, une loi relative à un sujet réservé à la compétence législative des provinces et partant inconstitutionnelle. Comment l'accomplissement d'une obligation illégale serait-il légal ? Comment

(1) *Caron v. le Roi* (1924) A.C. 999.

(2) *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881) 7 A.C. 96.

la taxe prélevée pour effectuer ce paiement illégal serait-elle légale ? Le Conseil privé qui a déjà dit à ce sujet : "Le pouvoir que possède le Parlement fédéral d'imposer des taxes ne fait aucun doute. Mais si la taxe ainsi imposée se rattache à un objet illégal, elle doit disparaître" ¹.

D'ailleurs, la thèse centraliste du pouvoir "illimité" de dépenser a été expressément soumise au Conseil privé, dans la cause relative au placement et aux assurances sociales, en 1937, et rejetée par ce haut tribunal. Les défenseurs de cette thèse se contentent d'ordinaire de citer dans ce jugement quelques phrases qui les avantagent, mais rappellent rarement toutes les circonstances de l'affaire. Il en est deux en particulier, qui sont essentielles et qu'on doit connaître si l'on veut saisir la véritable portée de ce jugement.

La première, c'est que les procureurs du gouvernement fédéral ² y avaient catégoriquement soutenu la thèse du pouvoir illimité de dépenser, en reprenant les arguments mis de l'avant par le juge en chef Duff. "Le Parlement, concluaient-ils, n'est pas limité dans l'affectation des fonds aux objets qui rentrent dans les clauses énumérées de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique" ³. La deuxième est la suivante : le Conseil privé ne se contenta pas de déclarer que la loi fédérale était inconstitutionnelle, parce qu'en réalité, elle touchait au contrat de travail, et partant aux droits civils dans la province, mais il prit la peine de répondre à la thèse des procureurs du Dominion et des deux juges dissidents de la Cour suprême sur le pouvoir "illimité" de dépenser du gouvernement fédéral. Plus que cela, il déclara expressément qu'il allait examiner la valeur de leur argument.

En d'autres termes, après avoir décidé que la loi fédérale était inconstitutionnelle, les juges du Conseil privé critiquent les arguments des procureurs du gouvernement fédéral et en montrent la faiblesse. Voici ce qu'ils disent tout d'abord :

(1) "Now as to the power of the Dominion Parliament to impose taxation there is no doubt. But if the tax as imposed is linked up with an object which is illegal, the tax for that purpose must fall." *Insurance Act of Canada*, (1932) A.C. 41.

(2) Il est à noter qu'au nombre des procureurs du gouvernement fédéral se trouvait alors Me Louis Saint-Laurent, et qu'en 1944 ce dernier réaffirma la même thèse qu'en 1937 pour justifier la loi des allocations familiales.

(3) "Parliament is not confined in the appropriation of the funds to objects which are within the enumerated heads of s. 91 of the British North America Act." *Le procureur général du Canada v. le procureur général de l'Ontario et autres* (1937) A.C. 355.

"On a cherché toutefois à justifier la validité de la loi fédérale par des motifs que Leurs Seigneuries, après mûre réflexion, se voient contraintes de rejeter" ¹.

Le premier motif invoqué, et que le Conseil privé se déclare contraint de rejeter, c'est que l'assurance-chômage serait d'une importance nationale et qu'elle devrait être considérée comme remédiant à une situation d'urgence. Les juges répliquent : "La présente loi ne vise à résoudre aucun cas d'urgence spéciale...; c'est une loi dont l'application est destinée à devenir permanente; et tous les juges de la Cour suprême sont d'avis que cette loi ne saurait se justifier par l'existence prétendue d'une situation d'urgence. Leurs Seigneuries ne croient pas pouvoir contredire cette opinion".

Ce premier motif rejeté, les juges s'en prennent maintenant au second, lequel porte précisément sur le pouvoir de dépenser du Dominion pour n'importe quelle fin. Et voici comment ils résument l'argumentation des juges dissidents de la Cour suprême et des procureurs du gouvernement fédéral sur ce point :

"Il ne reste qu'à examiner l'argument qui a plu au juge en chef et au juge Davis, soit que la loi peut se justifier par les motifs indiqués aux rubriques 1 et 3 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, savoir : (1) la dette et la propriété publique; (2) le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation. En résumé, on allègue que l'obligation imposée aux patrons et aux employés constitue un mode de taxation, que les sommes ainsi prélevées deviennent propriété publique et que le Dominion a toute l'autorité législative voulue pour décider que l'argent ainsi prélevé et l'aide financière provenant d'impositions générales, serviront à constituer un fonds d'assurance ou à d'autres objets prévus par l'Acte."

Comme on le voit, les juges du Conseil privé résument fidèlement la thèse centraliste. Ils vont dire maintenant ce qu'ils en pensent :

"On ne saurait nier, d'une manière générale, que le Dominion puisse lever des impôts en vue de créer un fonds pour des fins spéciales, et puisse employer ce fonds à faire des contributions, dans l'intérêt public, en faveur de particuliers, de corporations ou d'autorités publiques ².

Par ces mots, le Conseil privé énonce ce qu'il appelle "la proposition générale". En règle générale, le Parlement fédéral peut imposer une taxe en vue de constituer un fonds pour des fins particulières. Ainsi, par exemple, il pourrait peut-être, en temps de guerre, en vertu de ses pouvoirs d'urgence, et nonobstant les articles 102 et suivants de la Constitution, imposer une taxe en vue de constituer un fonds pour

(1) "It was sought, however, to justify the validity of Dominion legislation on grounds which their Lordships on consideration feel compelled to reject" (*A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario*, (1937) A.C. 355).

(2) "That the Dominion may impose taxation for the purpose of creating a fund for special purposes and may apply that fund for making contributions in the public interest to individuals, corporations or public authorities could not as a general proposition be denied" (*A.-G. for Canada v. A.-G. for Ontario*, (1937) A.C. 355).

indemniser les individus, les corporations ou les autorités publiques victimes d'attaques atomiques. Mais à cette règle générale, il y a des exceptions, et quelles sont-elles sinon les cas où les taxes imposées le sont pour des fins qui ne relèvent pas de la compétence législative du Parlement fédéral ?

Voilà pourquoi les juges du Conseil privé, après avoir appliqué leur "proposition générale" à la loi en litige, se hâtent aussitôt d'ajouter :

*"Mais en supposant que le Dominion ait constitué un fonds au moyen d'un impôt, il ne s'ensuit guère qu'une loi qui en dispose ressortisse nécessairement à la juridiction fédérale. Cette loi peut encore viser les catégories de sujets énumérés à l'article 92, et alors elle dépasserait la compétence du Parlement. En d'autres termes, la législation fédérale, même si elle s'applique à la propriété fédérale, peut encore être conçue de manière à empiéter sur les droits civils dans la province ou sur des catégories de sujets réservés à la juridiction provinciale. Il n'est pas nécessaire que ce soit pour une raison plausible ou sous un prétexte. La loi est invalide si, d'après son intention véritable, on constate qu'en réalité par sa nature même, elle empiète sur des droits civils dans la province ou sur d'autres catégories de sujets du domaine provincial. Une décision contraire permettrait au Dominion d'empiéter facilement sur le domaine provincial"*¹

Ainsi donc, selon les remarques du Conseil privé, le fait que le Dominion a de l'argent à dépenser ne lui donne pas nécessairement compétence pour toucher aux catégories de sujets réservés aux provinces; la loi fédérale qui dispose d'un tel fonds est invalide, si, par sa nature et sa substance, elle empiète sur les droits civils dans la province ou sur d'autres matières exclusivement réservées à la compétence provinciale.

Il est à noter que nulle part le Conseil privé ne fait mention de la distinction mise de l'avant par les partisans de la thèse centraliste, à savoir que le gouvernement fédéral pourrait disposer de son argent pour des fins provinciales, pourvu que sa loi ne "régisse" ou ne "réglemente" pas une matière de compétence provinciale. Le Conseil privé

(1) "But assuming that the Dominion has collected by means of taxation a fund, it by no means follows that any legislation which disposes of it is necessarily within Dominion competence. It may still be legislation affecting the classes of subjects enumerated in s. 92, and, if so, would be ultra vires. In other words, Dominion legislation, even though it deals with Dominion property, may yet be so framed as to invade civil rights within the Province; or encroach upon the classes of subjects which are reserved to provincial competence. It is not necessary that it should be a colourable device, or a pretence. If on the true view of the legislation, it is found that in reality in pith and substance the legislation invades civil rights within the Province or in respect of other classes of subjects otherwise encroaches upon the provincial field, the legislation will be invalid. To hold otherwise would afford the Dominion an easy passage into the provincial domain" (*Ibid.*).

dit seulement : la loi est invalide, quand elle "touche", "envahit" ou "empiète sur" les sujets exclusivement réservés aux provinces¹.

Que tel soit le sens premier et évident de ces observations des juges du Conseil privé, l'admettent même ceux qui ne partagent pas leur manière de voir. Ainsi, par exemple, dans un discours à la Chambre des communes, le 5 avril 1937, après avoir cité ce même passage, M. Cahan déclarait qu'une telle décision "soulevait de graves doutes sur la validité des montants appropriées par le Parlement fédéral à même les revenus courants, pour des objets tels que les pensions de vieillesse, les secours aux chômeurs, ou pour aider à des entreprises provinciales, de toutes descriptions"².

De même, les juristes consultés par la Commission Rowell-Sirois au sujet de la validité des subventions conditionnelles du Gouvernement fédéral aux provinces n'ont pu s'empêcher, dans leur étude sur la loi des pensions de vieillesse, de se heurter à un tel texte, et leur conclusion a été qu'il justifiait les craintes exprimées par M. Cahan et que "cette loi, de même que toute législation semblable, pourrait être déclarée *ultra vires* si la question était un jour soulevée"³.

C'est qu'en principe, toute subvention fédérale, surtout si elle tend à revêtir un caractère permanent, accordée à une institution tombant sous la compétence exclusive de la province, *touche* à cette institution et constitue une ingérence dans son administration.

Quand le Parlement fédéral, par exemple, décrète des subventions aux universités canadiennes, il ne fait pas seulement disposer des biens fédéraux; le but premier d'un tel décret, c'est d'aider l'éducation au niveau supérieur. Il s'agit donc d'un geste qui intéresse l'éducation, domaine réservé exclusivement à la législation provinciale.

Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'il faut rejeter comme non fondé, comme contraire au principe fédératif et à la constitution canadienne elle-même, le droit que revendique le gouvernement fédéral de dépenser son argent à sa guise dans la sphère d'activité des provinces. Ce réseau de subventions que le Gouvernement fédéral a établi,

(1) Il est à noter que le mot "affecting" revient deux fois dans le même paragraphe et comporte, chaque fois, la même conclusion, c'est-à-dire, l'invalidité de la loi fédérale. "It may still be legislation *affecting* the classes of subjects enumerated in s. 92, and, if so, would be *ultra vires*... In the present case, their Lordships agree with the majority of the Supreme Court in holding that in pith and substance this Act is an insurance Act *affecting* the civil rights of employers and employed in each Province, and as such is invalid" (ibid.)

(2) *Débats de la Chambre des communes*, 1937 p. 2576.

(3) L.-M. Gouin et B. Claxton, *Expédients constitutionnels adoptés par le Dominion et les Provinces*. Étude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les Provinces, appendice 8, p. 23.

il l'a fait en marge de la Constitution, en la contournant, comme l'avouait bien candidement un ancien ministre des Finances à propos de la loi des pensions de vieillesse :

Je répète, disait M. Dunning en 1939, que le même plan de pension que nous sommes maintenant à discuter sert mieux que toute autre chose à démontrer combien il est imprudent de chercher à tourner la Constitution au moyen d'accords entre le Dominion d'une part, et chacune des neuf provinces, de l'autre."

Et un peu plus loin,

"Une des plus sérieuses difficultés auxquelles nous ayons eu à faire face en voulant tourner la Constitution — car il s'agissait effectivement de tourner, au moyen d'arrangements, la Constitution où il est dit clairement que cette sphère particulière de notre activité doit relever uniquement de la juridiction provinciale — la plus sérieuse difficulté, dis-je, c'est qu'il a fallu conclure des ententes avec chacune des neuf provinces" ¹.

Non seulement tout cela s'est fait en marge de la Constitution, mais se maintient grâce à la complicité de la plupart des provinces, qui croient y trouver leur avantage financier. Et le gouvernement fédéral, encouragé par cette attitude, ne se contente plus d'exercer son pouvoir de dépense pour aider une région particulièrement dépourvue et pour stimuler l'activité des gouvernements provinciaux; il l'exerce partout et à tout propos, il l'érige en politique générale, si bien que la *Fédération des Commissions scolaires catholiques du Québec*, dans son Mémoire, se posait la question suivante :

"Cet usage du pouvoir de dépense n'équivaut-il pas à mettre en échec purement et simplement la répartition des pouvoirs législatifs et le privilège des gouvernements provinciaux, dans les matières de leur compétence, de faire progresser, au moyen de subventions, les seules institutions et personnes de leur choix, et de la façon que les provinces jugent à propos ?" ².

Et la Fédération, en réponse, se prononçait en faveur d'un régime fiscal qui permettrait à chaque gouvernement de prélever lui-même les sommes d'argent nécessaires à l'accomplissement des fonctions qui sont de sa compétence.

De même, nous croyons justes certaines remarques faites à propos de l'aide fédérale aux universités par la *Fédération des collèges classiques du Québec*, dans le Mémoire qu'elle nous a soumis, notamment les remarques suivantes :

"Il ne faudrait pas que de telles interventions fédérales se multiplient encore beaucoup pour que le gouvernement fédéral en arrive à financer plusieurs sphères importantes de l'enseignement dans une mesure presque aussi importante que le gouvernement provincial. Une telle situation serait nettement contraire à la con-

(1) *Débats de la Chambre des Communes*, 6 mars 1939, p. 1742.

(2) *Les problèmes des Commissions scolaires. Solutions proposées* (Québec 1954), p. 13.

ception que nous avons d'un sain régime fédératif au Canada et de la primauté de l'autorité provinciale que nous désirons conserver dans le domaine de l'éducation" ¹.

Nous en sommes là avec le "nouveau fédéralisme canadien". Le Gouvernement fédéral dépense maintenant annuellement des millions pour des fins provinciales ². Il se dit prêt à examiner avec bienveillance toute nouvelle demande d'assistance financière. Et évidemment les demandes ne manquent pas : ce n'est plus, entend-on répéter, seulement la route transcanadienne dont le gouvernement fédéral doit subventionner la construction, mais toutes les grandes routes provinciales; l'aide fédérale ne doit pas se borner aux universités, recommande-t-on sérieusement, mais elle doit s'étendre à l'enseignement secondaire et primaire; on précise même que cette aide devrait être d'environ \$150 millions par année ³.

Et le gouvernement fédéral, au lieu de laisser le champ libre aux provinces dans le domaine de l'impôt direct afin qu'elles puissent percevoir elles-mêmes les sommes nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions constitutionnelles, s'intéresse à toutes ces questions qui sont pourtant du domaine exclusivement provincial et finit par faire reconnaître son *intérêt* comme un *droit* de s'occuper de ces questions ⁴.

(1) *L'organisation et les besoins de l'enseignement classique dans le Québec* (Montréal 1954) p. 246.

(2) Seulement dans le domaine de l'éducation, on estime que le gouvernement fédéral dépense environ \$20 millions par année, et l'on ajoute : "In recent years over \$300 millions of Federal money has been paid to the provinces in different forms of educational assistance". (*School Finance in Canada. Report of the Canadian School Trustees' Association. School Finance Research Committee. Dr. M. E. LaZerte Research Director, February 1955, pp. 189 et 192*).

(3) Voici la 10^e recommandation faite par le comité de recherches de la *Canadian School Trustees' Association*, dans son rapport de février 1955 : "That to assist in financing elementary and secondary education the federal government be requested to give aid to the extent of \$150 millions per annum at the present time..." (*Op. cit.*, p. 220).

(4) Le même rapport de la *Canadian School Trustees' Association* écrit à ce sujet : "The Federal Government has an interest in education. It has shown this interest at university level by giving general university grants, at the secondary school level by assisting vocational education and at elementary grade level by the training of youth in skills useful in industry and in the armed service. The data presented show that the often-quoted provisions of the British North America Act do not legally and need not politically prevent the Federal Government from giving financial assistance to the provinces" (*Id.*, p. 192).

Il est à noter que le même raisonnement se retrouve dans le rapport de la Commission Massey à propos de l'aide aux universités. Le gouvernement fédéral, y lit-on, "a prouvé de façon pratique son intérêt envers la formation intellectuelle et professionnelle de notre jeunesse... En 1948-1949, le gouvernement fédéral a dépensé 27 millions de dollars pour l'encouragement de l'enseignement supérieur au Canada. Il nous semble donc légitime de prétendre que le gouvernement canadien se reconnaît un certain degré de responsabilité dans quelques-uns des problèmes que pose l'enseignement supérieur au Canada." (*Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, p. 408).

Il invoque ensuite les fortes dépenses qu'il effectue ainsi pour maintenir et même accroître son monopole dans la perception des grands impôts. Sans doute, entre les divers gouvernements au Canada la collaboration est-elle nécessaire, et le fédéralisme ne signifie pas seulement *diversité* mais aussi *union*, mais à force de subordonner constamment les provinces au gouvernement central dans le domaine financier et fiscal, on finira par détruire complètement le véritable régime fédératif. Celui-ci demande des gouvernements autonomes, et ne peut se contenter de simples divisions administratives financièrement à la merci d'un pouvoir central omnipotent.

Si la province de Québec se montre aujourd'hui si défiante à l'égard du "nouveau fédéralisme canadien", c'est qu'elle se rend compte qu'il repose sur l'interprétation *unitaire* de certains pouvoirs fédéraux, notamment ceux de légiférer pour le bien général, de taxer et de dépenser même pour des fins provinciales. Au lieu de chercher à faire indirectement ce que la Constitution interdit de faire directement, il serait beaucoup plus sage et, en définitive, beaucoup plus avantageux pour tout le pays, d'interpréter, d'une façon vraiment *fédéraliste*, le partage des pouvoirs, des fonctions et des revenus tel que le détermine la constitution canadienne. Seule une interprétation donnée dans cet esprit nous paraît susceptible de satisfaire la province de Québec.

CHAPITRE VII

Pratiques et théories dans le domaine de l'éducation

S'il est un domaine où l'exclusivité de la juridiction provinciale est nettement proclamée par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, c'est bien celui de l'éducation. Il ne s'agit pas ici d'une juridiction indirecte, virtuelle ou incidente, ni d'une compétence accessoire ou sous-entendue, mais bien d'un pouvoir direct, formel, conféré d'une manière tout à fait générale et exclusive, sauf certaines réserves concernant les droits minoritaires. Et pourtant, là comme partout ailleurs, les faits sont en train de contourner le droit constitutionnel et d'assurer au gouvernement central un rôle de première importance dans le domaine de l'éducation.

Loin de s'opposer à un tel courant, les partisans du "nouveau fédéralisme canadien" en souhaitent plutôt le progrès. Pour eux, l'ère des compartiments étanches dans les Etats fédératifs est révolue, et il faut accepter comme inéluctable une pénétration toujours croissante du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation, comme dans la plupart des autres domaines autrefois réservés exclusivement à la juridiction provinciale. Aussi demandent-ils à la province de Québec de cesser son obstruction et de faire preuve d'un peu plus de collaboration à l'égard d'Ottawa, qui ne demande pas mieux que de l'aider, tout comme il aide les autres provinces, sur ce terrain de l'éducation.

Les faits

Il n'est pas douteux qu'au lendemain de la Confédération le gouvernement fédéral n'exerçait qu'une activité fort restreinte en matière d'éducation. Sous divers motifs et prétextes, il n'allait pas tarder cependant à s'intéresser à un tel domaine, d'autant plus que l'exercice complet de quelques-unes de ses fonctions le mettait en contact avec des besoins à satisfaire d'ordre éducatif¹.

C'est ainsi, par exemple, qu'ayant expressément juridiction sur "les Indiens et les terres réservées aux Indiens" (art. 91, paragr. 24), sur "l'établissement, l'entretien et l'administration des pénitenciers" (art. 91, paragr. 28), sur "la milice, le service militaire, le service naval et la défense du pays" (art. 91, paragr. 7), sur l'agriculture et l'immigration (art. 95), le gouvernement fédéral en est venu peu à peu à s'occuper aussi de la partie éducative que, de fait, il se trouvait à rencontrer sur chacun de ces terrains.

Si les charges assumées par Ottawa pour aider à l'éducation chez les Indiens, dans les pénitenciers et dans le domaine agricole sont relativement minimales, on ne peut en dire autant de celles qu'il a bien voulu s'imposer en rapport avec le service militaire et la défense du pays. Non seulement le gouvernement central a fondé et entretient des collèges militaires, mais il encourage la formation des corps-écoles d'officiers canadiens et des corps de cadets dans les écoles, il organise des cours pour les anciens combattants et il va même jusqu'à se charger à certains endroits de l'éducation des enfants des soldats et des officiers canadiens.

Ainsi donc, par suite d'une évolution dans l'interprétation de certains de ses pouvoirs, le gouvernement fédéral en est venu à se charger de vastes responsabilités éducationnelles. Mais là ne s'arrêtent pas son activité en ce domaine. On n'a pour s'en rendre compte qu'à consulter l'*Annuaire du Canada*, au chapitre intitulé *Education et Recherches*. Dans la deuxième partie de ce chapitre consacrée aux *Initiatives culturelles*, se trouvent deux sections qui nous intéressent particulièrement et qui s'intitulent respectivement *Fonctions éducatives et culturelles de l'Office national du film*, et *Fonctions éducatives et culturelles de la Société Radio-Canada*.

(1) Là où il n'y a pas encore d'autorité provinciale constituée, comme dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, l'article 93 ne s'applique pas, et la responsabilité générale du soin des habitants retombe sur le gouvernement fédéral.

Dans la première section, on rapporte que les films produits "sont en majeure partie instructifs et éducatifs", que leur distribution se fait au moyen d'un réseau comprenant environ 8,000 organisations, lesquelles "atteignent chaque année un auditoire de près de 13 millions de personnes"¹.

La seconde section débute par ces mots : "La Société Radio-Canada consacre une grande partie des émissions de ses réseaux anglais et français à des programmes éducatifs ou semi-éducatifs pour enfants et adultes..."². Ces programmes se présentent sous trois titres: *émissions pour bambins*, *émissions scolaires*, *éducation des adultes*. Au sujet des émissions scolaires, on nous donne les renseignements suivants :

"Plus de 1,000 émissions scolaires, la plupart de forme dramatique, sont diffusées partout au Canada, pendant l'année scolaire. Radio-Canada diffuse aussi pendant au moins 30 minutes chaque jour des programmes spécialement préparés par les ministères de l'Instruction publique et adaptés aux besoins scolaires. . . En 1951-52, le ministère des Transports a émis gratuitement 10,000 permis de réception à des écoles canadiennes, de sorte que plus de 45 p. 100 des écoles de langue anglaise avaient la radio et bénéficiaient des émissions scolaires.

Au Québec, le réseau français de Radio-Canada, diffuse une série de programmes éducatifs, Radio-Collège, portant surtout sur les beaux-arts, la musique, la littérature, le théâtre, les sciences, la religion et la philosophie. Ces émissions ne sont pas destinées à l'écoute en classe, car elles sont plus adaptées aux adultes que celles des réseaux anglais et passent, pour la plupart, hors des heures de classe".³

Toujours au même endroit, il est dit que "les programmes éducatifs pour adultes revêtent des formes variées", que l'on y discute les questions d'actualité en différents forums : *Citizens' Forum* sur le réseau anglais, *Les idées en marche*, sur le réseau français. De plus, sur ce dernier réseau, "*Radio-Parents*" aide les parents à résoudre leurs problèmes, tandis que *Le Courrier de Radio-Parents*, par la voix de psychologues, répond à leurs questions sur le soin des enfants"⁴.

A cela s'ajoutent en ces toutes dernières années, certains programmes éducatifs donnés maintenant aux postes de télévision. Il n'est pas douteux que le nombre et l'influence de ces programmes iront en augmentant et que la Société Radio-Canada, par leur intermédiaire, finira par façonner l'esprit et la mentalité des enfants et des adultes, exerçant ainsi une action directe et profonde dans le domaine de l'éducation. Et pourtant, seul le gouvernement fédéral se reconnaît juridiction sur les activités de Radio-Canada.

(1) *Annuaire du Canada*, 1954, pp. 342-343.

(2) *Ibid.*, p. 344.

(3) *Ibid.*, pp. 344-345.

(4) *Ibid.*, p. 345.

Ces initiatives culturelles et éducatives se complètent d'un vaste programme de recherches poursuivies par certaines institutions relevant d'Ottawa. Encore ici, l'*Annuaire du Canada* nous renseigne :

"Les institutions fédérales qui poursuivent des recherches comprennent les ministères de l'Agriculture, des Pêcheries, des Mines et des Relevés techniques, de la Défense nationale, de la Santé nationale et du Bien-être social, des Ressources et du Développement économique et du Commerce; le Conseil national de recherches; des compagnies de la Couronne comme *Atomic Energy of Canada, Limited*".¹

Laissons de côté les organismes de recherches mis sur pied par les différents ministères à Ottawa, et jetons un coup d'oeil sur le *Conseil national de recherches*. Créé à l'occasion de la première guerre mondiale, le Conseil a son centre à Ottawa, mais compte deux laboratoires régionaux : celui des Prairies, érigé sur les terrains de l'Université de la Saskatchewan, et celui des Maritimes, sur les terrains de l'Université Dalhousie, à Halifax. Il poursuit ses activités surtout dans le domaine des sciences et du génie. "La Division de recherches médicales ne possède pas de laboratoire en propre, mais elle accorde des subventions et des bourses d'études distribuées surtout dans les écoles de médecine des universités canadiennes"². De plus, le Conseil accorde des subventions d'aide à la recherche aux sections scientifiques des universités, et il octroie chaque année des bourses d'études en science, en génie et en art dentaire. "Le nombre de bénéficiaires de ces différentes bourses pour 1952-1953 dépasse 275, ce qui représente une somme d'au-delà \$310,000."³

Le gouvernement central enfin intervient dans le domaine de l'éducation par le moyen des subventions qu'il accorde soit aux provinces soit aux institutions d'enseignement. Au cours de notre aperçu historique, nous avons déjà rappelé au passage ces principales interventions : dans l'enseignement agricole, en 1913, dans l'enseignement technique à partir de 1919, dans l'enseignement professionnel plus tard, et surtout à partir de la loi de 1942 sur la coordination de l'enseignement professionnel, puis enfin dans l'enseignement universitaire pour faire suite à l'une des recommandations de la *Commission royale d'Enquête sur l'avancement des Arts, des Lettres et des Sciences au Canada*.

Ces faits sont bien connus, et il suffit de les mentionner brièvement ici, sans nous attarder à en redire les détails. Reste à les interpréter.

(1) *Annuaire du Canada*, 1954, p. 360.

(2) *Ibid.*, p. 351.

(3) *Ibid.*, p. 352.

La thèse centraliste

Toutes les interventions fédérales dans le domaine de l'éducation que nous venons de mentionner se groupent en trois catégories différentes : celles que l'on peut rattacher, légitimement ou non, à l'exercice d'un pouvoir expressément mentionné dans l'article 91, celles qui sont impliquées dans les activités des organismes fédéraux tels que la Société Radio-Canada et l'Office national du Film, et enfin, celles qui prennent la forme de subventions ou d'octrois.

Pour les partisans du "nouveau fédéralisme", ces interventions du gouvernement fédéral sont à la fois légitimes et désirables. Selon eux, les deux premières catégories n'ont même pas besoin de justification : puisque le gouvernement fédéral, disent-ils, possède une pleine juridiction sur la matière principale, par exemple, sur les Indiens, sur les pénitenciers, sur le service militaire, il peut aussi s'occuper des sujets accessoires qui entrent nécessairement dans l'accomplissement de sa fonction principale, même si de tels sujets touchent à la juridiction provinciale. En d'autres termes, ils considèrent ces interventions fédérales comme allant de soi et recourent, pour les justifier, si c'est nécessaire, à la théorie des pouvoirs dits "ancillaires" ("ancillary powers")¹.

Mais c'est surtout en vue de légitimer l'aide fédérale à l'éducation par le moyen de subventions que l'on a mis de l'avant les plus nombreux arguments. Ces arguments se retrouvent dans les rapports de trois grandes commissions fédérales auxquels il importe d'accorder une attention particulière.

Le premier en date est celui de la *Commission royale d'Enquête sur l'enseignement industriel et technique*, de 1913. Les Commissaires s'y disaient tout d'abord convaincus de l'importance de l'enseignement de certaines matières pour le bien de la population canadienne; cet enseignement, ajoutaient-ils, devrait se donner généralement. Puis, passant au point de vue pratique, ils déclaraient :

Considérant ce que coûtera l'enseignement de ces diverses branches dans les écoles élémentaires, (. . .), et nous rappelant qu'on n'avait pas songé à un tel travail scolaire comme étant du domaine de l'instruction publique, lors du pacte de la Confédération, quand les provinces acceptèrent la responsabilité de légiférer pour le maintien et le contrôle de l'instruction dans les limites de leurs fron-

(1) Les juristes désignent ainsi la théorie constitutionnelle qui permet au gouvernement fédéral de légiférer sur un sujet même de juridiction provinciale, pourvu qu'il le fasse en vertu d'un pouvoir expressément énuméré à l'article 91 et que sa législation soit nécessaire à l'accomplissement efficace de sa propre juridiction. Nous reviendrons bientôt sur cette théorie.

tières, la Commission recommande la création d'un fonds destiné à subventionner les gouvernements provinciaux pendant une période de dix années".¹

Ainsi pour la première fois, autant que nous sachions, une commission fédérale mettait de l'avant cet argument destiné à un usage fréquent dans l'avenir : tel enseignement est d'importance générale et touche au bien commun du pays; or, les provinces n'ont pas les ressources financières voulues pour faire face au coût d'un tel enseignement; donc, au nom du bien commun et parce qu'il possède les principales sources de revenu, le gouvernement fédéral doit intervenir et suppléer à l'insuffisance des provinces en ce domaine.

Dans son Rapport de 1940, la *Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces* consacre quelques brèves pages à l'instruction publique. La position des Commissaires est tout d'abord très ferme :

"Le contrôle de l'instruction de la jeunesse pendant la période de scolarité doit rester aux mains des provinces (...). Une liberté complète en une matière aussi essentielle à la vie sociale et culturelle d'un peuple nous paraît indispensable à toute autonomie provinciale digne de ce nom; il est clair, d'autre part, que toute tentative visant à modifier les dispositions existantes provoquerait une formidable opposition et des ressentiments profonds".²

Suit un examen des demandes d'aide financière que plusieurs délégations leur ont faites. Les commissaires se disent "extrêmement sympathiques aux opinions exprimées par plusieurs organismes qui se préoccupent de l'enseignement au Canada", mais n'en finissent pas moins par se prononcer contre les subventions fédérales en ces termes :

"Nous sommes donc d'avis qu'il ne serait ni sage ni convenable que le Dominion versât aux provinces des subventions spécialement affectées au maintien de l'enseignement".³

De même, les Commissaires sont très catégoriques dans leur refus de recommander des subventions fédérales pour soutenir "certaines branches de l'éducation estimées d'une importance particulière, du point de vue national". Il s'agit là, pour eux, d'une *dangereuse ingérence* :

"Nous nous sommes élevés avec vigueur contre cette ingérence dans l'enseignement primaire et secondaire où tout soupçon d'intervention fédérale nous paraîtrait dangereux".⁴

(1) *La Commission royale sur l'enseignement technique et industriel*. Rapport des commissaires, (Ottawa 1913), vol. I, pp. 11-12. La recommandation se précise en ces mots: "La Commission suggère qu'il soit versé à ce fonds pas moins de \$350,000. par an, pendant dix ans, sous forme d'un octroi parlementaire du Dominion". (Ibid.).

(2) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, Vol. II, p. 51.

(3) Ibid., p. 52.

(4) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, vol. II, p. 52.

Et cependant, par une logique pour le moins déconcertante, les Commissaires vont en venir, sinon à recommander, du moins à suggérer l'aide fédérale aux universités. C'est là, paraît-il, un domaine où ne s'appliquerait pas l'objection qu'ils viennent de faire ¹. Aussi, après avoir rappelé que le bon fonctionnement des universités dans toutes les régions du Canada, est essentiel au maintien d'une influence à peu près égale de ces diverses régions dans la vie nationale, en arrivent-ils à se prendre en quelque sorte pour les porte-paroles des provinces, et à indiquer et les avantages et le mode de répartition de subventions fédérales aux universités.

"Dans les circonstances, on conçoit aisément que les provinces elles-mêmes accueilleraient volontiers une faible subvention fédérale au profit de leurs universités à condition que les provinces maintiennent durant un certain temps leurs propres subventions à ces institutions, et que ces institutions maintiennent leur enseignement à son haut niveau. Dans ce cas, la répartition entre les provinces, d'après le chiffre approximatif de leur population, d'une subvention fédérale annuelle, relativement peu élevée, en faveur des institutions recevant déjà une subvention fédérale aurait son utilité particulière dans sa vie nationale". ²

Il ne restait plus aux Commissaires qu'à souligner ensuite "l'importance des universités dans la vie nationale du Canada", pour que la voie fût toute tracée, quant aux arguments et quant aux recommandations, à l'autre commission fédérale qui viendrait plus tard enquêter sur les arts, les lettres et les sciences au Canada, et qui, elle, se prononcerait nettement en faveur de l'aide fédérale aux universités.

On peut dire toutefois qu'à l'exception de cette dernière suggestion, la Commission Rowell-Sirois avait catégoriquement réaffirmé la juridiction provinciale en matière d'éducation. L'attitude de la Commission Massey sur le même sujet sera beaucoup moins ferme et beaucoup plus subtile. Elle reposera essentiellement sur une double argumentation : l'une générale, tendant à légitimer les initiatives fédérales actuelles, l'autre particulière, destinée à justifier l'aide fédérale aux universités. Il importe d'examiner l'une et l'autre.

Les Commissaires n'ont pas été sans se rendre compte de la délicatesse de leur situation. Comment pouvaient-ils enquêter sur les arts, les lettres et les sciences au Canada, sans toucher au domaine de l'éducation ? Aussi ont-ils tenté, dès les premières pages de leur rapport,

(1) Immédiatement en effet après la phrase que nous venons de citer, les Commissaires ajoutent ceci : "Mais il est peut-être bon de signaler les réalisations possibles dans d'autres sphères où cette objection ne s'applique pas. Le meilleur exemple nous paraît être l'enseignement universitaire, qui est proprement notre domaine" (Ibid., p. 52).

(2) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, vol. II, p. 53.

de justifier leur intervention en cette matière. Cet essai de justification se fonde sur les trois arguments suivants : la distinction entre l'éducation académique et l'éducation générale, extra-scolaire ou la culture; le droit de tout gouvernement de contribuer à l'éducation au sens large; les exigences du bien commun.

Le Rapport Massey commence par donner une définition générale de l'éducation, puis introduit sa "distinction essentielle entre éducation académique et éducation générale ou extra-scolaire"¹, la première se dispensant "dans les écoles et les universités", la seconde, s'acquérant "par la lecture des livres et périodiques, par l'audition d'émissions radio-phoniques, par la fréquentation des musées, des galeries, des conférences et des cercles d'études"². Aux yeux des Commissaires, cette seconde forme d'éducation serait bien près de se confondre avec la culture. Celle-ci, disent-ils, est "la partie intellectuelle et artistique de l'éducation. C'est le perfectionnement de l'esprit par les arts, les lettres et les sciences", perfectionnement qui commence, sans doute à se produire dans l'éducation académique, mais se poursuit, en outre, dans la vie de l'adulte et y donne des fruits grâce, surtout, aux instruments de l'éducation générale. Du moins, selon eux, c'est l'objet précis de leur mandat : "C'est cette culture ou éducation générale, extra-scolaire, dont nous sommes appelés à connaître"³.

Ces distinctions peuvent paraître plutôt théoriques au premier abord, mais elles n'en permettent pas moins aux Commissaires d'introduire un coin dans le mot monolithique "éducation" de l'article 93 et d'y pratiquer une brèche assez large pour y faire passer, sous les apparences de la légitimité, un bon nombre d'interventions fédérales. D'ailleurs, un deuxième argument vient bientôt donner suite et prêter main forte au premier.

L'éducation, nous disent les Commissaires, "ne relève pas avant tout de l'Etat, provincial ou fédéral", mais constitue, d'abord, une responsabilité personnelle ainsi qu'un droit imprescriptible de l'individu, lequel toutefois ne peut se réaliser lui-même qu'en tant que membre de la société. D'où il suit que "son éducation relèvera d'abord des parents, puis de groupes sociaux plus ou moins officiels y compris ceux qui ressortissent aux administrations municipale, provinciale et fédérale". Ces groupes ainsi que leurs gouvernements exercent en ce do-

(1) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres, et sciences au Canada*, p. 7, no 15.

(2) *Ibid.*, p. 7, no 13.

(3) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, p. 7, no 14.

maine de l'éducation de l'individu, "des fonctions supplémentaires et essentielles à la fois", qu'il appartient aux lois de préciser dans chaque pays.

Or, ajoutent en conclusion les Commissaires :

"Le droit canadien ne comporte aucune disposition générale aux termes de laquelle il serait interdit à un organisme quelconque, officiel ou bénévole, de contribuer à l'éducation de l'individu, le mot étant entendu dans son sens le plus large. C'est pourquoi l'activité du gouvernement fédéral et d'autres organismes dans les domaines de la radio, du cinéma, des musées, des bibliothèques, des instituts de recherches, etc., n'entre en conflit avec aucune loi actuelle"¹.

Jusqu'ici, les Commissaires ont tenté d'établir le droit du gouvernement fédéral d'intervenir en certains domaines de l'éducation, voici maintenant qu'ils vont lui en faire en quelque sorte un devoir, et cela au nom du bien commun et des valeurs spirituelles à sauvegarder et à promouvoir :

"Bien plus, toutes les sociétés civilisées doivent rechercher le bien commun, non seulement du point de vue matériel, mais encore du double point de vue intellectuel et moral. Si le gouvernement fédéral doit renoncer au droit de s'associer avec d'autres groupes sociaux, de caractère public ou privé, en vue de l'éducation générale du citoyen canadien, il faillit à son but intellectuel et moral, perd complètement de vue la véritable notion du bien commun, et le Canada, considéré comme nation, se transformera en société matérialiste"².

Ces "principes" ainsi posés, les Commissaires se déclarent "convaincus" que leur travail "n'a, en aucune manière, empiété sur les droits des provinces, mais qu'au contraire, il aura peut-être eu l'utilité d'indiquer quelques modes de collaboration avec elles"³.

Voilà pour leur argumentation générale tendant à légitimer les interventions fédérales en certains domaines de l'éducation. Elle se complète, nous l'avons déjà signalé, d'une argumentation particulière se rapportant au problème des universités. A ce dernier problème, on le sait, la Commission Massey a consacré deux chapitres de son Rapport, le premier pour analyser le rôle et les besoins des universités⁴, le second pour justifier et recommander un octroi du gouvernement fédéral⁵.

En résumé, selon les Commissaires, les universités n'ont pas les ressources financières voulues pour jouer pleinement leur rôle dans la vie de la nation canadienne. Car, elles jouent vraiment un rôle national. Non seulement des étudiants venant de tout le pays et de toutes les provinces se rencontrent dans chacune des grandes universités cana-

(1) Ibid., p. 8, nos 16 et 17.

(2) Ibid., p. 8, no 17.

(3) Ibid., p. 8, no 18.

(4) Ibid., première partie, chapitre XII.

(5) Ibid., deuxième partie, chapitre XXI.

diennes, mais certaines d'entre elles "assument une responsabilité spéciale dans des disciplines dont le développement et l'enseignement présentent de l'intérêt pour le pays tout entier"¹. A cela s'ajoutent les faits suivants : "C'est dans les universités que les services gouvernementaux trouvent leurs meilleures recrues"²; c'est sur les universités que nous avons compté durant la guerre et que nous comptons encore en temps de paix pour faire les recherches nécessaires à la défense du pays et au développement de nos richesses naturelles; c'est sur elles encore que comptent les forces armées pour la formation et le recrutement des cadres; et c'est enfin souvent à elles que l'Etat emprunte "de nombreux membres de leur corps enseignant, pour les affecter à des postes spéciaux, non seulement dans des circonstances exceptionnelles, mais encore en temps normal"³.

Tels étant les services que les universités rendent à la vie nationale, il est normal et naturel, aux yeux des Commissaires, que le gouvernement fédéral s'y intéresse. D'ailleurs, il le fait déjà : "En 1948-1949, le gouvernement fédéral a dépensé 27 millions de dollars pour l'encouragement de l'enseignement supérieur au Canada". Aussi peuvent-ils conclure en toute bonne foi :

"Il nous semble donc légitime de prétendre que le gouvernement canadien se reconnaît un certain degré de responsabilité dans quelques-uns des problèmes que pose l'enseignement supérieur au Canada"⁴.

En pratique, cet intérêt du gouvernement fédéral à l'égard des universités doit se traduire par des contributions financières qui leur permettent "de poursuivre leur oeuvre conformément aux besoins de la nation"⁵.

Et voilà. Non seulement le gouvernement fédéral est justifié d'intervenir en certains domaines de l'éducation, mais, par suite des services que rendent les universités à la cause nationale, il a le devoir de venir en aide à ces dernières, et cette aide doit prendre la forme d'une contribution financière qui leur soit versée directement.

Critique de la thèse centraliste

Que valent tous ces arguments de la thèse centraliste ? A une telle question il n'est pas facile de donner une réponse globale, c'est-à-dire qui soit satisfaisante à la fois pour tous et pour chacun d'entre eux.

(1) Ibid., p. 160, no 9.

(2) Ibid., p. 160, no 10.

(3) Ibid., p. 161, no 13.

(4) Ibid., p. 410, nos 4-5.

(5) Ibid., p. 411.

C'est pourquoi nous préférons les reprendre un à un pour en examiner le bien-fondé. Notre critique portera donc à tour de rôle sur les six arguments suivants de la thèse centraliste : la théorie des pouvoirs "ancillaires", l'incapacité financière des provinces, la distinction entre la culture et l'éducation, le droit de tout gouvernement de s'intéresser à l'éducation, les exigences du bien commun, le rôle national et les besoins des universités.

1.—La théorie des pouvoirs "ancillaires"

En vertu de la Constitution, dit-on, le gouvernement fédéral possède une juridiction exclusive sur un certain nombre de sujets expressément énumérés à l'article 91, entre autres sur les Indiens, les pénitenciers, le service militaire; de plus, l'article 95 lui attribue une juridiction concurrente sur l'agriculture et l'immigration; enfin, le Conseil privé a reconnu comme étant de sa compétence la législation sur la radio. Or, ajoute-t-on, chacun de ces pouvoirs comporte, dans son plein exercice, une partie éducative qui se rattache comme un accessoire au sujet principal et sur laquelle seul Ottawa peut légiférer. Il s'ensuit donc que le gouvernement fédéral a le droit et le devoir de s'occuper d'éducation, du moins en certains domaines.

Que faut-il penser d'un tel raisonnement ? Remarquons tout d'abord que le Conseil privé n'a admis qu'avec certaines réserves cette théorie des pouvoirs "ancillaires". Pour que la législation fédérale "ancillaire" soit valide, il faut au moins deux conditions: qu'elle porte sur l'un des sujets expressément énumérés à l'article 91 et qu'elle soit nécessaire pour donner effet à une législation sur de tels sujets ¹, nécessité qui doit être établie en fait, dans chaque espèce ².

Or, nous posons la question : Est-il absolument nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions que le gouvernement fédéral, quand il s'occupe des Indiens, des pénitenciers, du service militaire, de l'agriculture, de l'immigration, de la radio prenne aussi et par surcroît en charge la partie éducative connexe à chacun de ces sujets ? Nous avons de graves raisons d'en douter.

Il n'est besoin pour cela que d'examiner la construction particulière des articles 91 et 92 qui établissent la répartition des pouvoirs entre

(1) Voir la troisième proposition énoncée par lord Tomlin dans la cause *Le procureur général du Canada v. le procureur général de la Colombie Britannique* (1930) A. C. 111, et surtout le texte du jugement rendu par lord Atkinson dans la cause *City of Montreal v. Montreal Street Railway* (1912) A. C., p. 333.

(2) Remarques de l'hon. juge Estey, dans la cause *Canadian Pacific Railway v. Attorney General for British Columbia*, 1948, Rapport de la Cour suprême, p. 375, à la p. 391; aussi remarques de l'hon. juge Rand, p. 396.

les deux ordres de gouvernement. Même si l'éducation fait l'objet d'un article spécial, l'article 93, ce dernier, on le sait, doit être considéré à toutes fins pratiques, de la même façon que l'article 92. Or, les articles 91 et 92 sont mutuellement exclusifs, de sorte que ce qui est attribué à l'un des gouvernements est automatiquement dénié à l'autre, le particulier devant se retrancher du général. Ainsi, par exemple, les provinces ont juridiction exclusive sur la propriété et les droits civils (art. 92, paragr. 13), sauf sur ce qui est expressément attribué au gouvernement central, comme les banques, l'intérêt, la faillite, etc. D'autre part, le gouvernement fédéral a juridiction sur "le mariage et le divorce" (art. 91, paragr. 26), sauf sur ce qui en a été attribué aux provinces, c'est-à-dire sur "la célébration des mariages dans la province" (art. 92, paragr. 12).

De la même façon, on peut dire que la juridiction d'Ottawa s'étend, entre autres, aux 29 catégories de sujets énumérés à l'article 91, sauf pour ce qui regarde la partie éducative, assignée, elle, expressément aux provinces. Car il est à noter que chacune de ces 29 catégories comprend, en fait, une partie éducative, et que si l'on poussait l'argument centraliste jusqu'à son extrême conclusion, on aboutirait à conférer presque tout le domaine de l'éducation au gouvernement fédéral. Ce dernier, par exemple, a juridiction sur "l'administration des postes", sur "la réglementation du trafic et du commerce", sur "les pêcheries côtières et intérieures", sur les banques, sur "le droit criminel", etc. Est-ce à dire qu'il a, par le fait même, le droit d'instituer des écoles de postes, des institutions d'études commerciales, des écoles de pêcheries, des cours sur les systèmes bancaires et des chaires de droit criminel dans les universités ?

Cette conséquence extrême nous ramène précisément à la deuxième condition posée par le Conseil privé pour que la législation fédérale "ancillaire" soit valide; qu'elle soit absolument nécessaire à l'exercice des pouvoirs particuliers conférés par l'article 91. Or, les faits nous obligent à poser la question : le gouvernement fédéral, lorsqu'il organise, dans ses collèges militaires, des cours complets de niveau secondaire permettant ensuite l'entrée dans les universités¹, agit-il vraiment sous le coup d'une nécessité vitale, d'une nécessité à laquelle l'action ou même la collaboration des provinces ne sauraient apporter un remède suffisant? Sans doute, le partage des juridictions en ce cas, comme dans les autres

(1) On nous apprend, en effet, que dans les collèges militaires, "durant les termes d'automne et d'hiver, c'est-à-dire de septembre à mai, l'enseignement se répartit dans la proportion suivante : matières académiques, 85 p. 100, matières militaires, y compris l'exercice et la culture physique, 15 p. 100". (*Annuaire du Canada, 1954*, p. 1221).

déjà mentionnés, entraîne des inconvénients, mais, — et c'est là une remarque capitale de l'honorable juge Duff de la Cour suprême, — s'il fallait étendre la doctrine des pouvoirs "ancillaires" à tous les cas où le dédoublement de juridiction cause quelque inconvénient, ce serait la fin du caractère fédératif de l'union canadienne¹. De même, nous aimerions savoir quelle sorte de nécessité Ottawa pourrait bien invoquer pour se justifier de faire de l'éducation par l'intermédiaire de ses corporations de la Couronne que sont la Société Radio-Canada et l'Office national du Film.

En ces matières, comme en d'autres du même genre, il s'agit plutôt, à ce qu'il nous semble, d'envahissement pacifique d'un domaine provincial : Ottawa a sondé le terrain et, ne rencontrant pas de résistance, s'y est introduit et installé à demeure. Mais en régime fédératif où la suprématie appartient, non pas aux gouvernements, quels qu'ils soient, mais à la Constitution, il ne suffit pas d'occuper un terrain, même pacifiquement, pour que la situation soit du même coup constitutionnelle².

2.—*L'incapacité financière des provinces*

Le second argument que l'on fait valoir en faveur des interventions fédérales dans le domaine de l'éducation, c'est celui de l'incapacité financière des provinces. Déjà, la *Commission royale sur l'enseignement technique et industriel* l'invoquait en 1913. L'éducation, dit-on, coûte de plus en plus cher, et les provinces n'ont pas les ressources suffisantes pour y pourvoir totalement, donc elles doivent accepter l'aide du gouvernement fédéral.

C'est là un argument qui ne nous retiendra pas longtemps, parce qu'il ne présente rien de propre à l'éducation et que nous aurons bientôt à l'examiner sous son aspect le plus général. Tout aujourd'hui coûte beaucoup plus cher qu'en 1867, mais cela ne justifie pas le gouvernement fédéral d'intervenir dans tous les domaines de juridiction provinciale. Pour satisfaire à leurs besoins, les provinces, en plus des subventions fédérales, se sont vues attribuer les impôts directs par la Constitution. Si le gouvernement fédéral leur laissait le champ libre en ce dernier domaine, la plupart, comme nous le démontrerons plus

(1) "Division of legislative authority is the principle of the British North America Act, and if the doctrine of necessarily incidental powers is to be extended to all cases in which inconvenience arises from such a division, that is the end of the federal character of the Union" (*City of Montreal v. Montreal Street Railway* (1910) S.C.R., vol. 43, p. 232).

(2) "Le temps seul ne saurait établir la validité d'une loi qui s'avère inconstitutionnelle lorsque sa validité est contestée; pas plus que l'ultime empiètement ne saurait se justifier par l'histoire des étapes successives qui ont finalement conduit au-delà de cette ligne de démarcation" (*Proprietary Articles Trade Association v. Le procureur général du Canada* (1931) A. C. 310).

loin, pourraient accomplir toutes leurs fonctions sans rien demander à Ottawa.

Mais, depuis près d'un demi-siècle, c'est une politique contraire que l'on a suivie, et c'est là un fait significatif que les trois grandes commissions fédérales, dont nous avons analysé les rapports, ont toutes et chacune recommandé des subventions aux provinces, mais ont refusé même de considérer l'abandon par le gouvernement fédéral du champ de l'impôt direct¹. Pourtant, le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il y avait là aussi une solution concrète susceptible d'une recommandation, et une solution beaucoup plus en accord avec le principe fédératif en général et avec la Constitution canadienne en particulier, que le régime des subventions conditionnelles.

L'argument de l'incapacité financière des provinces n'est en réalité, qu'un cercle vicieux. Tant que le gouvernement fédéral accaparera les principales sources de revenu, les provinces seront incapables de remplir adéquatement leurs fonctions, et il leur faudra toujours et encore plus de subventions fédérales dans tous les domaines de leur juridiction. D'autre part, plus elles demanderont ou accepteront l'aide financière d'Ottawa, et plus celui-ci sera porté à réclamer pour lui seul l'occupation du champ des grands impôts directs, sous prétexte que les subventions qu'il fait aux provinces lui occasionnent des dépenses fort considérables. C'est là d'ailleurs la politique pratiquée et les arguments employés depuis la Conférence fédérale-provinciale du rétablissement en 1945-1946.

En résumé, si les provinces sont incapables financièrement de remplir leurs obligations dans le domaine de l'éducation, la politique fiscale d'Ottawa en porte une large responsabilité. Le remède, à notre avis, ne doit pas être cherché dans une multiplication ou dans un élargissement des subventions fédérales, mais bien dans une répartition des pouvoirs fiscaux qui assurent à chaque ordre de gouvernement les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

3.—La distinction entre l'éducation académique et la culture

Pour justifier à la fois les initiatives fédérales et son propre mandat, la Commission Massey a mis de l'avant un autre argument :

(1) La Commission royale sur l'enseignement technique et industriel, de 1913, a bien recommandé des subventions aux provinces, mais ne pouvait considérer une possibilité d'abandon fédéral du champ de l'impôt direct, puisque Ottawa ne devait s'y introduire que quelques années plus tard à la faveur de la guerre.

celui de la distinction à faire entre l'éducation académique et la culture, et elle en a conclu au droit et au devoir du gouvernement fédéral de s'occuper de la seconde.

Dans une autre partie de notre Rapport, nous avons longuement parlé des relations entre la culture et l'éducation et nous avons même indiqué en quel sens, à notre avis, il pourrait y avoir une "politique culturelle" du gouvernement central¹. Aussi croyons-nous inutile de reprendre tout au long un pareil sujet. Mieux vaut nous contenter de quelques observations sur l'argument, tel qu'il est présenté par "la Commission de la culture"².

La Constitution canadienne est muette sur le sujet de la culture; son texte, tout aussi bien que ceux des Résolutions de Québec et des Résolutions de Londres, ne connaît qu'un mot, et encore ce mot est-il anglais: c'est le mot "education". Dans les trois textes, le même mot se retrouve et assigne la juridiction en exclusivité aux provinces. Observons de plus avec l'ancien juge-en-chef de la Cour suprême du Canada, Sir Lyman Duff, qu'il s'agit là d' "*un des points cardinaux du compromis confédératif*", et que le mot "education" dans l'article 93 "*est employé dans son sens le plus large*"³.

Or, le Rapport Massey commence par donner de l'éducation une définition générale, qu'il abandonne aussitôt pour distinguer entre l'éducation académique et l'éducation générale, extra-scolaire ou culture, puis il s'attribue cette dernière forme d'éducation comme son domaine propre: "C'est cette culture ou éducation générale, extra-scolaire, dont nous sommes appelés à connaître"⁴. Enfin, par l'intermédiaire de témoignages formulés devant eux, les Commissaires énoncent leur thèse: l'éducation académique relève des provinces, mais l'éducation ou la culture générale "est aussi un sujet d'intérêt fédéral et même international"⁵.

A cette manière de faire et de raisonner, nous croyons devoir opposer les quatre propositions suivantes: 1) la distinction dite "essentielle" entre éducation académique et éducation générale ou culture, ne se trouve en aucun endroit dans l'Acte constitutionnel, lequel assigne *simpliciter* l'éducation aux provinces, au sens le plus large du mot;

(1) Troisième partie, chapitres I et IV.

(2) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, p. 6, no 11.

(3) "We should perhaps also recall that section 93 (as is well known) embodies one of the cardinal terms of the Confederation arrangement. Education, I may add, is, as I conceive it, employed in this section in its most comprehensive sense" (*In Reference re Adoption Act*, etc., (1938) S. C. R. 398, à la page 402).

(4) *Rapport...*, p. 7, no 14.

(5) *Ibid.*, p. 8, no 15.

2) les conséquences que l'on tire d'une telle distinction ne sont pas conformes à l'esprit du pacte fédératif, tel que nous l'avons défini au chapitre III de notre première partie, en ce sens que, surtout à cause de la province de Québec, il a été expressément convenu que, sauf sur certains points très précis, la réglementation des activités sociales et culturelles serait de la compétence exclusive des provinces; 3) dans l'état actuel des choses, il est dangereux pour la province de Québec et pour l'avenir du groupement canadien-français de concéder globalement que le champ dit de la culture ou de l'éducation générale soit librement ouvert aux initiatives et aux activités du gouvernement fédéral, et cela à cause de la mentalité qui y prédomine; 4) l'intérêt enfin qu'un gouvernement peut porter à une matière ne suffit pas à lui donner juridiction pour légiférer sur elle, surtout quand un autre gouvernement en est expressément chargé.

Nous ne développerons pas davantage ces propositions; elles nous semblent s'imposer après les explications que nous avons déjà données au cours de notre troisième partie sur les droits et les exigences de la culture canadienne-française dans la Confédération. Ce qui suit d'ailleurs en donnera la confirmation.

4.—Le droit de tout gouvernement de contribuer à l'éducation de l'individu

On dit: "L'éducation ne relève pas avant tout de l'Etat, provincial ou fédéral"; c'est d'abord une responsabilité personnelle et familiale, à l'égard de laquelle les groupes sociaux et leurs gouvernements, y compris les "administrations municipale, provinciale et fédérale" exercent des "fonctions supplémentaires et essentielles" et à laquelle ils portent un "intérêt naturel et permanent". Et au Canada, ajoute-t-on, rien n'interdit à n'importe quel organisme, "officiel ou bénévole, de contribuer à l'éducation de l'individu, le mot étant entendu dans son sens le plus large" ¹.

C'est là, d'une part, raisonner purement dans l'abstrait et, d'autre part, jouer sur le sens du mot *éducation*. Dans un Etat unitaire, comme l'Angleterre ou la France, un tel raisonnement serait parfaitement vrai, mais, dans un Etat fédératif, comme le Canada, il faut tout de même tenir compte de ce fait fondamental que les droits et les intérêts des gouvernements sont subordonnés au partage constitutionnel des pouvoirs. Quand donc la constitution attribue une matière en exclusivité à l'un

(1) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada*, p. 8, nos 16-17.

des deux ordres de gouvernement, nous ne voyons pas bien comment l'autre pourrait encore avoir le droit d'exercer une fonction supplémentaire et essentielle dans la même matière, quelque soit par ailleurs l'intérêt qu'il lui porte.

Renversons les rôles. La Constitution attribue la législation bancaire au gouvernement fédéral. Il n'y a aucun doute que les gouvernements provinciaux portent au fonctionnement du système bancaire un "intérêt naturel et permanent". Est-ce suffisant pour leur reconnaître à cet égard une fonction supplémentaire et essentielle et les autoriser à contribuer, à leur façon, au perfectionnement du système ? La province de l'Alberta qui s'y est essayé n'a pas tardé à voir sa législation désavouée par le pouvoir central.

Quant à l'argument que le droit canadien n'interdit pas au gouvernement fédéral de contribuer à l'éducation de l'individu, "le mot étant entendu dans son sens le plus large", il repose tout entier sur trois postulats qui appellent de graves réserves et que nous avons déjà analysés : la distinction entre l'éducation académique et l'éducation générale ou culture, la théorie des pouvoirs fédéraux "ancillaires", et le pouvoir fédéral de faire des dépenses pour des fins provinciales. Aussi croyons-nous inutile de reprendre ici le débat. Mieux vaut passer tout de suite à l'argument suivant pour y discuter le fond de la question.

5.—*Les exigences du bien commun*

Selon le Rapport Massey, le gouvernement fédéral ne peut se désintéresser de "l'éducation générale du citoyen canadien", sans, par le fait même, faillir à son but intellectuel et moral, perdre complètement de vue la véritable notion du bien commun, et laisser transformer le Canada, considéré comme nation, en société matérialiste. Il est donc de son devoir de s'intéresser à l'éducation.

Nous nous trouvons encore ici devant un raisonnement valable dans l'abstrait ou pour n'importe quel Etat unitaire, mais qui a le grave tort d'oublier la réalité concrète canadienne et le partage constitutionnel des pouvoirs législatifs. Aussi, pour qu'un tel argument puisse être considéré, il faudrait que l'on ait auparavant démontré précisément les trois postulats sur lesquels il repose, savoir : 1) que, d'après la Constitution, le gouvernement fédéral a des responsabilités certaines dans le domaine de l'éducation¹; 2) que ses interventions en cette matière ne transgres-

(1) Il s'agit, bien entendu, de responsabilités autres que celles qui se rapportent à la protection des écoles confessionnelles ou aux écoles des territoires canadiens non encore organisés en provinces.

sent pas, elles, l'ordre juridique établi par la Constitution et qui est certes l'un des éléments premiers et fondamentaux de l'ordre politique canadien et donc du bien commun; 3) que, si le gouvernement fédéral n'intervient pas, "le Canada, considéré comme nation, se transformera en société matérialiste".

Nous ne nions pas au gouvernement fédéral le droit ni le devoir de s'intéresser à l'éducation du citoyen canadien, mais nous croyons que cet intérêt doit se traduire pratiquement sous une autre forme que celle des interventions, soit directes, soit indirectes. Nous avons posé ailleurs, à propos du rôle de l'Etat à l'égard des individus et des groupements sociaux, un principe général qu'il est bon de rappeler ici : le premier devoir de l'Etat, ce n'est pas de faire lui-même ce que les citoyens, soit individuellement, soit collectivement, sont capables de faire eux-mêmes, mais de créer des conditions générales qui permettent à chacun de se réaliser lui-même en exerçant ses diverses activités et en assumant ses propres responsabilités.

Ce principe s'applique intégralement au gouvernement fédéral dans ses relations avec les provinces. Le grand devoir du premier à cet égard, ce n'est pas de se substituer peu à peu à l'action des secondes, et de chercher à accaparer les fonctions que la Constitution leur a assignées; c'est de faire en sorte qu'elles puissent se passer de lui et de ses interventions dans leurs affaires, ce qui suppose de sa part une politique économique et fiscale qui tende, non pas à aggraver leurs difficultés financières, mais bien à les mettre en mesure de subvenir financièrement elles-mêmes à leurs besoins et d'accomplir elles-mêmes leurs obligations constitutionnelles.

Voilà quelles sont les premières exigences du bien commun dans un Etat fédératif. Mais ce n'est pas tout : l'Etat canadien n'est pas seulement une fédération de provinces, il est aussi une fédération de deux groupes nationaux, et c'est surtout à cause de cette seconde caractéristique que l'éducation a été donnée et doit rester aux provinces ¹.

Dans un mémoire qu'il a soumis à l'attention de notre Commission, le Collège Jean de Brébeuf, de Montréal, a exposé précisément sur ce sujet des vues qu'il nous plaît de rappeler ici, parce qu'elles nous semblent aller au coeur même du problème.

(1) Rappelons ces mots de George Brown : "Education, the rights of property and the civil law, we were compelled to leave to the local governments, in order to afford that protection which the Lower Canadians claim for their language and their laws and their peculiar institutions..." (Edward Whelan, *The Union of the British Provinces*, 1865, p. 197).

Le partage des responsabilités dans le domaine de l'éducation et de la culture, nous dit le Mémoire en question, avait pour fin première et directe de protéger les droits des groupes de culture et de religion différentes. L'ordre culturel qui en résultait se trouvait donc jusqu'à un certain point soustrait à l'emprise de l'ordre politique, lequel "ne devait pas être tel qu'il pût, par incompréhension ou désir d'uniformité, violer des droits objectifs, particulièrement des droits religieux et culturels" ¹.

Autrefois, il n'était pas question de la culture, mais aujourd'hui la culture est un champ où s'exercent les activités tant fédérales que provinciales. A quel pouvoir doit-on d'abord et avant tout la rattacher ? La réponse est nette :

"Nous ne croyons pas possible le maintien de notre pluralisme politique constitutionnel sans l'attribution de la compétence *principale* en matière de développement culturel au pouvoir qui possède la compétence première sur l'éducation" ².

Et voici quelques explications sur cette prise de positions :

"Il nous paraît contraire à la fin concrète du pluralisme politique canadien de réduire la compétence des pouvoirs provinciaux en matière d'éducation au droit de transmettre une culture créée sous l'égide du pouvoir fédéral. Ce qui se ferait, par exemple, si l'on concédait au pouvoir fédéral le droit premier de développer la recherche scientifique au Canada et d'influencer par là tout le développement de la culture, en laissant pratiquement aux provinces l'unique soin de répandre par l'enseignement une culture ainsi élaborée sous le contrôle de la compétence centrale. Une telle nouveauté enlèverait tout son sens à la répartition traditionnelle des pouvoirs dans notre pluralisme politique" ³.

Si l'on considère le sens concret de notre pluralisme politique, ajoute toujours le même Mémoire, on se rend compte que les auteurs de la Constitution l'ont voulu tel que la culture des groupes différents ne soit pas, en son évolution, directement en dépendance du pouvoir central. En conséquence, "il va de soi qu'une *compétence directe* du pouvoir fédéral sur les institutions de développement culturel contredirait et détruirait ce sens fondamental de notre Constitution". ⁴

Quelle est donc la responsabilité du pouvoir fédéral vis-à-vis de la compétence provinciale en matière d'éducation et de culture ? A cette question, le Mémoire répond en rappelant tout d'abord une exigence fondatrice du pluralisme politique : un gouvernement qui ne possède pas sur un sujet la compétence *première* doit exercer ses pouvoirs de manière à faciliter positivement l'exercice des compétences des autres gouvernements

(1) *Mémoire du Collège Jean de Brébeuf à la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels* (Montréal 1954), p. 23.

(2) *Ibid.*, p. 26.

(3) *Ibid.*, pp. 26-27.

(4) *Ibid.*, p. 27.

sur le même sujet. En d'autres termes, le devoir du gouvernement central est de faciliter le plus possible la tâche des législatures provinciales, surtout quand sont en question des biens humains majeurs, tels que la culture et l'éducation.

"Si l'on admet que le sens profond de la constitution veut que le premier droit en matière non seulement d'éducation, mais aussi de culture et de "recherche" scientifique, soit reconnu aux provinces, le fédéral ne peut considérer aucun de ces domaines comme son fief propre. Il doit même faire en sorte que les provinces, comme pouvoirs distincts et autonomes, deviennent aptes à exercer, sur ce développement de la culture, la *compétence première* qui leur revient normalement"¹.

Et le Mémoire d'ajouter cette précision, qui nous paraît essentielle: la responsabilité du pouvoir fédéral sur le développement de la culture et de l'éducation ne peut être considérée "comme une responsabilité indirecte qui demeurerait sur le même plan que celle des provinces, comme si le pouvoir central devait assurer l'aide financière aux pouvoirs locaux pour l'exercice de leur compétence". Non, cette responsabilité s'exerce sur un plan différent de celui où s'effectue le développement de la culture et où se donne l'éducation; elle "doit s'exercer par l'action politique générale qui cherche de toutes manières à permettre aux provinces de satisfaire pleinement et de façon entièrement autonome aux exigences de leur compétence première sur la culture et l'éducation; ce qui suppose, pour les provinces, le droit et la possibilité de percevoir des impôts en rapport avec leur tâche".²

Nous croyons que s'imposent aussi à l'attention de tous, les pages où le Mémoire décrit et juge les tendances actuelles à distinguer dans l'ordre culturel deux domaines: le premier, celui de l'éducation entendue au sens traditionnel du mot, et que l'on abandonne volontiers aux provinces, le second, celui de la recherche scientifique et des savoirs connexes, considéré comme auto-suffisant, indépendant, en marge des vieilles cultures, et dont on voudrait confier le soin au pouvoir central, sous prétexte qu'un tel domaine est, de sa nature, universel et identique en toute situation.

Sur ces tendances, le Mémoire porte un jugement sévère mais qui nous paraît juste dans son fond:

"Qu'il y ait là une incompréhension extrêmement dangereuse pour l'avenir de la culture au Canada, c'est ce que tout cet exposé espère mettre en lumière. La tendance qui réclame l'indépendance absolue du développement culturel empirique et qui vise, par le fait même, à séparer la culture en deux secteurs imperméables l'un à l'autre sabote les fondements mêmes de la culture, qui est unité organique et synthèse de tous les apports de la vie de l'esprit.

(1) Ibid., pp. 27-28.

(2) Ibid., pp. 28-29.

"Une telle répartition de compétences équivaldrait à bloquer définitivement le moment culturel présent dans un dualisme réfractaire à toute intégration. Ce serait même, grâce aux largesses dont le favoriserait le pouvoir central, faire arbitrairement d'un simple secteur culturel un ordre culturel, — ordre faux parce qu'empirique et incomplet, — qu'on ne tarderait pas à considérer comme l'unique culture nationale" ¹.

Ces pages ainsi que celles qui les précèdent nous paraissent apporter une réponse directe et pertinente aux trois arguments invoqués par le Rapport Massey en vue de légitimer les interventions fédérales dans le domaine de l'éducation et de la culture. Aussi en recommandons-nous la lecture à tous ceux qui désirent prendre conscience de la véritable portée du débat ainsi que des valeurs qui y sont engagées.

6.—Le rôle national et les besoins des universités

Nous avons déjà indiqué l'argument invoqué par le Rapport Massey pour légitimer les octrois fédéraux aux universités. Celles-ci, dit-on, ont de pressants besoins financiers, auxquels les provinces seules ne peuvent satisfaire; or, les universités rendent à la cause nationale de multiples services: elles accueillent des étudiants venant de toutes les provinces, elles se spécialisent dans des branches du savoir qui intéressent tout le pays, elles fournissent à l'Etat ses meilleurs recrues, elles entreprennent des recherches nécessaires à la défense du pays et au développement de nos ressources naturelles, etc., etc. Pour tous ces services, il n'est que juste, conclut-on, que le gouvernement fédéral leur verse quelque octroi en vue de leur aider à poursuivre une oeuvre aussi essentielle à la vie de toute la nation ².

Avant d'en venir à cet argument proprement dit, nous croyons devoir signaler un illogisme dans l'attitude des membres de la Commission Massey à l'égard des universités. Dès les premières pages de leur Rapport, en effet, ils ont, en vue de justifier leur mandat, distinguer entre l'éducation académique et l'éducation générale ou extra-scolaire. Ils ont même pris la peine de préciser que par la première, ils entendaient "l'éducation académique telle qu'on la dispense dans les écoles et les universités", et de nous dire, soit directement soit indirectement par l'intermédiaire de deux mémoires qu'ils citent à l'appui de leur thèse, qu'ils bornaient leur enquête à la seconde forme d'éducation, parce que la première relevait des provinces: "C'est cette culture ou éducation générale, extra-scolaire, dont nous sommes appelés à connaître" ³.

(1) Ibid., pp. 41-42.

(2) La plupart de ces arguments se retrouvent dans le mémoire que l'université McGill, de Montréal, a soumis à notre Commission.

(3) *Rapport* . . . , p. 7, nos 14 et 15.

Et cependant, les Commissaires n'en ont pas moins consacré deux chapitres de leur Rapport au problème des universités et cela, après avoir reconnu que "les universités sont, chez nous, des institutions provinciales". Comment vont-il justifier leur intervention en un domaine aussi étranger à leurs attributions, comme ils l'ont avoué eux-mêmes? Parce que, disent-ils, les universités, exercent une influence "sur les divers sujets qui ressortissent officiellement à notre mandat", et de plus, "les nombreuses observations qui nous ont été faites en ce sens ont aussi aidé à nous convaincre de la nécessité d'étudier cette question". Vont-ils même en cela se borner à étudier les activités universitaires sous l'unique aspect de la culture ou de l'éducation générale? Non pas: "Au chapitre XIV, ajoutent-ils, nous aurons l'occasion de souligner certains aspects et certains problèmes se rapportant à l'activité académique de nos universités" ¹. De fait, ce chapitre contient de fort belles pages sur "Les humanités et les sciences sociales", sur "L'homme de science et la recherche scientifique", ainsi que sur "les universités et la recherche fondamentale". Et tout cela se termine par des recommandations en vue d'aider les universités à s'acquitter de leurs obligations, même dans le domaine académique: "Il n'en reste pas moins que la nation doit aider les universités à remplir leur rôle originel et toujours essentiel, qui est de dispenser une éducation libérale" ².

Comme on le voit, la distinction entre éducation académique et culture n'a pas tenu longtemps dans la question des universités. Du terrain de la culture, objet précis, disaient-ils, de leur enquête, les Commissaires ont vite glissé au terrain de l'éducation académique, ce qui prouve la fragilité de leur distinction fondamentale.

Que faut-il penser maintenant des arguments employés en vue de justifier les octrois fédéraux aux universités? Sur ce point, nous croyons qu'une réponse complète nous est fournie par le remarquable mémoire qu'a soumis l'Université de Montréal à notre Commission ³. Ce mémoire, en effet, non seulement analyse avec beaucoup de science la situation constitutionnelle des universités au Canada, mais aussi reprend un à un chacun des arguments du Rapport Massey en faveur des interventions fédérales et en discute la portée ainsi que la valeur.

(1) Ibid., p. 157. "Au début de notre travail, nous avons pensé que les universités canadiennes n'étaient pas dans le cadre de nos attributions et que, par conséquent, elles ne devaient pas être comprises dans cette enquête" (Ibid., p. 157).

(2) Ibid., p. 410, no 10.

(3) *Mémoire de l'Université de Montréal à la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels*, 1954.

L'histoire et le droit, dit le Mémoire en question, sont d'accord pour faire des universités des institutions relevant de la juridiction provinciale. Parmi les biens, en effet, qu'énumère la quatrième cédule accompagnant l'Acte constitutionnel et qui doivent être partagés entre les deux nouvelles provinces d'Ontario et de Québec, se trouvent les suivants : "Fonds permanent de l'Université. Institution royale. Education-Est. Fonds du revenu de l'éducation supérieure du Bas-Canada". Si les auteurs de la Constitution avaient le moins du monde envisagé de confier au pouvoir fédéral la juridiction sur les universités, ils n'auraient certes pas abandonné ces biens aux législatures provinciales. Aussi le Mémoire conclut-il :

"C'était donc aux provinces elles-mêmes, en répartissant entre elles l'actif, conformément à des normes à déterminer, et proportionnellement à leurs droits respectifs, de continuer d'assumer la charge de secourir les universités ou de les faire vivre. On trouve ici de façon indirecte une détermination précise de l'autorité dont les universités se trouvent d'une part à relever, d'autre part à devoir attendre leurs subsides courants. Dans l'esprit des Pères de 1867, les universités sont nettement d'ordre local ou régional" ¹.

De plus, la juridiction provinciale sur les universités reçoit une double confirmation des faits suivants : seule la Législature provinciale pourrait conférer aux universités le pouvoir de percevoir une taxe directe pour subvenir à leurs besoins, et seule elle pourrait aussi se les approprier soit par voie d'expropriation en continuant leur oeuvre, soit par voie de déshérence lorsqu'elles ne pourraient plus remplir leur but et cesseraient d'exister ².

Puis, après avoir souligné la cohérence du système d'éducation du Québec, cohérence qui appelle et impose "la juridiction constitutionnelle provinciale" ³, le Mémoire examine les arguments du Rapport Massey en faveur des octrois fédéraux. Le raisonnement des Commissaires, ajoute-t-il, paraît avoir été le suivant : les universités ont besoin d'argent, le gouvernement fédéral peut leur en donner et est prêt à le faire; donc tout ce qui sera un refus de cette offre est une entrave au développement des universités, par conséquent antinational et doit être rejeté.

Voici comment le Mémoire juge une telle manière de raisonner :

"On ne réfléchit pas que la constitution peut avoir une valeur supérieure à une entrave (mot inacceptable en l'occurrence) provisoire au développement universitaire. C'est un raisonnement analogue qui a fait écrire ailleurs que toute objection apportée par un gouvernement provincial à ce qu'une université relevant de lui accepte de l'aide du gouvernement fédéral est une atteinte à l'autonomie

(1) Ibid., p. 5.

(2) Ibid., pp. 7-8.

(3) Ibid., p. 30.

même de l'université. Il est trop évident que c'est ici le sentiment et non la logique qui mène l'argumentation" ¹.

En fait, continue le Mémoire, les universités sont d'abord et avant tout des centres locaux d'éducation et des protectrices des lettres, des arts et des sciences, et comme tels, elles se classent immédiatement dans l'orbite provinciale. Il est vrai qu'elles rendent de grands services à la cause nationale, mais les écoles élémentaires et secondaires aussi, de même que les municipalités.

Dire que l'université joue un rôle national parce que ses étudiants y viennent de tout le Canada est loin d'être un argument probant. Raisonner ainsi, c'est ne pas tenir compte de la réalité, au moins en ce qui touche les étudiants de langue française dans la province de Québec; c'est ignorer le nombre d'étudiants étrangers qui viennent étudier dans certaines de nos universités, et le fait que le gouvernement fédéral dépense alors des deniers publics autrement que pour des nationaux. D'autre part, le droit de libre circulation d'une province à l'autre que possède le citoyen canadien ne saurait servir de prétexte à favoriser la centralisation dans une matière que est attribuée directement aux provinces, car autrement c'est tout le régime fédératif canadien qu'il faudrait supprimer ².

Quant aux deux ou trois autres arguments du même Rapport, ils n'ont guère plus de valeur probante et ne sauraient justifier les interventions fédérales en ce domaine ³. Aussi les recommandations d'octrois fédéraux, à titre permanent, dans le contexte de la constitution actuelle, sont-elles inadmissibles :

"Nous ne voulons pas d'intervention fédérale dans le domaine de l'éducation et nous considérons que les subsides courants aux universités constituent une pareille intrusion. En d'autres termes, nous croyons fermement avec, pensons-nous, toute la population de la province de Québec, que l'éducation est et doit demeurer sous le contrôle provincial, que l'enseignement universitaire fait partie du système de l'éducation et nous ne voulons aucun changement à ce système. Ceci posé, ne saute-t-il pas aux yeux que si le gouvernement fédéral doit donner des subsides annuels, donc courants, répétés, continus, permanents, il se trouve à exercer non pas un simple pouvoir de dépense, mais un pouvoir d'impôt pour des fins qui ne sont pas de sa juridiction. Quelle que soit la minceur relative des octrois ainsi distribués, on ne peut sortir de ce fait que le gouvernement fédéral s'est trouvé à lever des impôts pour des fins provinciales, ce qui excède indiscutablement sa juridiction parce qu'il se trouverait ainsi à empêcher les provinces d'exercer pleinement la leur" ⁴.

(1) Ibid., p. 34.

(2) Ibid., p. 42.

(3) On trouvera une critique détaillée de chacun de ces arguments aux pages 42 à 45 du Mémoire de l'Université de Montréal.

(4) Ibid., p. 53.,

Le Rapport Massey, continue le Mémoire de l'Université de Montréal, invoque l'exemple de l'Angleterre où fonctionne d'une façon satisfaisante, paraît-il, un *University Grants Committee*. Mais un tel système ne peut pas exister dans un Etat fédératif. Nos voisins américains qui l'ont examiné avec une attention particulière et ont chargé trois enquêteurs de se renseigner séparément sur les lieux, ont conclu unanimement à une impossibilité de son application aux Etats-Unis¹. Il y a des conditions qui rendent la formule possible et praticable en Grande-Bretagne, mais de telles conditions n'existent pas au Canada; au contraire, la situation y est toute différente².

Il est inutile, croyons-nous, de nous attarder davantage sur un tel sujet³. Le mémoire de l'Université de Montréal de même que celui du collège Jean de Brébeuf montrent d'une façon claire et décisive la faiblesse des arguments invoqués en faveur des interventions fédérales dans le domaine de l'éducation et de la culture. Nous partageons le même avis sur ce point. Le devoir du gouvernement fédéral en ce domaine, nous ne le répéterons jamais trop souvent, n'est pas d'intervenir directement, mais de faire en sorte, par sa politique générale et fiscale, que les provinces soient en mesure d'accomplir elles-mêmes et pleinement leurs fonctions. Voilà quelles sont les véritables exigences à la fois du bien commun, du gouvernement responsable et d'un authentique fédéralisme; une politique contraire ne peut qu'acheminer notre pays sur la route de l'étatisme et du totalitarisme, régime dont, en définitive, l'homme lui-même fait les frais et devient la grande victime, quel que soit par ailleurs son degré d'instruction.⁴

(1) Le Mémoire de l'Université de Montréal cite le témoignage du président H. W. Dodds de l'Université Princeton, lors du Congrès des universités du Commonwealth à Cambridge, en juillet 1953: "There is no possibility that we can duplicate the experience of the University Grants Committee. It is not exportable to America". (Ibid., p. 57).

(2) Le Mémoire énumère, d'après les déclarations de Sir Walter Moberly, président du *University Grants Committee*, les huit raisons qui rendent la formule possible en Grande-Bretagne, et il montre que ces raisons ne s'appliquent pas au Canada (Ibid., pp. 57-60).

(3) Au sujet de l'aide fédérale à la recherche scientifique, nous renvoyons à ce qu'en dit le Mémoire du collège Jean de Brébeuf, lequel d'ailleurs s'appuie sur l'autorité de la commission américaine *On Financing Higher Education*, (pages 42 à 54).

(4) Sur cette question de l'aide fédérale à l'éducation, on consultera avec profit le mémoire soumis à notre Commission par la *Chambre de Commerce du district de Montréal*, en septembre 1955, volume II, *Les relations fédérales-provinciales*, chapitre II, *La Commission Massey*, et chapitre III, *L'assistance financière aux universités*.

CHAPITRE VIII

Pratiques et théories en matière économique, sociale et fiscale

Le "nouveau fédéralisme canadien", tel qu'il s'est constitué en ces dernières années et tel que le préconisent ses partisans les plus zélés, a enfin pour principal objectif d'assurer au gouvernement central pleine liberté d'action et prépondérance dans le triple domaine économique, social et fiscal. Sans doute, au cours des quelque 90 ans qui se sont écoulés depuis la naissance de la Fédération canadienne, on pourrait relever bien des tentatives en ce sens, mais ce qui est nouveau, de nos jours, c'est la poursuite délibérée d'un tel objectif au nom des exigences pratiques de théories économiques et sociales toutes prometteuses de prospérité.

Le sujet soumis ici à notre considération est vaste et complexe. Il comporte, en outre, des aspects techniques qui le rendent peu facile d'accès, et dont nous croyons devoir laisser la discussion aux spécialistes et aux experts en la matière¹. Notre tâche présente consistera plutôt à donner des faits et des théories un aperçu aussi juste que possible, et à porter sur eux un jugement politique qui soit en accord avec les réalités sociales profondes de la vie canadienne.

(1) Voir les trois ouvrages du professeur François-Albert Angers annexés au présent Rapport: *La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels* (annexe 3); *Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales* (annexe 5); *La centralisation et les relations fédérales-provinciales* (annexe 11).

Le point de départ constitutionnel

Rappelons brièvement les données de la Constitution de 1867 en cette matière. Les dispositions fiscales sont connues et ont fait déjà l'objet de maints commentaires : d'un côté, le gouvernement reçoit le pouvoir de prélever des deniers par tout mode ou système de taxation, de l'autre, les législatures provinciales ont le droit exclusif de percevoir des contributions directes pour des fins provinciales. Bornons-nous à observer ici que la distribution des pouvoirs fiscaux manque de netteté et de précision : le champ d'imposition des législatures provinciales est sans doute bien délimité, mais malheureusement non pas entièrement à l'abri des incursions fédérales.

En matière de sécurité sociale, du moins au sens que l'on donne à cette expression de nos jours, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'est pas très explicite, et pour cause. Dans la pensée des gens de l'époque, c'est là un domaine qui relève de l'initiative privée et de l'action des institutions de charité, et tout au plus, en cas exceptionnel, de l'attention des municipalités.

Ce qui est clair, en tout cas, c'est que les fonctions fédérales sont limitées à quelques cas très précis : la quarantaine, les hôpitaux de marine, les pénitenciers, alors que les législatures provinciales, en plus du pouvoir de légiférer sur toutes les matières de nature purement locale ou privée ainsi que sur la propriété et les droits civils, et les institutions municipales, se voient confier explicitement le soin de veiller à "l'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, des asiles, des hospices et des refuges" (article 92, 7). Autant dire qu'elles reçoivent juridiction pour s'occuper de toutes les institutions ordinaires d'assistance, de bien-être et de santé, bref de sécurité sociale, qui existent alors ¹.

Sur le terrain économique proprement dit, les deux ordres de gouvernement jouissent du droit d'intervention, le gouvernement fédéral pour réglementer le trafic et le commerce, en particulier les banques, les lettres de change et les billets à ordre, l'intérêt de l'argent, le cours légal, etc., les législatures provinciales pour s'occuper de l'administration des terres publiques et des ressources naturelles, pour légiférer sur la

(1) A ce propos, le Rapport Rowell-Sirois résume bien la situation quand il écrit : "Mais, d'une manière générale, la juridiction provinciale en matière d'assistance sociale et, partant, la responsabilité de toute initiative et des charges financières sont réputées un trait essentiel de l'Acte constitutionnel : la responsabilité provinciale est la règle; la juridiction fédérale, l'exception" (*Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, vol. II, p. 15).

propriété et les droits civils, ainsi que sur toutes les matières de nature purement locale ou privée.

Le partage des pouvoirs est ici plus élaboré, mais n'est pas aussi précis qu'il en a l'air ou qu'on l'aurait souhaité : d'une part, la réglementation du commerce appartient au Dominion, d'autre part la législation sur la propriété et les droits civils relève des provinces. Comment ces deux pouvoirs vont-ils se concilier dans la pratique ? Seule l'intervention des tribunaux pourra parvenir à opérer une telle conciliation.

Telle est, au point de départ, la situation juridique de chaque ordre de gouvernement en matière fiscale, sociale et économique. Comment les faits vont-ils évoluer ? Essayons de le rappeler en quelques mots, avant d'en arriver aux thèses et aux théories des dernières années.

L'évolution des faits

A partir de ces données constitutionnelles primitives, les faits vont évoluer sous une double influence principale : celle des tribunaux, et notamment du Conseil privé britannique, qui interpréteront le partage des pouvoirs législatifs et délimiteront les droits et devoirs de chacun, et celle des conceptions régnantes sur le rôle de l'Etat en matière économique et sociale.

De l'interprétation donnée par le Conseil privé à l'Acte de 1867, on peut dire qu'elle a en général visé à sauvegarder, non pas seulement l'autonomie des provinces, comme on se plaît à le répéter en certains milieux, mais bien avant tout et surtout le principe fédératif lui-même, c'est-à-dire le principe de l'autonomie de chaque ordre de gouvernement dans sa sphère propre.

Sur le terrain fiscal, il maintiendra, d'une part, de très amples pouvoirs au gouvernement central et, d'autre part, le droit exclusif pour les législatures provinciales de percevoir des contributions directes pour des fins provinciales. Sur le terrain social, il ne reconnaîtra au gouvernement central que les seules compétences explicitement mentionnées dans la Constitution, et il défendra toujours la primauté de la juridiction provinciale, même quand le Dominion invoquera son pouvoir général de légiférer "en vue de la paix, de l'ordre public et de la bonne administration au Canada", ou même encore son pouvoir de conclure des traités.

Sur le terrain économique enfin, le Conseil privé aura à expliciter le sens et le contenu des deux expressions rivales : *la réglementation du commerce*, relevant du gouvernement fédéral, et *la législation sur la pro-*

priété et les droits civils, appartenant aux législatures provinciales. S'inspirant des exigences du principe fédératif, le Conseil privé, et cela dès les premières causes soumises à sa considération, reconnaîtra au Dominion un droit de réglementation générale sur le commerce extérieur et inter-provincial, mais maintiendra pour les provinces le pouvoir de régler les contrats individuels d'un commerce particulier sur leur territoire¹.

Ainsi donc, l'action du Conseil privé s'exercera en faveur de la sauvegarde du principe fédératif, et par conséquent c'est ailleurs qu'il faut chercher les causes et les agents de la centralisation fiscale, économique et sociale que nous connaissons aujourd'hui.

Celle-ci s'effectuera à la faveur d'événements comme les guerres mondiales et les crises économiques, ainsi que sous l'influence de théories réclamant toujours une plus grande intervention de l'Etat dans les affaires économiques et sociales.

Au cours du XIX^e siècle et jusqu'à la première guerre mondiale, les gouvernements demeurent fidèles, en somme, aux maximes du libéralisme économique, laissant la plus grande liberté possible à l'initiative privée dans tous les domaines. En vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral avait reçu la tâche de relier par des chemins de fer les provinces entre elles; il s'engagea avec résolution dans cette gigantesque entreprise. L'échec des négociations commerciales avec les Etats-Unis conduisit, en 1879, à l'utilisation des douanes comme instrument de politique économique et ferroviaire. Puis, le gouvernement central tente, à diverses reprises, mais avec plus ou moins de succès, de contrôler certaines activités économiques, entre autres le commerce des boissons alcooliques et la vente de l'assurance. Mais il n'est pas question encore de dirigisme économique.

Sur le terrain social, ce sont, selon les idées régnantes de l'époque, les municipalités qui se chargent des premières mesures d'assistance et de bien-être après la Confédération². Dès les débuts du XX^e siècle cependant, les législatures provinciales interviennent et multiplient les lois concernant les accidents du travail. De plus, entre 1910 et 1920, tout l'Ouest du Canada, y compris l'Ontario, établit des pensions d'Etat aux mères nécessiteuses.

(1) *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881) 7 A. C. 96.

(2) Voir à ce sujet les annexes au présent Rapport : R. P. Gonsalve Poulin, O.F.M. : *L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608-1951*. — François-Albert Angers: *La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels*.

De son côté, le gouvernement fédéral commence à s'intéresser à ces questions. En 1907, il fait adopter par le Parlement la "loi des enquêtes en matière de différends industriels" qui tend à réglementer le droit de grève, mais que le Conseil privé finira par déclarer *ultra vires*¹. En 1908, il établit une sorte de système de pensions de vieillesse, système libre et volontaire appelé "rentes sur l'Etat"².

Vers la fin du XIXe siècle et les débuts du XXe, une vague d'immigrants déferle sur le Canada et y introduit les idéologies socialisantes de l'Europe. Déjà, en 1907, un député de la Colombie britannique a proposé aux Communes l'établissement, par le gouvernement central, d'un système universel de pensions de vieillesse.

La guerre de 1914-1918 fournit au gouvernement fédéral l'occasion et le prétexte de s'introduire dans le champ de l'impôt direct, d'exercer certains contrôles économiques, en particulier sur les prix et sur les profits, et surtout de développer par la suite sa politique de subventions conditionnelles aux provinces. Dès 1919, en tout cas, il établit un ministère fédéral de la santé, accorde des octrois pour aider à la lutte contre les maladies vénériennes et au développement de l'instruction technique.

L'après-guerre verra naître dans l'Ouest canadien un parti socialiste, qui ne tardera guère à se faire à Ottawa l'apôtre de la sécurité sociale selon les modalités européennes patronnées par le Bureau international du Travail. Déjà les provinces de l'Ouest, aux traditions moins anciennes et moins fermes quant à l'autonomie de leur gouvernements, commencent à faire sentir leur influence en un sens qui ne peut qu'encourager la centralisation fédérale. En 1926, le parti libéral au pouvoir cède aux pressions socialisantes et entre résolument dans le domaine du bien-être par la loi des pensions de vieillesse.

Puis, éclate la crise économique de 1929-1930. Le chômage se généralise, soulevant d'énormes difficultés pour tous les gouvernements, surtout pour les gouvernements municipaux et provinciaux lesquels, en accord avec les conceptions financières et fiscales de l'époque, se prétendent en mauvaise posture financière et réclament l'intervention des autorités fédérales. Celles-ci, partageant au fond les mêmes conceptions, se montrent tout d'abord peu empressées d'assumer une charge

(1) *La Commission de l'électricité de Toronto v. Snider* (1925) A. C. 396.

(2) "Au 31 mars 1953, la valeur annuelle des rentes servies était de \$28,218,012 et le nombre de contrats de rentes différées s'élevait à 246,724. Le montant global des primes au 31 mars 1953 était de \$773,286,981" (*Annuaire du Canada, 1954*, p. 253).

aussi lourde, puis, le mal enpirant, finissent par venir financièrement, soit par des secours directs aux chômeurs, soit par des travaux publics, soit par des subventions aux provinces et aux municipalités.

Peu à peu, la mentalité canadienne se laisse entraîner au pessimisme sur l'avenir du capitalisme, du moins sous sa forme libérale. Elle se tourne cependant vers des solutions de contrôle indirect plutôt que vers les conceptions socialistes d'un contrôle économique et social organisé selon une seule pensée directrice et ordonnatrice. On s'en prend à la monnaie, et il s'ensuit un mouvement d'idées qui aboutit à la création de la Banque du Canada en 1934. Grâce à cette institution, déclare le ministre des Finances, dans son discours du budget, "nous pourrions exercer un contrôle centralisé sur le volume de la monnaie et du crédit avec le seul intérêt public en vue. Nous espérons ainsi réaliser une plus grande stabilité économique, pour autant que la chose est possible par l'intermédiaire des moyens monétaires"¹. Sont alors à la mode les politiques dérivées de la théorie quantitative de la monnaie, telle que mise au point par Irving Fisher, de même qu'une action à la baisse sur les taux d'intérêt par une politique de plus grande facilité monétaire.

L'expérience américaine ayant soulevé des doutes sérieux sur l'efficacité d'une telle solution et les résultats sociaux du chômage prolongé se révélant désastreux, les esprits se tournent bientôt ailleurs. Le plein emploi devient l'objet des préoccupations, et la théorie de Keynes vient au moment psychologique en illustrer le mécanisme et les exigences.

C'est au point de jonction de ces courants d'idées que s'insère le Rapport Rowell-Sirois, qui servira bientôt d'inspiration à la politique centralisatrice du gouvernement fédéral et dont nous étudierons la thèse dans quelques instants.

Puis, suit une période entièrement dominée par l'action du gouvernement fédéral. Pour permettre à ce dernier de légiférer sur l'assurance-chômage la Constitution canadienne subit un amendement en 1940; elle en connaîtra un autre, dix ans plus tard, à propos des pensions de vieillesse. A la faveur de la guerre, la centralisation fiscale devient un fait accompli, et elle se maintiendra par la suite grâce au système des accords fiscaux. Dans le même temps, la centralisation économique est en voie de s'opérer, et cela au nom de théories inspirées de lord Keynes en Angleterre. Le gouvernement central multiplie ses interven-

(1) *Débats de la Chambre des Communes*, 22 mars 1935, p. 1966 (éd. ang.).

tions sur le terrain social : assurance-chômage, allocations familiales, programme national d'hygiène et de santé, pensions aux vieillards de 65 à 69 ans, pensions aux invalides.

Au nom de quelles thèses et de quelles théories, cette centralisation sur le triple plan fiscal, économique et social s'est-elle accomplie et prétend-elle se maintenir ? Cette question, il faut à la fois nous la poser et nous efforcer d'y répondre, car les circonstances actuelles ne nous confrontent pas seulement avec une simple volonté de puissance de la part du gouvernement fédéral, mais avec une politique délibérée qui prétend trouver sa justification dans les exigences économiques et sociales de la réalité canadienne. Aussi nous faut-il présenter ici d'une façon un peu plus détaillée la thèse du rapport Rowell-Sirois ainsi que les théories économiques d'après-guerre.

La thèse du Rapport Rowell-Sirois

Jusqu'au Rapport Rowell-Sirois, s'il y eut de nombreuses tentatives de centralisation, la thèse elle-même n'avait pas encore été formulée. C'est le *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces* qui va lui donner corps, en 1940, du moins sous son aspect historique et juridique. De ce document capital, en effet, se dégage l'impression que le gouvernement fédéral a bel et bien droit à la prépondérance en matière économique et sociale, et selon le texte de la Constitution et selon les intentions des Pères de la Confédération.

Ceux-ci, nous laisse-t-on entendre, ont confié au gouvernement central toutes les grandes tâches économiques de l'époque : mise en valeur de l'Ouest, construction des chemins de fer et des canaux, politique douanière, et cela avec les pouvoirs les plus vastes dans le domaine de la taxation.

"Le gouvernement fédéral avait pour objet de communiquer une forte impulsion à l'expansion de la nouvelle économie nationale sur le plan transcontinental. Dans toute question s'y rapportant, son autorité ne devait pas être mise en doute comme l'avait été récemment celle du pouvoir central des Etats-Unis".¹

Délibérément donc, le gouvernement fédéral devait prendre l'initiative du développement économique. Malheureusement le Conseil privé, par son interprétation restrictive des pouvoirs du Dominion, a augmenté

(1) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, vol. I, p. 31.

l'importance des provinces et engendré un état de confusion et d'impuissance.

La guerre de 1914-1918 a bien permis au Dominion de reprendre son rôle prépondérant, mais pas pour longtemps, car, fatigué de ses rudes labeurs, il abandonne, aussitôt la guerre finie, l'initiative aux provinces. Celles-ci, favorisées par les circonstances, en profitent pour affirmer leur importance et poussent au développement de leurs ressources naturelles. Mais elles ne sont pas équipées financièrement pour soutenir une telle politique, et le régime fédératif s'en trouve désorganisé.

"La répugnance du Dominion à se lancer dans de nouveaux services a fait retomber le poids des nouvelles exigences sur les provinces et les municipalités. . . Alors que le Dominion appliquait une politique négative, fuyant les obligations nouvelles et s'efforçant d'alléger celles qui lui incombait déjà, provinces et municipalités en général élargissaient considérablement la sphère de leur activité et assumaient de nouvelles responsabilités d'une ampleur dont elles ne se rendaient pas compte" ¹.

Ce manque d'initiative et de décision du Dominion, d'une part, et cette incapacité financière des provinces, d'autre part, allaient causer des torts considérables à la population quand éclata la crise de 1930. Il devint vite évident "que l'on ne pouvait plus remédier aux maux économiques dont souffrait la nation simplement par l'établissement d'immigrants sur les terres et par les subventions à la construction des chemins de fer", et que "la solution ou l'atténuation de ces difficultés exigeait un nouveau genre de mesures de la part des autorités fédérales" ².

Mais, au lieu d'une politique hardie et innovatrice, on eut recours à "une politique d'expédients":

"Le Dominion, d'où seul devait venir une direction, s'est contenté d'agir au jour le jour en insistant sur les obligations constitutionnelles des provinces et la nécessité de ne pas laisser les gens souffrir de la faim par tout le pays" ³.

Tout aurait été beaucoup mieux prétend-on, s'il y avait eu alors centralisation de la politique monétaire, économique et sociale:

"Si les déficits dus aux secours avaient dépendu d'une autorité centrale ayant la direction de la politique monétaire et possédant le pouvoir de percevoir des impôts d'ordre national, on aurait pu se procurer les fonds nécessaires à un taux d'intérêt beaucoup moins élevé, puis les dépenser plus efficacement en vue de l'exécution d'un programme général et coordonné visant à assurer l'embauchage et la reprise des affaires. Dans ce dernier cas le pays serait sorti de la crise avec des finances en meilleur état; on aurait évité la quasi-ruine des trésors provinciaux et, en retour des dettes contractées, on aurait obtenu de bien meilleurs résultats tant à l'égard du bien-être social que de l'outillage matériel et productif" ⁴.

(1) Ibid., pp. 138 et 140.

(2) Ibid., p. 163.

(3) Ibid., p. 187.

(4) Ibid., p. 188.

Ainsi donc, du tableau historique que nous brosse le Rapport Rowell-Sirois se dégage l'impression que seule une politique centralisée aurait pu assurer la prospérité économique et sociale du Canada. Rien d'étonnant alors que les recommandations des Commissaires visent à atteindre un pareil objectif.

Et tout d'abord la centralisation fiscale par la mainmise fédérale sur les grands impôts directs. Pour justifier une mesure de ce genre, le Rapport eut recours à divers arguments, dont voici les principaux.

Il nous laisse entendre, en premier lieu, que le dessein des Pères de la Confédération était d'établir des provinces ne possédant que des pouvoirs de minime importance et des fonctions très limitées. Ces provinces vivraient des revenus qu'elles retireraient de l'exploitation de leurs ressources naturelles ainsi que des subventions que leur verserait le Dominion, de sorte qu'elles n'auraient vraiment pas besoin de recourir à l'impôt pour se financer. On leur laissait bien la possibilité de recourir à l'impôt direct, mais avec la conviction qu'elles n'auraient pas à utiliser elles-mêmes un tel pouvoir. C'est le Conseil privé qui en a fait de véritables gouvernements et a amplifié leurs fonctions, les obligeant à recourir à l'impôt direct pour se procurer les revenus nécessaires au financement de ces nouvelles charges.

A cet argument historique et juridique vient s'ajouter l'argument financier: les provinces, ou du moins un bon nombre d'entre elles, seraient incapables de faire face aux charges financières qui leur incombent aujourd'hui, et cela pour les trois raisons suivantes: a) leurs attributions législatives sont trop grandes et trop coûteuses à comparer à leur pouvoir de taxation, surtout dans les cadres d'une économie où les services d'Etat prennent une importance croissante; b) leur pouvoir d'emprunt est limité, alors que celui du Dominion jouit d'immenses possibilités; c) les grandes industries et les gros commerces se concentrent dans quelques provinces seulement, et donc les grandes fortunes et la matière taxable aussi, au détriment de la plupart des autres provinces ¹.

Survient enfin l'argument fiscal proprement dit, et cela sous une double forme. Tout d'abord, il y a des inconvénients pour le Dominion à trop utiliser les impôts indirects; il devrait plutôt financer ses services en recourant aux impôts directs, surtout aux impôts progressifs, comme l'impôt sur le revenu des particuliers et les droits de succession. Dans

(1) Sur ces points, voir l'annexe 5: François-Albert Angers, *Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales*.

ces conditions, on voit mal comment pourrait se maintenir le partage actuel des juridictions selon les impôts directs et indirects.

En outre, on se rend de plus en plus compte qu'il serait possible "d'atténuer, au moyen de mesures financières et monétaires, les répercussions des perturbations et des crises mondiales sur l'économie canadienne". Mais, il faudrait pour cela que le gouvernement fédéral ait pleine liberté dans le domaine de l'impôt, car, "le partage actuel des pouvoirs relatifs aux finances publiques mine toute action positive visant à accroître le revenu national tout en faisant effectivement fléchir ce même revenu". Il n'y a qu'une solution, si l'on veut assurer la prospérité économique du pays:

Les programmes fiscaux ayant des répercussions profondes sur le volume et la distribution du revenu national doivent être confiés à une seule autorité et la responsabilité de l'action ou de l'inaction doit être fixée sans le moindre risque d'équivoque" ¹.

Déjà s'amorce, comme on le voit, la thèse de l'influence des finances publiques sur le revenu national, de la nécessité d'utiliser les premières afin de soutenir le second, thèse à laquelle le gouvernement central va adhérer durant et après la guerre, soutenu en cela par les économistes keynésiens dont l'influence est alors prédominante à Ottawa ².

En matière de sécurité sociale, la Commission Rowell-Sirois, on le sait, prôna la juridiction fédérale sur certains points: chômage (assistance et assurance), assurance-vieillesse (pensions de vieillesse à base contributive), mais laissa les autres services sociaux aux provinces, tout en suggérant la possibilité d'une perception fédérale des cotisations d'assurance-maladie ou d'accidents du travail sur requête des provinces intéressées à un tel système.

Quels motifs les Commissaires donnèrent-ils en vue de justifier une nouvelle répartition des pouvoirs législatifs en cette matière? Ils nous l'expliquent eux-mêmes, quand ils énoncent les principes qui les ont guidés dans leur étude de la meilleure répartition de juridiction à la lumière des conditions actuelles et des évolutions probables. Voici ce qu'ils écrivent:

"Dans l'application de ces considérations, nous devons recommander que certains services actuellement du ressort des provinces devraient être attribués au Dominion pour des motifs d'uniformité nécessaire par tout le Canada, ou d'éco-

(1) Rapport, vol. II, pp. 78-79.

(2) Cf. A. F. W. Plumptre, *A Prophet not without Honour* (University of Toronto Quarterly, October 1951, p. 82).

nomie inhérente à une administration unifiée, ou pour la raison que les provinces n'ont pas toutes la même capacité financière de les dispenser"¹.

En bref, pour des raisons d'uniformité, d'économie, de disparité financière des provinces, certains services sociaux doivent relever de l'autorité fédérale. On insiste encore une fois sur le fait qu'à l'époque où fut rédigée la Constitution, l'assistance sociale n'était qu'une fonction de minime importance et que les provinces n'ont pas reçu les pouvoirs financiers suffisants pour faire face aux énormes dépenses qu'elle occasionne de nos jours. Il vaudrait mieux en conséquence que la juridiction en la matière soit là où est le pouvoir général de taxer, lequel ne saurait être donné aux provinces. De plus, "en assumant la pleine responsabilité de l'assistance-chômage, le Dominion serait plus porté à adopter de vigoureuses mesures remédiatrices et préventives que sous le régime actuel des responsabilités financières partagées"².

Les motifs de centralisation deviennent plus forts si, au-delà de l'assistance, on envisage un programme d'assurances sociales. Des services contributifs trouvent leur avantage "dans un certain degré d'uniformité pour tout le Canada et, par conséquent, dans la perception des contributions par le Dominion". Autrement, "l'industrie d'une province sera portée à se plaindre si elle est taxée pour des services sociaux qui n'existent pas en d'autres provinces, ou y sont assurés par un impôt général"³.

On invoque alors le danger de migration des industries, ainsi que les inconvénients possibles résultant de la migration des populations. Enfin l'administration serait plus simple et moins coûteuse si le gouvernement central est chargé des perceptions, en particulier en ce qui concerne les fonds de réserve et la comptabilité à tenir à propos des travailleurs nomades⁴.

La thèse du Rapport Rowell-Sirois pourrait, en définitive, se résumer ainsi : à l'origine, les auteurs de la Constitution avaient voulu conférer au gouvernement fédéral la prépondérance fiscale et économique. Pour diverses raisons, en particulier par suite de l'interprétation trop large donnée par le Conseil privé aux pouvoirs des provinces, le Dominion n'a pas été en mesure d'exercer une telle prépondérance, et il s'en est suivi de la confusion et du malaise. Il faut donc redonner

(1) Rapport, vol. II, p. 13.

(2) Ibid., p. 27.

(3) Ibid., p. 37.

(4) Ibid., pp. 37-38.

au Dominion la prépondérance à laquelle il a droit et sans laquelle il ne peut assurer la prospérité du pays. Les provinces doivent, en conséquence, se retirer du champ des grands impôts directs et accepter de recevoir des subventions fédérales d'après une norme nationale. Pour le plus grand bien de la population canadienne, elles doivent aussi reconnaître sans discussion l'autorité du gouvernement fédéral dans la vie économique. Quant à certains services sociaux, pour des raisons d'uniformité, d'économie et de disparité financière entre les provinces, il faut les confier au Dominion. Ainsi armé, ce dernier pourra agir avec rapidité et efficacité sur tous les secteurs de la vie économique et faire face aux crises avec de plus grandes chances de succès. Bref, l'unité de direction et la centralisation sont les conditions premières de la prospérité du Canada.

Le gouvernement fédéral se laissera facilement convaincre par un tel raisonnement. Bien plus, il verra, dans la politique suivie durant la guerre, l'illustration et la confirmation de la thèse du Rapport Rowell-Sirois. En somme, dira-t-il à la conférence du rétablissement, en 1945, durant la crise de 1929 à 1939, alors qu'il n'y avait pas unité de direction, l'économie canadienne était désorganisée, mais avec la guerre se fit l'unanimité et se réalisa l'unité d'effort, qui devaient aboutir à la victoire. Ainsi, devons-nous demeurer unis sous une seule direction pour les tâches de l'après-guerre.

"Les difficultés de la crise furent rapidement submergées par le grand effort national contre l'agression étrangère. . . Le gouvernement fédéral prit sur lui d'organiser l'effort national, sans que rien entravât son pouvoir à cet égard. Ces circonstances et l'esprit de collaboration des gouvernements provinciaux permirent de vaincre, ou d'oublier temporairement, les causes qui ont retardé la découverte de solutions aux difficultés du passé.

"La réalisation de nos projets dans l'après-guerre doit, tout comme pendant la guerre, être l'objet d'un effort national. Le succès de l'obtention de hauts niveaux d'embauchage et d'un surcroît de bien-être et de sécurité dépend de la fructueuse collaboration de tous les gouvernements et de tous les groupes du pays. Il incombe au Gouvernement de suivre des programmes qui permettent à l'initiative, à l'énergie et au sens pratique de chaque citoyen d'atteindre un niveau de vie toujours croissant. . ." ¹

Les propositions faites alors aux provinces allaient déterminer dans quel sens le gouvernement fédéral entendait cette expression : "un effort national". Déjà, en effet, il s'est laissé influencer non seulement par la thèse historique et juridique du Rapport Rowell-Sirois, mais aussi par les nouvelles théories économiques, que lui font valoir ses experts et ses conseillers, et qui, prétend-on, exigent, elles aussi, la centralisation pour donner leur mesure.

(1) *Conférence fédérale-provinciale, 1945*. Propositions du gouvernement du Canada, lues par M. Louis Saint-Laurent à la séance d'ouverture du 6 août, p. 59.

Les exigences de la "nouvelle économie"

Au moment où se rédige le Rapport Rowell-Sirois, les théories de l'économiste anglais Keynes ont déjà commencé à se répandre et à influencer les esprits au Canada. Si les Commissaires en ont pris connaissance, ils ne paraissent pas s'en être profondément pénétrés. Sans doute ont-ils envisagé les travaux publics dans la perspective d'un plan coordonné, et les finances publiques dans leurs relations avec le revenu national, mais leurs recommandations sociales et fiscales sont dictées par des considérations d'équilibre budgétaire, de bien-être et d'uniformisation des services, plus que par des raisons de stabilisation économique.

La guerre de 1939 et le rôle important que joua lord Keynes dans l'organisation économique et financière de l'effort de guerre britannique devaient assurer la prédominance de ses doctrines interventionnistes jusque dans nos milieux officiels. La capitale fédérale regorge alors d'économistes keynésiens, auxquels le gouvernement fera appel pour préparer le programme économique et social d'après-guerre et qui ne manquent pas de faire passer leurs idées dans les projets qu'ils lui suggèrent ou qu'ils lui recommandent, si bien qu'on a pu dire, non sans vérité, que de toutes les capitales du monde anglophone, c'est probablement Ottawa qui a subi le plus l'influence de Keynes ¹. Pour se convaincre de l'ampleur de cette influence, on n'a qu'à parcourir les rapports des différents comités chargés de préparer les projets et la politique d'après-guerre, celui de l'*Advisory Committee on Reconstruction* tout particulièrement ².

L'objectif qu'il faut se fixer, nous dit-on, c'est le maintien de la stabilité économique et le plein emploi. Or l'une et l'autre supposent que le peuple canadien dans son ensemble (y compris les compagnies et les gouvernements) dépense tout son revenu-argent à l'achat de la production courante de biens et de services, ou tout au moins l'investisse. Il faut donc encourager et les dépenses et les investissements tant des particuliers que des compagnies. Plus que cela, le gouvernement doit

(1) "Perhaps in no capital of the English-speaking world did Keynes exercise more influence than in Ottawa" (Alexander Brady, *Democracy in the Dominions*, Toronto, 1952, p. 55). Le même auteur ajoute encore ceci:

"There were in Ottawa political leaders and public servants, particularly the latter, who were much influenced by the teachings of Lord Keynes, and who viewed federal spending as a basis of economic stability. They had envisaged a post-war depression, and planned to control it by the kind of expenditures mentioned above and by other measures that would stabilize production. They endeavoured to make the national budget the balance wheel of the economy" (Ibid., pp. 55-56).

(2) *Advisory Committee on Reconstruction. Report*. Ottawa, September 24, 1943.

s'en mêler et concourir à stabiliser l'économie et à assurer le plein emploi par ses propres dépenses et investissements, ce qui exigera de sa part une politique fiscale et monétaire appropriée ainsi qu'un programme de travaux publics minutieusement agencés ¹.

La politique fiscale agira directement sur l'entreprise par un jeu de taxes qui lui fera préférer l'investissement, ou par des taux d'intérêts qui le lui rendront plus alléchant. Elle influencera également le volume du pouvoir d'achat disponible pour la dépense de biens et de services de consommation, soit par des modifications à l'impôt, soit par des prestations de sécurité sociale. Le programme de travaux publics procurera de l'emploi et remettra en circulation les épargnes non utilisées.

Comme enfin l'économie nord-américaine s'est caractérisée depuis plus d'un siècle par des variations cycliques, les gouvernements devront apprendre l'art d'affronter de telles variations par une politique élastique de taxation qui tienne compte à la fois des facteurs économiques et fiscaux. D'où la nécessité d'étudier le mécanisme des "budgets cycliques", différents des budgets ordinaires et établis non pas annuellement, mais pour une assez longue période. En vertu de cette politique, les gouvernements, en temps de dépression, feront de fortes dépenses qu'ils financeront au moyen d'emprunts, et, en temps de prospérité, réduiront leurs investissements et amasseront des surplus budgétaires en vue des années difficiles qui pourraient survenir ².

Cette politique nouvelle comporte nécessairement tout un ensemble de mesures de sécurité sociale considérées comme indispensables pour aider à corriger les variations du cycle économique. La sécurité sociale, observe encore l'*Advisory Committee*, n'intéresse pas uniquement le bien-être des citoyens. Elle fournit aux gouvernements une importante série d'instruments fiscaux à des fins de reconstruction et de stabilisation. Par suite, des mesures de sécurité sociale doivent être envisagées comme

(1) On trouvera l'exposé de la théorie aux pages 12 et suivantes de la brochure ci-dessus mentionnée ("...our opinion as to the significance of capital formation in the maintenance of economic stability and full employment").

(2) "Your Committee also recommends careful study of the machinery of cyclical budgeting by all governmental bodies in the Dominion of Canada. From what has already been said, it is apparent that public investment policy differs from the normal fiscal operations of government in times of peace. It demands not a regular annual appropriation, but substantial expenditures (conceivably in excess of the total normal revenues) during some years when depression threatens, and these expenditures may have to be financed by governmental borrowing. During years of considerable business activity, on the other hand, the level of public investment should be substantially reduced, and there should be obtained from tax revenues a budgetary surplus that could be used to retire the securities previously issued or to build up a fund for public investment in the future" (Ibid., pp. 28-29).

partie intégrante de la politique économique gouvernementale, et cela est d'autant plus important que les divers éléments d'un système de sécurité sociale réagissent les uns sur les autres et qu'il est essentiel que l'ensemble se développe logiquement sous l'inspiration d'une politique uniforme ¹.

Car c'est là la condition du succès : que la politique d'investissements publics soit prompte et flexible, qu'elle ait été longuement préparée dans le détail ², et qu'il y ait coordination des programmes gouvernementaux dans tout le Canada. Aussi l'*Advisory Committee* recommande-t-il que le Dominion crée un *National Development Board*, prenne les mesures pour établir le mécanisme nécessaire à la coordination des programmes, de sorte qu'il n'y ait plus qu'une seule politique en ce qui concerne les investissements publics, l'utilisation des ressources naturelles, l'emploi de mesures fiscales pour régler la formation du capital privé, etc. ³.

Même ces mesures de coordination ne régleront qu'une partie du problème. Il faudra que les gouvernements s'entendent sur le partage des pouvoirs fiscaux et des fonctions économiques et sociales. Aussi une nouvelle conférence fédérale-provinciale sera-t-elle nécessaire qui pourrait prendre pour base de ses discussions ainsi que de ses projets de réforme les recommandations du *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, lesquelles s'imposent encore à l'attention de tous ⁴.

Que le gouvernement fédéral ait fait sien un tel programme, il n'est besoin pour s'en convaincre que de lire la brochure intitulée *Travail et revenus* présentée au Parlement par le ministre de la Reconstruction en

(1) "Social security measures, it must be pointed out, involve more than matters of welfare. They constitute an important group of fiscal instruments that governments can use in their general economic strategy of recovery and stabilization. . . It is essential, therefore, that the whole problem of social security should be studied, not in isolation but as an integral part of a governmental program in which fiscal policy is designed to stabilize the process of capital formation, and public investment is intended to supplement private investment with a view to the maintenance of full employment. . ." (Ibid., p. 33).

(2) "In order to attain these goals, public investment policy must be prompt and flexible. If particular projects are to be carried out promptly when the economic situation indicates that they are desirable, they must have been carefully planned in minute detail long before time. . ." (Ibid., p. 28).

(3) "In such fields as public investment, the utilization of natural resources, the use of fiscal policy to regulate private capital formation, and many others, it is essential that there should be a single policy if Canada is to carry out its reconstruction plans with an optimum measure of success, and your Committee is of the opinion that the Dominion Government should at once take steps to establish the machinery necessary for such coordination" (Ibid., p. 35).

(4) Ibid., p. 35.

avril 1945, brochure dans laquelle se retrouvent les idées mêmes de l'*Advisory Committee* ¹.

Le gouvernement, y lit-on, adopte comme première fin de sa politique, "de maintenir le travail et les revenus à un niveau élevé et stable", et par là il "ne vise pas une cible plus facile que "l'embauchage total". Il "instaure une politique nouvelle", et "afin de maintenir un haut niveau de travail et de revenus, le gouvernement se propose d'avoir recours aux moyens nécessaires pour diriger les dépenses dans ces diverses sphères, surtout celles qui sont le plus susceptibles d'encouragement et de contrôle" ².

Il instaurera après la guerre une politique fiscale qui puisse encourager les placements privés et les maintenir à un niveau élevé et stable. Il stimulera les dépenses. Bientôt commenceront les premiers versements au public en vertu de la Loi des allocations familiales :

"Cet argent augmentera les revenus des petits salariés et leur permettra de maintenir et même d'augmenter leur consommation. Comme ces versements auront en outre pour effet d'augmenter et de maintenir le travail, cela est une preuve que ce qui peut paraître, à prime abord, un transfert de revenus se trouvera, en fin de compte, payé en grande partie à même une augmentation des revenus". ³

De plus, comme les dépenses du gouvernement jouent un rôle important dans la détermination du niveau de travail et des revenus, "les efforts pour augmenter et stabiliser le travail et les revenus doivent animer toute politique économique", et "l'emploi délibéré des dépenses publiques de placement comme instrument permanent d'une politique pour assurer du travail doit être entrepris sujet aux corrections que dictera l'expérience" ⁴.

Ces mesures gouvernementales comporteront sans doute de fortes dépenses. Néanmoins le taux des impôts sera abaissé après la guerre. Grâce à la nouvelle politique, le problème de la dette publique ne sera pas sans solution :

"Le gouvernement sera en mesure, dans les périodes où le chômage assombrit l'horizon, de subir les déficits et les augmentations de la dette nationale qui résulteront de sa politique de travail et de revenus, que cette politique trouve, dans les circonstances, une meilleure application dans l'augmentation des dépenses ou dans la réduction des impôts. Dans les périodes où le travail et les revenus demeureront fermes, les dispositions du budget comporteront des surplus". ⁵

(1) *Travail et revenus* (en ce qui a trait tout particulièrement à la première phase de la reconstruction). Présenté au Parlement par le ministre de la Reconstruction, avril 1945 (Ottawa 1945).

(2) Id., pp. 3 à 6.

(3) Id., p. 17.

(4) Id., pp. 18 à 20.

(5) Id., p. 26.

La brochure rappelle enfin que les mesures fiscales employées durant la guerre s'appuyaient nécessairement sur des raisons d'ordre économique aussi bien que d'ordre purement financier, et ajoute que c'est l'intention du gouvernement "de continuer cette pratique dans les années d'après-guerre et d'appliquer les leçons de la guerre aux problèmes de la paix"¹. Evidemment il faudra pour cela de nouveaux arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. De quelle nature ? Le document ne le dit pas, mais se contente de souligner la nécessité d'une conférence fédérale-provinciale d'après-guerre.

C'est à cette conférence, tenue au mois d'août 1945, que le Dominion fit connaître ses propositions. Elles s'inspiraient visiblement des théories de la "nouvelle économie". Même objectif : niveau élevé d'emploi et de gain; même moyen : intervention de l'Etat au triple point de vue économique, fiscal et monétaire pour lutter contre les variations cycliques; même importance accordée au budget gouvernemental : "Le budget gouvernemental moderne doit être le régulateur de l'économie", aussi le gouvernement le préparera-t-il "pour un cycle plutôt que pour une année financière donnée", et fixera-t-il "ses plans de dépenses et ses plans d'imposition au cours du cycle de façon à niveler les périodes de déflation et d'inflation"².

A une condition toutefois : que les provinces lui laissent le champ libre dans la perception des principaux impôts directs. S'appuyant alors sur les recommandations du Rapport Rowell-Sirois, le gouvernement fédéral critiquait sévèrement le régime fiscal mixte d'avant-guerre, régime qui mettait obstacle à l'initiative et limitait les revenus et le travail. Et d'ajouter : "Un régime auquel on peut faire de tels reproches est absolument incompatible avec les mesures que le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre en exécution et compromettrait toutes leurs chances de succès"³.

Aussi le gouvernement fédéral déclarait-il ouvertement son opposition au retour aux conditions d'avant-guerre dans le domaine des

(1) Ibid., p. 26. A la dernière page de sa brochure, le gouvernement résumait ainsi toute sa politique d'après-guerre : "Dans le présent document, le gouvernement a déclaré ouvertement qu'il préconisait un niveau plus élevé et stable du travail et des revenus et, par conséquent, une norme de vie plus élevée comme étant le but principal de sa politique. On a fait comprendre clairement que, si cette politique doit réussir, l'effort pour la réaliser doit animer toutes les mesures économiques du gouvernement. Elle doit être acceptée sans réserve par tous les groupes et toutes les organisations économiques comme étant l'objectif national qui surpasse en importance tous les intérêts de partis ou de groupes" (p. 28).

(2) Conférence fédérale-provinciale, 1945, p. 64.

(3) Ibid., p. 119.

arrangements financiers. Après la guerre, il faudrait abaisser les impôts et surtout les ajuster de façon à obtenir les revenus nécessaires tout en décourageant le moins possible les placements et l'embauchage. Or, "de tels ajustements ne pourront être effectués avec succès par des gouvernements rivalisant les uns avec les autres, et dans de telles circonstances, les réductions maxima ne sauraient être apportées aux impôts" ¹.

Ce n'est pas à la légère, ajoutait-on, que le gouvernement fédéral fait de telles propositions aux provinces. Les dépenses d'après-guerre seront élevées, et il ne pourra y faire face qu'en exerçant "tout son pouvoir en matière d'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations ainsi que sur les successions. Son besoin de recettes sera si grand que l'imposition des mêmes taxes par les autres gouvernements mettrait un obstacle sérieux à l'entreprise et à la production, et compromettrait le programme d'emploi du Canada" ².

De plus, affirmait-on, ce type d'impôts directs ne convient pas aux provinces, lesquelles ont besoin de revenus stables et également répartis sur tout le territoire canadien, afin qu'il n'y ait pas trop d'inégalités entre elles. Seul le Dominion enfin peut entreprendre une politique efficace contre les crises :

"Les gouvernements provinciaux, jouissant d'un pouvoir d'emprunt limité, seraient forcés à lever des impôts lorsque les conditions économiques seraient défavorables, et lorsque de telles mesures nuiraient au relèvement économique. D'un autre côté, le Dominion jouit d'un pouvoir d'emprunt plus étendu et plus stable. Il peut supporter une plus forte oscillation proportionnelle de revenus que tout gouvernement provincial. Il est en mesure de calculer ses revenus en impôts pour toute la durée d'un cycle d'affaires. De cette façon, il peut atténuer les crises et les vagues de prospérité plutôt que les aggraver, comme le feraient les gouvernements provinciaux s'ils dépendaient pour leur revenus de ces sources d'impôts très variables". ³

Pour toutes ces raisons, le gouvernement fédéral demandait aux provinces de lui abandonner une juridiction exclusive en matière d'impôt sur le revenu, de taxes sur les corporations et les successions ⁴.

Ces raisons et cette conclusion forment le thème de fond de la thèse centraliste, et elles reviendront constamment par la suite, en particulier dans les premiers discours du budget d'après-guerre ⁵.

Ajoutons qu'elles seront reprises ouvertement par un économiste québécois qui, après une longue et minutieuse analyse des problèmes

(1) Ibid., pp. 120-121.

(2) Ibid., pp. 121-122.

(3) Ibid., p. 122.

(4) "Il est donc important que ces taxes soient exclusivement du domaine fédéral. Seul le gouvernement fédéral, parce qu'il lui est possible de préparer un budget pour tout le cycle des affaires, est en mesure de fixer les taux de façon à favoriser un niveau élevé et stable d'emploi" (Ibid., p. 122).

(5) Cf. l'annexe 5 : François-Albert Angers, *Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales*.

économiques et sociaux du temps présent, conduira à la nécessité d'un "nouveau fédéralisme" ¹.

Dans la pensée de cet économiste, le fédéralisme traditionnel, qui conçoit la souveraineté comme répartie entre plusieurs gouvernements ayant leur sphère propre et exclusive de juridiction, n'est plus acceptable, ne peut plus s'adapter aux réalités présentes, et cela parce que la division des fonctions de l'Etat en secteurs complètement séparés est devenue impossible : "L'attribution de responsabilités exclusives aux différents gouvernements n'est pas possible parce que la politique économique et sociale est devenue quasi indivisible" ².

Un exemple : la lutte contre l'instabilité économique. Elle doit être surtout menée par le gouvernement dont dépendent les politiques de commerce international et monétaire, qui peut recourir, soit à des déficits budgétaires importants et répétés, soit à un système efficace de contrôle national des dépenses privées, et qui par ailleurs a accès à tous les pouvoirs de taxation en période inflationnaire et aux principales catégories de dépenses publiques, surtout pendant les périodes déflationnaires. Comment alors parler de séparer les fonctions en ce domaine ? Si l'on tient à la décentralisation législative et administrative et à une autonomie financière reposant sur des pouvoirs exclusifs de taxation, alors "il ne faut pas compter sur le gouvernement fédéral pour assurer la stabilité économique", et il faut se résigner plutôt à l'instabilité économique :

"Les gouvernements provinciaux, ne pouvant contrôler directement les facteurs économiques nationaux et internationaux et étant incapables de recourir à des déficits budgétaires systématiques, ne pourraient pas, à eux seuls, lutter efficacement contre l'inflation ou le chômage cyclique. Même les provinces riches, au cours des périodes de dépression, deviendraient incapables d'exercer toutes leurs fonctions et l'autonomie financière fondée sur des pouvoirs exclusifs de taxation aboutirait à l'incapacité fiscale" ³.

Bref, prétend-on, nous n'avons pas le choix : le fédéralisme fondé sur la séparation des fonctions est appelé à disparaître pour être remplacé par une nouvelle formule qui permettra à tous les gouvernements de participer conjointement aux fonctions de l'Etat ⁴. Quelques fonc-

(1) Maurice Lamontagne, *Le Fédéralisme canadien* (Québec 1954).

(2) Ibid., p. 245.

(3) Ibid., p. 245.

(4) "La séparation des fonctions gouvernementales érigée en règle générale est incompatible avec la réalité sociale et économique de notre époque et avec un régime politique efficace : ou bien elle est une condition inhérente au fédéralisme, et alors celui-ci est appelé à disparaître sous la pression des exigences du bien-être général ; ou bien elle ne l'est pas, et alors elle ne doit pas être généralisée mais plutôt réduite à un minimum afin d'éviter tant une centralisation excessive qu'une trop grande inefficacité de l'administration publique" (Ibid., p. 247).

tions continueront d'être exclusives : le gouvernement fédéral, par exemple, doit être le seul à s'occuper de la politique étrangère, de la défense militaire, du régime douanier, de la monnaie et du crédit bancaire, tandis que les gouvernements provinciaux pourront se voir confier la responsabilité de l'enseignement institutionnalisé, du droit civil, de l'exploitation des ressources naturelles et de l'aménagement local des agglomérations humaines, avec toutefois, en cas de besoin, la participation financière de l'autorité centrale.

La règle générale doit être plutôt la concurrence des juridictions : "Seul un régime de compétences concurrentes prévoyant une spécialisation des tâches et des responsabilités devient possible" ¹. Par exemple, la lutte contre le chômage peut relever de tous les gouvernements à la fois, chacun d'eux apportant la contribution spécifique qu'il est le mieux en mesure de fournir.

Ainsi le problème du partage des pouvoirs de taxation se trouve posé dans une nouvelle perspective, d'autant plus que "la politique de stabilité économique a bouleversé les conceptions qu'on se faisait jadis des finances et de l'administration publiques". De nos jours, "le gouvernement fédéral ne peut plus considérer la taxation uniquement comme une source de revenus : elle devient avant tout un instrument de contrôle économique en vue de la stabilité", mais les provinces, elles, "ne peuvent la considérer que comme une source de revenus. Tel est, semble-t-il, le noeud du problème fiscal au Canada" ².

On peut le résoudre précisément en partant de ce fait que les deux ordres de gouvernement ont des attitudes différentes à l'égard de la taxation : le gouvernement fédéral en a plus besoin comme instrument indispensable de contrôle économique que comme source de revenus, tandis que les provinces l'envisagent uniquement comme une source de revenus, "mais alors, ainsi considérée, elle n'est plus indispensable, car une partie des dépenses provinciales peut être financée d'une autre façon. Il s'agit évidemment de subventions provenant du gouvernement fédéral" ³.

D'ailleurs, l'expérience le démontre : les gouvernements provinciaux sont normalement incapables de subvenir à leurs besoins par la taxation.

"Même s'ils peuvent recourir davantage et plus efficacement aux taxes sur la consommation, ils diminueraient indûment les niveaux de vie en utilisant trop

(1) Ibid., p. 249.

(2) Ibid., p. 255.

(3) Ibid., pp. 263-264.

intensément ces taxes. Par ailleurs, leurs pouvoirs de taxation directe sont souvent illusoires et leur utilisation crée de graves difficultés. Enfin leur capacité d'emprunt est limitée" ¹.

Il s'ensuit que les subventions fédérales aux provinces paraissent inévitables; qu'elles prennent la forme des ententes fiscales actuelles ou celle des octrois statutaires, il y a des avantages et des inconvénients à l'une et à l'autre formule, mais il n'existe vraiment pas d'alternative acceptable et pratique.

Ainsi se trouvent justifiées à la fois la politique des ententes fiscales et les mesures centralisatrices du gouvernement fédéral; ainsi la province de Québec est sommée d'accepter cette orientation nouvelle et de se soumettre aux exigences de notre temps. Le Rapport Rowell-Sirois invoquait, en faveur de la centralisation, des raisons historiques, juridiques et administratives. Ces raisons, on les répète encore aujourd'hui mais sans y attacher une trop grande importance; désormais l'accent est mis sur les besoins économiques et sociaux du peuple canadien, besoins que seule, prétend-on, peut satisfaire d'une façon stable et adéquate une autorité centrale douée des plus amples pouvoirs en matière fiscale, économique et sociale.

Le "vieux fédéralisme", parce qu'il insiste trop sur les autonomies provinciales, est devenu impraticable. Le moment est venu de construire un "nouveau fédéralisme", dont l'orientation et les structures doivent s'inspirer des exigences économiques et sociales de notre époque. Le peuple canadien ne peut pas payer, au prix de l'instabilité perpétuelle et de la misère sociale, le privilège de cultiver des particularismes d'un autre âge.

Telle est la thèse centraliste. Reste à voir ce qu'il faut en penser. Ce sera l'objet du prochain chapitre.

(1) Ibid., p. 262.

CHAPITRE IX

Critique de la thèse centraliste en matière économique, sociale et fiscale

La thèse centraliste, nous venons de le voir, aboutit à la conclusion que les exigences économiques et sociales de notre époque condamnent le fédéralisme traditionnel à disparaître au Canada pour y être remplacé par de nouvelles structures assurant, d'une part, la prépondérance indiscutée du gouvernement central et, d'autre part, la concurrence — au lieu de l'exclusivité — des juridictions dans la plupart des sujets de législation.

Une telle conclusion s'impose-t-elle nécessairement sur le plan des idées, fatalement sur le plan des faits? Le nouveau régime qu'on nous propose est-il encore du fédéralisme? La réponse à ces questions exige que nous entreprenions un sérieux examen critique de la thèse centraliste et de ses arguments. C'est ce que nous voudrions faire dans le présent chapitre, et cela sous les trois aspects suivants: I) les valeurs en jeu dans cette aventure; II) la véritable portée des arguments en faveur de la centralisation; III) la possibilité de maintenir au Canada un authentique ordre fédéraliste, même dans les domaines économique, social et fiscal.

I.—LES VALEURS EN JEU DANS CETTE AVENTURE

Notre première observation sera pour rappeler que, dans cette aventure où les partisans de la centralisation veulent entraîner le peuple canadien et la province de Québec en particulier, se trouvent engagées des valeurs humaines que ne sauraient remplacer ni la stabilité économique, ni le plein emploi, ni la sécurité sociale, même à supposer que la centralisation permette d'atteindre totalement ces trois objectifs. Les valeurs humaines mises en jeu dans cette aventure sont d'abord d'ordre poli-

tique, puis d'ordre national. Quelques considérations aideront à comprendre le sort que leur réserve une politique de centralisation progressive au Canada.

Des valeurs humaines d'ordre politique

Au chapitre deuxième de la présente partie, nous nous sommes longuement attardés à décrire et à faire ressortir les avantages humains que comportait le fédéralisme en tant que système d'organisation sociale. C'est, disions-nous alors, le système qui traduit le mieux en pratique la conception chrétienne de l'homme et de la société, l'idée de bien commun ainsi que le principe de la fonction subsidiaire de toute collectivité, et cela tout en respectant le fait de la variété et de la complexité de la vie sociale.

De telles considérations pouvaient alors paraître plutôt abstraites et hors d'ordre. Elles n'en constituent pas moins la critique de fond de la thèse centraliste. Aussi nous permettons-nous d'y renvoyer le lecteur qui voudrait sérieusement se renseigner sur la valeur humaine et politique du véritable fédéralisme, ainsi que sur les dangers d'une excessive centralisation. Qu'il nous suffise de signaler ici que l'un de ces dangers c'est précisément de faire perdre à l'Etat canadien son caractère politique pour le transformer en une société économique préoccupée avant tout de bien-être matériel et d'efficacité technique.

Sans doute, l'un et l'autre sont nécessaires, mais comme moyens, comme instruments en vue d'une vie plus haute: la vie de l'esprit, laquelle est surtout conscience, liberté, responsabilité, initiative, auto-décision, auto-gouvernement. Une société à caractère vraiment politique cherchera à respecter et à promouvoir cette vie de l'esprit chez ses membres; elle visera à libérer et à éduquer chez eux l'humain par un appel constant à l'emploi de toutes ces qualités qui sont précisément les manifestations de la vie de l'esprit, et cela à tous les degrés de l'ordre social et politique ¹.

Or la centralisation menée au nom de théories économiques et en vue d'objectifs avant tout économiques ne peut aboutir qu'à des résultats purement économiques, c'est-à-dire au sacrifice de la vie politique des citoyens devenus une masse mouvante de producteurs et de consommateurs. En fin de compte, c'est l'Etat lui-même qui perdra son carac-

(1) Sur les fondements scientifiques d'une telle position, voir l'annexe 11, *La centralisation et les relations fédérales-provinciales*, par François-Albert Angers, 1ère partie.

tère politique : socialistes, marxistes, communistes l'ont prédit d'ailleurs depuis longtemps par la voix d'Engels et de Lénine :

"Tous les socialistes sont d'accord pour reconnaître que l'Etat et, avec lui, l'autorité politique, disparaîtront à la suite de la révolution sociale future; c'est-à-dire que les fonctions publiques perdront leur caractère politique et se transformeront en de simples fonctions administratives, qui veilleront aux intérêts de la société" ¹.

Les frais d'une telle aventure, c'est l'homme lui-même qui les paiera, et qui les paiera de sa dignité et de sa liberté. A ce propos, il n'est pas sans intérêt de rappeler ici les observations faites par le chef de l'Eglise catholique, S. S. le pape Pie XII, sur la tendance à vouloir organiser la vie sociale sur le modèle des grandes entreprises industrielles modernes. Ces observations valent non seulement pour les catholiques, mais pour tous les chrétiens et pour tous ceux qui veulent sauvegarder la vie de l'esprit chez l'homme.

On ne saurait, dit le Souverain Pontife, adopter comme modèle universel de la vie sociale ces gigantesques entreprises industrielles modernes, quelles que soient par ailleurs leurs réalisations, parce que la question se pose de savoir si un monde qui ne reconnaît que la forme économique d'un énorme organisme productif réussira à exercer une heureuse influence sur la vie sociale en général et sur ces trois institutions fondamentales que sont la famille, l'Etat, la propriété privée.

"Nous devons répondre que le caractère impersonnel d'un tel monde contraste avec la tendance entièrement personnelle de ces institutions que le Créateur a données à la société humaine. En effet, le mariage et la famille, l'Etat, la propriété privée, tendent par leur nature à former et à développer l'homme comme personne, à le protéger et à le rendre capable de contribuer par sa collaboration volontaire et sa responsabilité personnelle au maintien et au développement, personnel également, de la vie sociale. La sagesse créatrice de Dieu est donc étrangère à ce système d'unité impersonnelle qui attente à la personne humaine, source et but de la vie sociale, image de Dieu dans son être le plus intime" ².

Nous n'insisterons pas davantage pour le moment. Il nous aura suffi d'indiquer où mène une aventure centraliste entièrement commandée par des théories et des motifs économiques, et qui, pour assurer sa réussite, commence par détruire les autonomies politiques régionales et locales. Car c'est bien à un tel résultat qu'aboutit la thèse centraliste dans la pratique, même si, par ailleurs, ses partisans multiplient les professions extérieures de respect à l'égard de notre régime fédératif ou se réclament d'un "nouveau fédéralisme".

Croire et essayer de faire croire qu'on respecte au Canada l'autonomie des provinces en les laissant subsister comme de simples unités

(1) Texte de F. Engels cité par Lénine dans *L'Etat et la Révolution* (Editions sociales, Paris 1946), p. 60.

(2) Radiomessage de Noël, 24 décembre 1952 (*Actes Pontificaux*, no 51, pp. 14-15).

administratives à qui le pouvoir central distribuera des allocations de subsistance, c'est se leurrer soi-même et jeter de la poudre aux yeux des autres, c'est confondre le véritable fédéralisme avec de la simple décentralisation administrative, laquelle peut se rencontrer dans n'importe quel Etat unitaire, mais ne comporte pas vraiment l'autonomie des collectivités régionales et locales.

Le premier reproche, par conséquent, que l'on peut et doit faire à la thèse centraliste en général, c'est celui de contribuer à ruiner des valeurs humaines d'ordre politique, c'est celui de soumettre aveuglément le politique à l'économie et de l'entraîner dans une aventure qui ne peut tourner qu'à son détriment, et donc au détriment du bien-vivre de la population canadienne tout entière ¹.

Des valeurs humaines d'ordre national

L'aventure centraliste à laquelle nous convient les économistes et les politiciens fédéraux met aussi en jeu des valeurs humaines d'ordre national, et cette fois la population franco-catholique du Québec est directement et vitalement intéressée, car, en définitive, les sacrifices culturels et nationaux nécessaires à la réussite de l'entreprise, c'est elle, et elle seule, qui est appelée à les faire.

Dans notre aperçu historique sur la Confédération, nous avons pris la peine d'insister sur les raisons particulières qu'avait la population franco-catholique du Bas-Canada d'exiger une union fédérative au lieu d'une union législative. Ces raisons, même John A. Macdonald en avait alors publiquement reconnu le bien-fondé: le peuple du Bas-Canada, déclara-t-il, ne saurait accepter l'union législative parce qu'il "sent que, dans la position particulière où il se trouve comme minorité, parlant un langage différent, et professant une foi différente de la majorité du peuple sous la confédération, ses institutions, ses lois, ses associations nationales, qu'il estime hautement, pourraient avoir à en souffrir" ². Et le parrain du projet de loi à la Chambre des Lords, lord Carnarvon, justifiait le choix du nouveau régime par le fait que le Bas-Canada était attaché à ses institutions particulières et n'entrait dans l'union qu'à la condition et avec la claire entente qu'il pourrait les conserver. De plus, pour faire accepter le nouveau régime à la population franco-catholique du Québec, les chefs politiques et les partisans du projet lui ont

(1) Voir l'annexe 1 par Charles de Koninck, *La Confédération, rempart contre le Grand Etat*.

(2) *Débats sur la Confédération*, 1865, op. cit., p. 30.

répété à satiété qu'elle n'aurait rien à craindre pour l'avenir, car le Bas-Canada retrouverait son autonomie et pourrait exercer sur ses institutions et ses lois la surveillance nécessaire pour les préserver de tout danger ¹.

Cela se passait, notons-le, à une époque où le rôle de l'Etat dans la vie sociale et culturelle était des plus restreints et où, à la rigueur, l'on aurait pu reconnaître au gouvernement central une certaine juridiction en ces domaines sans trop de danger, précisément parce que le mot d'ordre était d'y intervenir le moins possible. Et cependant, l'on a cru nécessaire de multiplier les promesses et les garanties. Maintenant, le mot d'ordre est changé: l'Etat intervient partout et en tout. Il semblerait, à première vue, qu'il y ait là une raison additionnelle pour les gouvernements de respecter le partage des juridictions établi en 1867. Si, en effet, selon le témoignage même de Macdonald, le peuple du Bas-Canada, par le fait qu'il constituait une minorité, parlait un langage différent et professait une foi différente de la majorité, considérait alors la centralisation législative comme une mesure inacceptable parce que dangereuse pour ses institutions, ses lois et ses associations nationales, combien plus dangereuse ne devrait-elle pas lui apparaître à notre époque d'intervention massive et universelle de l'Etat?

Nous posons la question fondamentale, cruciale même: un régime de centralisation législative peut-il rendre justice aux Canadiens français et promouvoir leurs intérêts comme tels, c'est-à-dire non pas seulement en tant qu'individus, mais aussi en tant que membres d'un groupe national dont la culture a droit de vivre, de s'épanouir et de rayonner en ce pays? Cette question, on se le rappelle, a été posée directement dans les faits, lors du régime de l'union de 1840, et les faits se sont chargés eux-mêmes de lui apporter une réponse négative, puisque le régime n'a pu durer et a dû se transformer en fédération. Pour la seconde fois, en 1867, l'on a posé aux Canadiens français la même question, mais leur réponse n'a pas varié: ils ont estimé trop dangereux de confier au gouvernement central la garde et la promotion de leur culture et de leurs intérêts nationaux.

Un tel danger existe-t-il encore de nos jours? La situation des Canadiens français se serait-elle, depuis 1867, tellement améliorée et leur influence aurait-elle tellement grandi, qu'il n'y aurait plus maintenant de danger à craindre, et même qu'il y aurait avantage à accepter les bons offices du gouvernement central en toutes les questions touchant à l'essence même de leur vie culturelle et nationale?

(1) Cf. Volume I, pp. 19-20.

Examinons les faits dans toute leur netteté. Les Canadiens français catholiques forment encore l'immense majorité de la population du Québec, mais ce sont les Anglo-Canadiens protestants qui contrôlent les gouvernements, non seulement des neuf autres provinces, mais de la Fédération canadienne elle-même. Ces dernières années ont connu la centralisation fiscale et économique, et à un moindre degré, la centralisation de la politique sociale. Or, de toutes les mesures fédérales adoptées, depuis une dizaine d'années, en ces trois domaines, combien s'inspiraient de la philosophie de la vie du groupe canadien-français comme tel, et combien se préoccupait de la sauvegarde et de la promotion des valeurs nationales propres à ce groupe?

Qu'on nous comprenne bien: il ne s'agit pas d'attribuer au gouvernement fédéral des sentiments d'hostilité à l'égard de la nationalité canadienne-française. Il s'agit plutôt de savoir si ce dernier, quand il légifère, peut faire autrement que de s'inspirer de la mentalité, des besoins et de la philosophie de la vie de la majorité anglo-protestante. Peut-il vraiment tenir une autre conduite ou chercher ailleurs son inspiration en régime démocratique? Mais alors, comment pourra-t-il adapter sa législation à une mentalité, à une culture et à des institutions différentes? De quelque côté qu'on l'envisage, la centralisation législative ne peut vouloir dire que nivellement, uniformisation et donc affaiblissement et ruine des valeurs nationales propres au groupe canadien-français.

C'est là, en tout cas, la conclusion à laquelle on était arrivé en 1867 et à la suite de laquelle — le témoignage de Macdonald est formel sur ce point — on a décidé que seul le régime fédératif était possible et viable au Canada. Et c'est encore à cette conclusion qu'arrivent les organismes et les associations qui, dans leur mémoire à la présente Commission, ont traité des problèmes que pose la centralisation en notre pays, entre autres l'Association de la Jeunesse canadienne-française, la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal et la Chambre de Commerce du District de Montréal.

On nous permettra de rapporter ici l'opinion de ce dernier organisme. Depuis 1867, dit le Mémoire de la Chambre de Commerce, la situation canadienne n'a pas changé dans ses données essentielles. Aucun des deux groupes ethniques n'a renoncé à son existence propre: les Franco-Canadiens forment la majorité dans la province de Québec, les Anglo-Canadiens dans les neuf autres provinces:

"Ceux-ci peuvent à la rigueur consentir à céder au gouvernement fédéral telle ou telle des prérogatives dévolues aux provinces par la constitution. Ils risquent peu car, formant la majorité du pays, ils ont la certitude que toute intervention du gouvernement fédéral dans leur vie nationale s'inspirerait de leur

conception à eux et irait par le fait même dans le sens de la consolidation et de l'épanouissement de leur culture.

"Pour les Franco-Canadiens, le milieu ethnique, le centre de renouvellement de leur vie nationale, c'est la province de Québec, la seule où ils puissent organiser la vie collective et en régir les grandes fonctions selon leur esprit.

"L'affaiblissement de l'autonomie provinciale et l'élargissement provincial corrélatif des prérogatives fédérales les réduiraient à l'état de minorité constitutionnelle tenue de s'adapter à une politique et à un ordre conçu selon un esprit différent du sien" ¹.

Cette prise générale de position amène logiquement la Chambre de Commerce de Montréal à la conclusion suivante:

"En matière de culture, le gouvernement fédéral légiférant pour l'ensemble du pays, sous l'impulsion et selon l'esprit de la majorité anglo-canadienne, viendrait par la force des choses en contradiction avec les exigences de base de la culture franco-canadienne" ².

En conséquence, continue le Mémoire en question,

"Les Canadiens français s'opposent fermement à ce que l'action des cultures l'une sur l'autre soit dirigée par l'Etat fédéral. Une telle direction, l'expérience le leur a appris, irait contre l'une des cultures en présence: celle du groupe le moins nombreux, le moins influent, pour répondre au sentiment de la majorité et soi-disant au nom du bien commun.

"La sociologie et l'expérience historique conseillent aux Canadiens français de conserver toutes les libertés auxquelles ils ont droit et de s'opposer à toute extension nouvelle dans leur vie nationale d'une influence à laquelle ils n'ont malheureusement pu jusqu'ici accorder pleine confiance" ³.

A un tel raisonnement, certains ont déjà répondu qu'il était peut-être raisonnable de concevoir des craintes à l'égard des interventions directes du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation et de la culture, mais exagéré de croire que la centralisation en matière sociale, économique et fiscale menaçait les valeurs nationales du Canada français. Ceux qui soutiennent et répandent une opinion de ce genre nous paraissent avoir oublié deux choses essentielles: la valeur de cadres politiques autonomes pour la survie des nationalités modernes, et les répercussions sans cesse grandissantes, sur les valeurs culturelles et nationales, des mesures législatives en matière économique, sociale et fiscale.

Sur le premier sujet, nous nous sommes longuement expliqués dans la troisième partie du présent Rapport, et nous ne voyons pas quels

(1) *Mémoire de la Chambre de Commerce du District de Montréal à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*. Volume II, *Les relations fédérales-provinciales*, p. 31.

(2) *Ibid.*, p. 31.

(3) *Ibid.*, p. 33.

avantages économiques, fiscaux et même sociaux pourraient compenser, pour les Canadiens français, la perte de l'autonomie politique dont ils jouissent au Québec, perte qui aurait pour résultat de leur infliger, dans l'Etat canadien, une situation analogue à celle que subissent les minorités canadiennes-françaises dans les autres provinces.

Quant à la législation économique, sociale et fiscale, on peut difficilement, croyons-nous, en nier aujourd'hui les répercussions profondes sur les modes de vie et de pensée du peuple, et donc sur les valeurs culturelles et nationales en particulier. Le fait nous paraît évident, quand il s'agit de la politique sociale, c'est-à-dire de l'ensemble des mesures législatives et administratives se rapportant au bien-être public, à la santé, à l'hygiène, et à la sécurité sociale. Dans chacun de ces cas, il y a en jeu des institutions particulières, institutions qui existent déjà ou que l'on crée pour répondre à des exigences nouvelles: hôpitaux, hospices, asiles, orphelinats, services d'hygiène et de santé, organismes de service social, d'allocations familiales, de pensions de vieillesse, d'allocations aux aveugles, aux invalides, etc. C'est par les institutions qu'il crée qu'un peuple traduit sa philosophie de la vie, institutions qui deviennent à la fois les manifestations et les gardiennes de ses valeurs culturelles et nationales.

Et nous revenons à la question fondamentale, cruciale même: quelle philosophie de la vie en société va inspirer au Canada une législation sociale centralisée, celle de la majorité anglo-protestante ou celle de la minorité franco-catholique? On connaît déjà la réponse. Inutile d'y insister. D'ailleurs, la centralisation sociale n'existe pas encore que déjà les institutions propres au milieu canadien-français du Québec se transforment sous l'influence des mesures dites sociales adoptées par le parlement fédéral depuis une dizaine d'années.

Les répercussions des politiques fiscale et économique sur la vie culturelle et nationale d'un peuple sont sans doute moins directes et moins immédiatement perceptibles, mais sont quand même un fait dont il nous faut tenir compte, surtout étant donné l'ampleur que ces politiques ont prise de nos jours. Il est facile, par exemple, de pratiquer une politique fiscale qui soit funeste aux familles nombreuses: il suffit de centrer cette politique sur l'impôt sur le revenu personnel, et de maintenir les exemptions pour chaque enfant au plus bas niveau possible. Le résultat: les familles de revenu modeste se voient imposer un fardeau additionnel dans la mesure même où elles comptent plus d'enfants. On aura beau par la suite leur verser des allocations familiales, si celles-ci s'accompagnent d'une réduction de l'exemption accordée à chaque en-

fant, on ne réparera pas alors le dommage causé par la politique fiscale elle-même.

A ce propos, la Chambre de Commerce du District de Montréal a signalé depuis longtemps les insuffisances et les dangers de la politique fiscale actuelle du gouvernement fédéral concernant l'impôt sur le revenu des particuliers¹, et l'on a pu écrire, non sans fondement, précisément au sujet de l'impôt sur le revenu, que notre fiscalité antifamiliale menaçait l'autonomie du Québec².

A ces critiques, on répond d'ordinaire que le parlement fédéral doit légiférer pour tout le Canada et qu'il ne peut tout de même pas adopter une législation spéciale et d'exception pour la province de Québec. Mais, s'il en est ainsi, au lieu de centraliser et de monopoliser à Ottawa les grands impôts directs, pourquoi ne pas s'en tenir à une saine pratique du fédéralisme et laisser aux provinces, en particulier au Québec, la liberté de percevoir leurs propres impôts selon l'ampleur de leurs besoins, à commencer par l'impôt sur le revenu dont les répercussions sont plus grandes sur les modes de vie de la population?

Sans doute, il s'ensuivra un régime plus complexe, mais pas plus complexe que la vie elle-même et que la liberté humaine. Ce régime, en tout cas, sera moins abstrait, plus humain et plus en accord avec les exigences essentielles d'un gouvernement responsable au peuple, qu'un régime fondé sur la centralisation fiscale, surtout quand ce dernier se double d'un programme de sécurité sociale destiné avant tout, comme on l'avouait ouvertement en 1945, "à forger une unité canadienne durable"³.

Cette unité canadienne durable que le programme social fédéral de 1945 devait contribuer à forger, que signifiait-elle donc: une uniformisation progressive des institutions sociales par tout le Canada, ou le libre épanouissement des institutions propres à chacun des deux groupes ethniques? Dans le premier cas, on décrétait l'unité en termes d'uniformité, c'est-à-dire en pratique au détriment des institutions canadiennes-françaises; dans le second, pourquoi avoir fixé comme principal objectif des mesures de sécurité sociale le souci de "forger une unité canadienne durable"?

(1) Cf. *Mémoire de la Chambre de Commerce du District de Montréal à la Commission royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volume III, *Les impôts et les taxes*, pp. 4-12.

(2) Paul Sauriol, *L'impôt sur le revenu. Notre fiscalité antifamiliale menace l'autonomie du Québec* (Le Devoir, 25 novembre 1955).

(3) Voir le compte-rendu de la conférence fédérale-provinciale de 1945. Propositions du gouvernement fédéral sur la sécurité sociale, en particulier le paragraphe intitulé: "*Sécurité sociale — Sa contribution à l'unité canadienne*", p. 92.

De quelque façon qu'on l'envisage, la centralisation fiscale, sociale et économique ne saurait se réaliser que par le sacrifice de valeurs supérieures, de valeurs humaines d'ordre à la fois politique et national. Pour exiger de la province de Québec un tel sacrifice — car, en définitive, c'est elle seule qui est appelée à le faire — il faut plus que des motifs de simplification administrative, d'efficacité technique et même de stabilité économique.

II.—LA VERITABLE PORTEE DES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA CENTRALISATION

Encore si les arguments en faveur de la centralisation avaient tous une force probante et indiscutable, peut-être la province de Québec aurait-elle moins raison de s'opposer à l'aventure dans laquelle on veut l'entraîner. Mais en est-il bien ainsi? Premièrement, peut-on et doit-on admettre aveuglement, sans discussion ni correction, les arguments de la thèse centraliste? Deuxièmement, en matière économique, sociale et fiscale, est-il démontré qu'il n'y a pas d'autre solution possible au Canada que celle de la centralisation? Ces deux questions vont au coeur du problème; y répondre, c'est en grande partie le résoudre.

Occupons-nous tout d'abord ici de la première. Pour plus de clarté, distinguons dans la thèse centraliste les quatre arguments suivants : 1) l'argument *historique et juridique*, lequel fait valoir les titres du gouvernement fédéral à la direction de la vie économique; 2) l'argument *financier* ou celui de l'incapacité financière des provinces à satisfaire à leurs obligations constitutionnelles; 3) l'argument *économique et fiscal*, fondé sur les exigences de la "nouvelle économie"; 4) et l'argument *d'ordre social*, qui met de l'avant les besoins de la sécurité sociale au Canada. A l'origine de ces quatre arguments se retrouvent soit le Rapport Rowell-Sirois, soit les économistes canadiens d'inspiration keynésienne.

1.—Les titres historiques et juridiques du gouvernement fédéral à la direction de la vie économique

On connaît déjà la teneur de cet argument. Répétons-en quand même l'essentiel. Les Pères de la Confédération, dit-on, avaient confié au Dominion les principales fonctions et les principaux pouvoirs de gouverne-

ment, en particulier dans les domaines financier, fiscal et économique; ils n'avaient par contre laissé aux provinces que des pouvoirs et des fonctions d'ordre plutôt secondaire, ne comportant que des obligations minimales et peu susceptibles d'augmentation dans l'avenir¹. Malheureusement, ajoute-t-on, ces sages dispositions ainsi que ces prévisions ont été bouleversées par l'action de trois facteurs: l'interprétation que le Conseil privé a donnée de la Constitution canadienne, les prétentions et les activités des gouvernements provinciaux, et l'inertie du gouvernement fédéral. La crise de 1930 a montré jusqu'à quel point avait été faussé le mécanisme établi par les Pères de la Confédération. Aussi un retour s'impose-t-il aux dispositions originelles de l'Acte de 1867, c'est-à-dire à la suprématie incontestée du gouvernement fédéral sur les plans économique, fiscal et financier, et à l'effacement graduel des gouvernements provinciaux en ces mêmes domaines.

Sous son aspect général, cet argument ne nous retiendra pas longtemps, car nous l'avons déjà longuement discuté au chapitre quatrième de la présente partie, alors que nous y avons étudié le caractère particulier du fédéralisme canadien au quadruple point de vue suivant: les intentions des Pères de la Confédération, le texte de la Loi constitutionnelle, l'interprétation qu'en a donnée le Conseil privé britannique, et la pratique gouvernementale au Canada.

Des considérations faites alors au cours de ce chapitre, ressortent les conclusions que voici: 1) l'argument tiré des intentions des Pères de la Confédération est loin d'être concluant et, en tout cas, c'est une autonomie politique véritable s'étendant à tout le domaine social et culturel que l'on a alors promise au Bas-Canada; 2) la Loi constitutionnelle de 1867 incorpore deux principes généraux qui la commandent tout entière et à la lumière desquelles elle doit s'interpréter: le principe fédératif et le principe parlementaire; 3) l'interprétation du Conseil privé est, dans ses grandes lignes, fidèle à ces deux principes de base, et se défend aussi bien, même mieux, que l'interprétation mise de l'avant et répandue par les partisans de la thèse centraliste; 4) les deux ordres de gouvernement ont connu, tour à tour, des périodes d'inertie et des périodes d'activité, selon que l'exigeaient les circonstances et l'accomplissement des fonctions que la Constitution leur avait confiées.

Cette dernière conclusion nous amène précisément à examiner de près un aspect particulier de la thèse centraliste: celui de la prépondérance économique de droit ou de principe que les Pères de la Confédé-

(1) Voir les pages 45 à 48 du premier volume du Rapport Rowell-Sirois.

ration auraient assignée au Dominion, et que ce dernier aurait exercée pleinement à l'origine, puis plus difficilement et même plus du tout, à mesure que les gouvernements provinciaux s'émancipaient et s'occupaient de tâches pour lesquelles ils n'étaient pas équipés financièrement.

Certes, il n'est pas question de nier les grandes et vastes responsabilités économiques que les Pères de la Confédération ont confiées au Dominion, ni de méconnaître l'ampleur des entreprises réalisées par ce dernier durant les premières années du régime fédératif. Mais, peut-on, en partant de ces deux faits, prétendre que les auteurs de la Constitution ont tout simplement chargé le Dominion de "l'aménagement économique du pays"¹, qu'ils lui ont confié la direction de la vie économique et le soin d'en assurer l'expansion? Peut-on, sans forcer la note, laisser entendre que, dès l'origine, le gouvernement fédéral aurait conçu son rôle presque dans les termes d'une politique anticyclique?² Peut-on enfin, soutenir que, "sous le régime de la Confédération, le Canada n'a pas appliqué la philosophie du libéralisme dans le domaine économique", et que, "dès la naissance de la fédération, nous avons connu un système d'interventionnisme très poussé"?³

De telles assertions sont-elles pleinement conformes à la réalité historique et juridique? Sans doute, les Pères de la Confédération ont souvent parlé du grand avenir économique qui attendait le nouveau Dominion; mais, ils l'ont fait plutôt dans le style vague de la grandiloquence politique que dans le ton de l'étude ou de l'analyse économique précise. Ils n'ont pas attaché aux compétences fédérales le sens économique qu'elles ont prises de nos jours. Par exemple, ils ont envisagé la juridiction fédérale en matière douanière à peu près exclusivement comme source de revenu fiscal, et en vue de supprimer les douanes intérieures. Et ce n'est que plus tard que le gouvernement central entreprit d'utiliser une telle juridiction comme un instrument d'action économique.

Quant à sa politique de chemins de fer, il la conçut d'abord comme un moyen d'unification politique qu'il essaya autant que possible de bonifier par la colonisation et l'expansion économique. Elle se développa effectivement en fonction de ces visées et marchandages politiques, et

(1) *Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces*, volume I, p. 267.

(2) "La mise en valeur des terres de l'Ouest, l'organisation de moyens de transport entièrement compris dans le territoire canadien, et l'industrialisation par l'établissement de tarifs de protection s'inspiraient de programmes politiques destinés à favoriser l'expansion économique et à s'adapter au rythme de celle-ci". (Ibid., p. 163).

(3) Maurice Lamontagne, *Le fédéralisme canadien*, p. 30.

finit, comme on le sait, par créer un véritable problème économique et financier.

Même dans leur attitude en face du problème des chemins de fer, les Pères de la Confédération, alors pour la plupart au pouvoir à Ottawa, ne se sont guère départis de la tradition libérale. Celle-ci a toujours admis qu'il est du devoir de l'Etat d'assurer les services non rentables essentiels au développement économique général, et les gouvernants canadiens n'ont pas abordé la question des transports autrement qu'on le faisait en Europe même, dans des conditions identiques. Le caractère avant toute politique des chemins de fer, dans un immense pays, faiblement et irrégulièrement peuplé, devait exiger, au Canada, un effort relativement plus important que dans des pays comme l'Angleterre et la France. Mais cette question de quantité n'indique pas une politique d'inspiration différente.

On n'a d'ailleurs qu'à regarder ce qui se passait à la même époque en France et aux Etats-Unis. Dira-t-on que ces deux pays n'ont pas appliqué la philosophie du libéralisme parce qu'ils ont poursuivi une politique protectionniste? Certes, le protectionnisme est une brèche dans la pratique d'un libéralisme intégral, mais l'essentiel est dans le régime intérieur, non pas dans les relations extérieures qu'on a toujours considérées comme quelque chose à part.

Il est permis, certes, de faire ressortir l'ampleur des pouvoirs fédéraux en matière économique, mais sans oublier que les provinces ont tout de même droit à de larges initiatives en ce même domaine. Lors du partage des pouvoirs, elles ont, en tout cas, reçu la propriété des terres et l'administration des ressources naturelles, compétences qui touchent d'assez près à l'aménagement économique du pays. En face d'une telle décision, ne peut-on pas conclure que les Pères de la Confédération ont confié au gouvernement central des tâches précises et limitées dans le domaine économique, mais sans y attacher une valeur de principe, et qu'ils ont prévu que, ces tâches accomplies, viendrait le tour des provinces, lesquelles concèderaient les ressources aux intérêts privés et en retireraient des revenus leur permettant de subvenir aux dépenses de leur gouvernement?

Pour appuyer une telle conclusion, il ne serait pas difficile de trouver maints témoignages des Pères de la Confédération. Mais il est temps de revenir au texte même du Rapport Rowell-Sirois, en particulier à certains passages qui nous paraissent endosser le raisonnement que nous venons de faire. Ainsi, par exemple, dans son étude sur les buts principaux de l'union de 1867, le Rapport écrit:

"Au point de vue économique, la Confédération visait en premier lieu à assurer le libre échange entre les cinq anciennes provinces et à créer des moyens de transport interprovinciaux. On pensait que les ressources et les industries des diverses provinces se complèteraient et permettraient à ces dernières de progresser et de se suffire" ¹.

Il n'est pas question ici du contrôle de la vie économique par le Dominion, mais bien de la survie et du progrès des provinces grâce à leurs ressources et à leurs industries.

Au cours de leur synthèse historique, les auteurs du Rapport ramènent constamment les principales tâches économiques du nouveau Dominion aux trois suivantes: création de moyens de transport en territoire entièrement canadien, mise en valeur des régions de l'Ouest et protection accordée à l'industrie par le moyen du tarif, si bien qu'ils reconnaissent eux-mêmes qu'en 1920, "le Dominion avait achevé les tâches concrètes et positives que les auteurs de la Confédération lui avaient assignées" ², et que le tour des provinces était maintenant arrivé.

C'est même à propos de l'accomplissement de ces grandes tâches économiques que les Commissaires font cette observation peu flatteuse pour la prétendue politique interventionniste et dirigiste que certains attribuent volontiers au gouvernement central:

"Ces programmes politiques ne furent pas la résultante d'un plan préconçu et sérieusement élaboré dans le but d'assurer le plus grand succès possible. Ils germèrent plutôt à la suite d'une évolution dans les décisions politiques fortement influencées par les exigences de compromis praticables, du point de vue politique, et par les circonstances immédiates" ³.

Il y a cependant une chose que le Rapport admet difficilement: c'est que le Dominion a bien fait, durant la période de 1920 à 1930, de laisser l'initiative aux provinces, même si les tâches de l'heure leur revenaient d'après la Constitution. A lire les pages où la conduite du gouvernement central est qualifiée de repos après de durs labeurs, de politique négative, de fuite devant les obligations nouvelles, de manque d'idéal national, on a l'impression qu'il n'aurait pas dû craindre d'envahir les domaines réservées aux provinces ⁴, tout comme si la Constitution n'avait accordé à celles-ci que des pouvoirs temporaires, en at-

(1) Volume I, p. 30.

(2) Volume I, p. 143.

(3) Volume I, p. 198.

(4) "Plusieurs voyaient d'un bon oeil une vigoureuse initiative du fédéral, et même sa directive vers des buts de caractère national, dans le domaine même où la première responsabilité appartient aux provinces" (Ibid., p. 142).

tendant qu'il ait fini de s'acquitter de ses premières obligations et soit en mesure d'en assumer de nouvelles ¹.

Pourtant, le Dominion, au cours de cette période, n'a pas tant que cela manqué d'initiative. Par le moyen de ses subventions conditionnelles, il s'est mêlé de bien des affaires provinciales: enseignement agricole, aménagement des grandes routes, instruction technique, lutte contre les maladies vénériennes, maintien des bureaux de placement, pensions de vieillesse, etc.

De plus, il s'est découvert un nouveau rôle économique à jouer, et cette fois à l'intérieur même de ses pouvoirs constitutionnels. Après la guerre, en effet, s'imposaient une réorganisation et une réorientation de nos relations commerciales internationales, domaine spécifiquement de juridiction fédérale. Et le Dominion se mit à la tâche, sans que les provinces lui causent d'embarras. A la politique des chemins de fer se substitua, en somme, la politique des traités de commerce dans le but d'étendre nos relations commerciales au plus grand nombre de pays possible. On peut difficilement, sur ce point, l'accuser d'avoir fui devant les obligations nouvelles ou d'avoir pratiqué une politique négative.

Quant à la crise économique de 1930, est-il juste d'en imputer les effets et la durée à notre régime constitutionnel? N'a-t-elle pas sévi avec autant de violence dans des pays à régime centralisé? et le gouvernement fédéral canadien, dans l'exercice de ses juridictions, a-t-il alors montré plus d'initiative et d'audace que les gouvernements provinciaux? A ceux-ci, il est vrai, les ressources financières ont manqué qui leur auraient permis de faire face à leurs obligations nouvelles, mais pourquoi rendre responsable de cette situation les dispositions de la Constitution canadienne, alors qu'une meilleure entente entre les gouvernements et surtout des conceptions financières plus au point et plus dynamiques auraient pu donner de tout autres résultats? Et même en fonction de ces conceptions, un mécanisme de péréquation financière entre les provinces était possible sans une centralisation complète des principales taxes directes et sans une intervention fédérale progressive dans le domaine des fonctions sociales, comme la Commission Rowell-Sirois allait recommander l'une et l'autre dans son Rapport.

(1) "Au cours de cette période de dix ans, le seul geste du Dominion pour écarter les obstacles constitutionnels à l'action fédérale fut, par des offres d'assistance financière, d'encourager des projets de pensions de vieillesse administrées par les provinces" (*Ibid.*, p. 144).

En conséquence, il nous semble difficile d'admettre la force probante de l'argument historique et juridique répandu et défendu par les partisans de la centralisation au Canada alors qu'il existe de l'histoire et du droit canadien une autre interprétation qui nous paraît beaucoup plus conforme à la réalité et qui ne tend pas, comme la première, à la ruine du véritable fédéralisme en notre pays ¹.

2.—L'incapacité financière des provinces

A l'argument historique et juridique, la thèse centraliste ajoute un argument d'ordre financier. Les provinces seraient financièrement incapables de subvenir aux charges qui de nos jours leur incombent, et cela parce que: a) insuffisantes seraient leurs ressources fiscales; b) inégale, la répartition au Canada des entreprises industrielles, commerciales et financières; c) limitée enfin, leur possibilité d'emprunt et de crédit.

Cette incapacité financière des provinces est-elle fondée en réalité et en droit? Si oui, la seule solution, ou même la meilleure solution, à ce grave défaut, est-elle la centralisation fiscale à Ottawa? A ces deux questions, nous voudrions répondre brièvement ici, sans trop nous embarrasser de détails techniques et de statistiques élaborées, puisque ce problème forme précisément le sujet d'une des annexes au présent rapport ² ainsi que de tout un chapitre dans une autre ³.

Tout d'abord, il nous paraît exagéré de soutenir en principe l'incapacité financière simultanée de toutes les provinces. Que ce soit le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux qui le perçoivent, l'argent vient toujours du même contribuable, et le premier n'a pas, dans son mode de le percevoir, une vertu magique que ne con-

(1) Nous n'avons pas cru nécessaire de revenir ici sur la question des impôts directs et des subventions au moment de la Confédération, parce que nous l'avons traitée dans notre aperçu historique (cf. chapitre II, *Le règlement financier*). Plusieurs Pères de la Confédération ont, sans doute, avoué leur peu de confiance dans l'emploi des impôts directs par les provinces mais d'autres, et non des moindres, comme Galt et Brown, ont soutenu la thèse que ces impôts étaient honnis à tort, plutôt par suite d'un préjugé, et qu'un jour viendrait où l'on comprendrait mieux leur utilité. Quant au régime des subventions, il fut adopté comme un compromis, comme un expédient nécessaire à l'équilibre des budgets provinciaux au moment de la Confédération, et non comme un moyen de péréquation financière destiné à remplacer la perception des impôts directs par les gouvernements provinciaux et à fournir à ceux-ci les sommes dont ils auraient besoins pour s'acquitter de leurs fonctions.

(2) Roland Parenteau, *Les aspects financiers de l'inégalité économique des provinces canadiennes*, annexe 8.

(3) François-Albert Angers, *Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales*. Chapitre IV, *L'incapacité financière des provinces*. Annexe 5.

naîtraient pas les seconds. En d'autres termes, le fait de centraliser la perception des impôts n'augmente pas sensiblement le rendement de ces impôts, et si toutes les provinces sont incapables de remplir financièrement leurs obligations, ce n'est pas en transférant au gouvernement fédéral revenus et charges des provinces, qu'on pourra remédier à la situation.

C'est donc à propos de certaines provinces seulement que l'on peut parler d'incapacité financière. Et encore faut-il le faire avec des réserves et se garder d'en tirer le principe général que les gouvernements provinciaux sont incapables de remplir financièrement leurs obligations avec les ressources fiscales mises à leur disposition par la Constitution. Celle-ci leur accorde le droit de percevoir des contributions directes. Or, nous l'avons déjà fait observer et nous le rappelons ici, ces taxes qui rapportaient si peu, au XIX^e siècle, alors que les gouvernements provinciaux n'avaient que de minimes obligations sociales et culturelles, passent maintenant pour la source la plus intéressante de revenu et la plus apte à financer le coût des services sociaux et culturels relevant des provinces ¹.

A une condition toutefois: que le gouvernement fédéral n'accapare pas pour lui le champ de ces impôts, car alors c'est lui qui, par son attitude, crée l'incapacité financière de la plupart des provinces et aggrave celle des autres. On a calculé, en effet, qu'avec le rendement qu'il tire des impôts sur le revenu et sur les successions, toutes les provinces, sauf l'Île-du-Prince-Édouard, et peut-être aussi la Nouvelle-Écosse, seraient en mesure de faire face elles-mêmes aux obligations sociales qu'envisageait le Rapport Rowell-Sirois, sans recourir à l'aide fédérale, même pour l'assistance aux vieillards de 65 à 70 ans et aux aveugles ².

Si, par surcroît, les provinces devaient financer elles-mêmes le coût des allocations familiales, — charge dont ne parle pas le Rapport Rowell-Sirois, parce qu'il ne la prévoyait pas à cette époque, — alors, des dix provinces canadiennes, cinq seulement (les Maritimes et la Saskatchewan), et cinq qui ne représentent que 17% de la population du pays, seraient incapables, avec les seules sources de revenu mises à leur disposition par la Constitution, de se donner l'équivalent des services sociaux que la centralisation fiscale leur assure ou leur promet aujourd'hui ³.

(1) Rappelons qu'en 1951, les impôts sur les compagnies et sur les revenus des particuliers donnaient, à eux seuls, 43% des recettes totales des gouvernements au Canada, aux trois échelons.

(2) Voir le tableau donné dans l'annexe déjà citée de M. François-Albert Angers, loc. cit.

(3) Voir les explications et les statistiques fournies dans cette même annexe.

Toute la question est donc de savoir si, pour venir en aide à ces provinces désavantagées, il est juste et politiquement sain de priver *toutes* les provinces de l'exercice naturel de leurs principaux pouvoirs fiscaux. Nous verrons plus loin qu'il serait possible, tout en respectant les exigences du fédéralisme, d'organiser pour ces provinces, une double péréquation financière: l'une, d'ordre fiscal, qui leur permettrait de récupérer les ressources fiscales auxquelles elles ont droit en réalité, quelle que soit par ailleurs la concentration industrielle, commerciale et financière au Canada; l'autre, d'ordre social, qui leur assurerait l'équivalent des avantages sociaux dont jouissent les habitants des autres provinces. De toute façon, nous ne voyons pas la nécessité, pour opérer un transfert disons d'une centaine de millions, de centraliser à Ottawa la perception de milliards de dollars.

Cette solution d'une péréquation financière destinée à venir en aide aux provinces désavantagées laisse entendre que nous reconnaissons le fait actuel de l'incapacité financière de *certaines* provinces au Canada, incapacité découlant non pas tant d'une mauvaise disposition constitutionnelle, que de la trop grande concentration industrielle dans les deux grandes provinces centrales. Que les impôts directs soient d'inégal rendement, d'une province à une autre, les statistiques sont là pour l'établir et le faire admettre ¹.

L'inégalité fiscale est surtout conséquence des inégalités ou des différences de structures économiques d'une région à l'autre dans un pays aussi étendu et diversifié que le Canada. Or, il est établi dans une étude que nous publions en annexe ² que les inégalités économiques évoluent d'une époque à l'autre et ne se présentent plus aujourd'hui selon le même tableau qu'au moment de l'enquête Rowell-Sirois. Les provinces désavantagées sont maintenant moins nombreuses, et quelques-unes des plus pauvres de ce moment-là se classent même aujourd'hui parmi les plus prospères du pays. L'égalsation des conditions est donc avant tout affaire de politique économique à mettre au point à mesure qu'une meilleure connaissance des ressources du territoire et les progrès techniques le permettent.

Nous verrons plus loin qu'une réallocation des impôts, complétée par la péréquation fiscale et sociale et la coordination des politiques des provinces entre elles et des provinces avec le gouvernement fédéral, as-

(1) Cf. Annexe 5, François-Albert Angers, *Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales*, chapitre IV.

(2) Cf. Annexe 8, Roland Parenteau, *Les aspects financiers de l'inégalité économique des provinces*.

surerait le maximum d'égalité de services qu'il est possible de réaliser d'une province à l'autre dans un pays comme le Canada, qu'il soit organisé en Etat unitaire ou en Etat fédératif.

Il existe donc un problème. Faut-il pour le résoudre abandonner au gouvernement fédéral toutes les principales sources de revenu? Nous ne le croyons pas; il s'agit d'un problème surtout quantitatif, dont la solution comporte le transfert de montants considérables d'argent par le moyen d'une péréquation à la fois fiscale et sociale. Le règlement d'un tel problème n'exige pas le sacrifice des valeurs plus hautes et plus précieuses d'ordre politique et national.

Les provinces, allègue-t-on enfin, ne possèdent que des possibilités limitées d'emprunt et de crédit; en cas de crise, elles se verraient incapables de faire face à leurs obligations financières, et obligées de mendier l'aide fédérale et surtout de recourir à la traditionnelle politique d'équilibre budgétaire, c'est-à-dire qu'elles augmenteraient leurs impôts au moment précis où les exigences économiques de la politique fiscale en réclameraient la diminution.

Le Rapport Rowell-Sirois a beaucoup insisté sur cet argument et il en a tiré la conclusion qu'il fallait réduire au minimum les obligations sociales des gouvernements provinciaux; mais, ce sont les théoriciens de la "nouvelle économie" qui lui ont donné la forme sous laquelle il se présente aujourd'hui, qui lui ont forgé sa structure dite scientifique.

Nous verrons tout à l'heure quelle attitude il convient de prendre à l'égard de ces nouvelles théories économiques. Pour le moment, bornons-nous à ce point précis de l'incapacité financière des provinces provenant, dit-on, du fait qu'elles n'ont pas juridiction sur les banques et la monnaie. Toute la question, nous semble-t-il, se résume à déterminer quelle est la véritable cause d'une telle incapacité: le partage constitutionnel des pouvoirs ou la politique financière et fiscale des gouvernements, à commencer par celle du gouvernement central.

La crise de 1929-1934 est le point de départ de toute l'argumentation du Rapport Rowell-Sirois. Mais il s'agit de bien se rendre compte de la politique financière adoptée alors par les gouvernements. C'était la politique traditionnelle des finances publiques, c'est-à-dire que le gouvernement s'interdisait alors *en principe*, de recourir au système monétaire, aux emprunts bancaires pour financer ses dépenses. Aussi bien, durant cette période, n'y a-t-il pas seulement les provinces qui ont pratiqué ce qu'on appelle une politique déflationniste en temps de crise, mais le gouvernement fédéral lui-même qui n'a cessé d'accroître ses taxes

pour équilibrer son budget. Pour les mêmes raisons, on a cru nécessaire de passer par l'intermédiaire du Dominion pour les avances nécessaires aux provinces déficitaires, alors qu'en fait celui-ci se voyait forcé de recourir au système bancaire pour couvrir ces avances.

Aujourd'hui, l'expérience nous oblige à admettre qu'un gouvernement ne peut pas traverser une crise majeure sans avoir à emprunter aux méthodes inflationnistes de la finance déficitaire. Nous les avons pratiquées en 1930-1934 sans le savoir et sans le vouloir; on s'est dit, par la suite, qu'autant valait s'en servir d'une façon consciente et scientifique. C'est la thèse du gouvernement fédéral, du moins jusqu'à tout récemment. Dans ces conditions, on ne voit pas pourquoi les gouvernements provinciaux, qui sont les gouvernements de Sa Majesté, responsables au peuple, comme le gouvernement central, ne pourraient pas tout aussi bien que lui se présenter à la Banque du Canada et en obtenir directement les fonds nécessaires au financement de leurs budgets déficitaires en temps de crise.

A l'origine, il semble bien que ce fut là l'esprit dans lequel fut fondée la Banque du Canada et le rôle qu'on s'attendait à lui voir jouer. L'idée première était d'en faire un organisme semi-privé et impartial, et non pas un service exclusif du gouvernement fédéral. Le Ministre des Finances, M. Rhodes, voulait alors — du moins, il le déclara en 1934 officiellement à la Chambre des Communes — une institution dévouée au bien public et affranchie des exigences politiques au sens étroit du mot, de laquelle les autorités fédérales et provinciales pourraient obtenir des prêts et des avances de fonds, et qui enfin, après entente, pourrait aussi "servir de banquier ou de représentant financier pour le gouvernement de l'une quelconque des provinces"¹.

L'accent était alors mis sur la liberté de la nouvelle banque qui pourrait avoir sa politique indépendamment de la politique gouvernementale, et traiter sans intermédiaire avec les gouvernements provinciaux, comme toute banque centrale avec des gouvernements souverains de Sa Majesté. Mais ces promesses d'indépendance cédèrent vite devant la vague centralisatrice alors montante et qu'allait gonfler encore le Rapport Rowell-Sirois ainsi que la guerre de 1939. Peu à peu, la Banque du Canada devint la banque du gouvernement central, et pour traiter avec elle les gouvernements provinciaux durent passer par celui-ci, procédé qu'on ne manque pas de souligner pour démontrer leur inca-

(1) Voir les *Débats de la Chambre des Communes*, 1934, pp. 824-828.

pacité de pratiquer, par exemple, une politique anticyclique ou une politique de finances déficitaires.

Pourtant, du point de vue technique et même du point de vue constitutionnel, quel inconvénient y a-t-il à laisser aux provinces libre accès à la Banque du Canada pour financer la politique de leur gouvernement ? Il n'y a rien là qui nuise à la juridiction fédérale en matière monétaire et bancaire. Le gouvernement central exerce toujours le contrôle complet sur le système monétaire et l'usage économique qu'on en peut faire. C'est lui qui décide de l'orientation générale de la politique. Mais cette orientation étant décidée — et comportant par exemple des mesures anti-cycliques — pourquoi la Banque du Canada n'achèterait-elle pas les obligations des provinces pour le financement de leurs travaux publics ou de leurs mesures de sécurité sociale, comme elle achète celles du gouvernement central pour des fins identiques ? Ce simple geste, de sa part, supprimerait l'obstacle majeur à la possibilité pour les provinces de pratiquer une politique anti-cyclique, comportant au besoin des déficits budgétaires¹.

Il est vrai que, du même coup, la thèse centraliste perdrait l'un de ses principaux arguments. Mais la question est de savoir si une telle politique ne serait pas plus conforme aux exigences d'un Etat de caractère fédératif que la politique qui fait de la Banque du Canada un instrument exclusivement au service du gouvernement central, obligeant ainsi les gouvernements provinciaux, dès que les affaires vont mal, à recourir à celui-ci pour lui réclamer assistance et même parfois pour lui faire assumer leurs propres dettes.

Si les provinces avaient libre accès à la Banque du Canada, non seulement pourraient-elles pratiquer une politique anti-cyclique, mais elles devraient aussi porter la pleine responsabilité de leur politique financière, ce qui conviendrait certes mieux à leur caractère de pouvoir souverain et à la situation véritable de chacune d'elles. On sait, en effet, que la centralisation fédérale des dernières années a été amorcée et accélérée par un mouvement venu de l'Ouest et demandant à l'Est de le secourir dans ses difficultés financières. De l'aveu même du Rapport Rowell-Sirois, ces difficultés financières provenaient en bonne partie du fait que ces provinces avaient connu une ère de prospérité qui les avait placées au premier rang des provinces canadiennes et les avait engagées à des développements d'outillage et de services très avancés. D'où une dette publique considérable, et conséquemment des difficultés

(1) Voir l'annexe de M. François-Albert Angers sur *Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales*, chapitre IV, annexe 5.

financières à une époque de chute plus profonde des revenus, particulièrement sensible dans des économies insuffisamment diversifiées.

Aussi un système qui permettrait à ces provinces de trouver les fonds nécessaires pour leur finance déficitaire en temps de crise, avec remboursement éventuel en temps de prospérité, conviendrait-il beaucoup mieux à leur situation et à l'équité. La prise en charge définitive de leurs difficultés par le gouvernement central, quand les choses vont mal, s'effectue aux dépens de provinces qui ne sont pas mieux placées dans l'ensemble. Procédure qui d'ailleurs les laisse libres, quand revient la prospérité, d'assumer de nouvelles charges financières et souvent de créer de nouveaux problèmes pour les futures dépressions.

A cet égard, nous l'avons déjà signalé, la politique financière du Québec s'est toujours fait remarquer par sa modération et par sa prudence dans l'endettement. D'un autre côté, des calculs montrent que, même en tenant compte des moyennes d'années de crise et d'années de prospérité, les provinces de l'Ouest canadien gardent les premiers rangs du point de vue du revenu national. Les plus bas revenus des temps de crise y restent aussi élevés, sauf pour la Saskatchewan, que ceux du Québec; et ceux du Québec, plus stables, sont beaucoup moins élevés dans les bonnes années. Transférer alors la charge des provinces de l'Ouest à l'ensemble des contribuables sans avoir demandé à ces provinces de faire leur effort maximum par l'intermédiaire d'une politique de budgets cycliques n'est pas équitable pour le reste du pays¹.

On voit, en conséquence, ce qu'il faut penser du problème de l'incapacité financière des provinces, dont les centralisateurs ont fait l'un de leurs grands arguments. Une telle incapacité n'existe pas et ne saurait exister pour toutes les provinces, mais pour quelques-unes seulement. Là où elle se manifeste, elle tient non pas à une mauvaise répartition constitutionnelle des pouvoirs fiscaux, mais au fait d'une trop grande concentration industrielle, commerciale et financière au Canada, fait qui avantage certaines provinces au détriment des autres, mais dont on peut corriger les inconvénients par une politique de péréquation financière d'ordre à la fois fiscal et social, et cela sans qu'il soit nécessaire de centraliser tous les pouvoirs fiscaux à Ottawa. Quant à la possibilité pour les gouvernements provinciaux de pratiquer une politique financière adaptée aux exigences d'un temps de crise, elle tient pour une très large part, à la bonne volonté du gouvernement central de leur laisser

(1) Cf. l'annexe 8 : Roland Parentcau, *Les aspects financiers de l'inégalité économique des provinces canadiennes*.

libre accès à la Banque du Canada, devenue une institution libre au service de tous les gouvernements canadiens. La disparition d'un tel monopole contribuerait certainement à rendre plus démocratique notre régime fédératif, puisque le fédéralisme, au dire de plusieurs, se définit précisément comme une démocratie d'Etats.

3.—L'argument économique : le maintien de la stabilité économique

Cette question de l'incapacité financière des provinces provenant de leur manque de juridiction sur la monnaie et les banques nous amène tout naturellement à entreprendre l'examen critique du gros argument actuel de la thèse centraliste, à savoir que la centralisation serait aujourd'hui la condition première de toute politique efficace de stabilité économique.

Le chapitre précédent a déjà fait connaître l'essentiel de cet argument. Inutile par conséquent d'y revenir ici. Un mot seulement pour indiquer dans quel esprit nous abordons l'examen d'un tel problème. Nous n'avons pas à prendre parti pour ou contre telle ou telle théorie économique en elle-même, pour ou contre les classiques, les néoclassiques ou les keynésiens, parce que ce n'est pas là notre affaire. En d'autres termes, ce qui nous intéresse ici, ce n'est pas la valeur intrinsèque des théories économiques, c'est leur portée politique, ou plus précisément les conséquences politiques que certains économistes en tirent. Le keynésianisme, par exemple, nous apparaît comme l'une des grandes théories économiques de l'histoire, mais si pour l'appliquer intégralement au Canada, il faut commencer par détruire notre régime fédératif traditionnel, nous disons que la prudence s'impose, c'est-à-dire que les circonstances sont telles au Canada que nous n'avons pas le droit de nous lancer dans n'importe quelle aventure, au nom de n'importe quelle théorie, alors qu'il n'est pas démontré que la centralisation soit la condition *sine qua non* du succès du keynésianisme.

Nous plaçant donc sur le plan, non pas de la pure science économique, mais bien de la prudence politique, vertu de première nécessité dans un pays aussi difficile à gouverner que l'est le Canada, essayons de déterminer si la théorie économique au nom de laquelle on nous promet la stabilité économique nous donne de telles certitudes qu'il ne nous reste plus qu'à lui sacrifier notre régime fédératif traditionnel.

Caractère théorique du keynésianisme

Or, une première remarque s'impose à propos de cette théorie : le keynésianisme, même s'il offre des solutions concrètes ayant toutes les apparences de découler du sens commun et d'une vaste expérience, demeure néanmoins une *théorie*; c'est-à-dire un essai d'explication des phénomènes économiques fondé en grande partie sur des postulats et des hypothèses qui n'ont pas tous été vérifiés expérimentalement. Il est essentiellement une théorie, c'est-à-dire encore une hypothèse de travail, suggérée sans doute par les faits, mais qui n'en demeure pas moins une création arbitraire de son auteur. Et s'il est vrai que toute théorie se résume en un choix d'instruments en vue d'établir des résultats intéressants, et n'est en somme qu'une "boîte d'outils"¹, alors c'est comme tel qu'il faut considérer le keynésianisme, car rien de plus frappant que son caractère *théorique*.

Une théorie, en effet, ne s'élabore pas sans beaucoup d'abstractions et d'hypothèses, et quand elle se prolonge dans des mesures politiques concrètes, elle est forcée de négliger trop de contingences pour qu'on puisse être sûr, *a priori*, de leur efficacité. Or, la théorie keynésienne est hautement abstraite et simplificatrice. En un sens, son succès auprès de tant de gens avides de formules simples d'intervention lui vient en partie de là, mais c'est de là aussi que lui viennent ses limites². Dans leur hâte d'établir des politiques, bien des keynésiens ont oublié toutes les adaptations qui s'imposaient avant de pouvoir garantir l'efficacité de leurs formules pratiques. C'est pourquoi Keynes lui-même d'ailleurs finit par désavouer les usages simplistes que l'on faisait de sa théorie³.

Mise à l'épreuve durant la dernière guerre, cette théorie a connu des succès, mais aussi des revers. Notamment, elle n'a pas permis de sortir indemne, c'est-à-dire sans inflation, de l'aventure. Il serait injuste

(1) Sur le sens à donner à l'expression "théorie économique", voir J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, New York, 1955, pp. 14-20.

(2) Schumpeter écrit que Keynes a le même défaut que Ricardo, à savoir "the habit of piling a heavy load of practical conclusions upon a tenuous groundwork, which was unequal to it yet seemed in its simplicity not only attractive but also convincing" (Op. cit., p. 1171).

(3) Les keynésiens d'aujourd'hui ne seraient-ils pas prêts à faire de même? N'est-ce pas Seymour E. Harris lui-même qui écrit: "At first, it was deemed necessary, on the basis of a simple past relationship, to estimate the net effect upon national income of variations in the independent variables — e.g. export balance, public investment. Now it is generally agreed that we must all allow for the effects of changing distribution of income, accumulation of liquid assets, cyclical variations in relationships, lags in adjustment of spending to income, population changes, relative price changes, etc. The danger now is that the models may become so complicated as to become useless." (*The New Economics*, New York 1950, pp. 19-20.

de lui en attribuer la responsabilité : les circonstances n'étaient évidemment pas favorables. On peut cependant tirer la conclusion que les quelques expériences passées ne permettent pas de garantir le caractère irréfutable et définitif de la théorie et de ses applications pratiques.

Certes, il tombe sous le sens commun que, par des travaux publics, le gouvernement peut faire travailler les chômeurs et au besoin absorber tous les sans-travail. N'importe qui comprend également que l'augmentation ou la diminution des impôts agit sur l'épargne ou sur la consommation. Ce n'est pas non plus une découverte récente que celle de tabler sur des distributions d'argent pour soulager les misères et activer par là le commerce. Or aucune de ces mesures n'est en soi incompatible avec une large décentralisation. Tout au plus, la volonté de décentraliser peut-elle susciter des problèmes particuliers d'organisation administrative qui ne sont nullement insolubles, à condition de vouloir s'en donner la peine.

Les économistes ont pleinement le droit d'inventer des théories nouvelles. Mais, quand pour les vérifier, ils entendent faire appel au pouvoir politique et l'entraîner dans des expériences hasardeuses et souvent même coûteuses, expériences qu'il faudra d'ailleurs reprendre dans dix ans sur un autre terrain et par d'autres méthodes parce que de nouvelles théories économiques seront à la mode, alors qu'ils ne se surprennent pas si leurs suggestions et leurs conclusions politiques suscitent quelque méfiance. Car alors ils mettent en cause des valeurs qui ne sont pas d'ordre matériel et qui ne se laissent pas traiter avec la même rigueur mathématique que leurs données théoriques¹.

C'est pourquoi, nous souvenant du conseil même de Keynes de ne jamais sacrifier les libertés humaines aux mécanismes économiques, nous ne croyons pas qu'il serait sage ni prudent politiquement de sacrifier notre régime fédératif traditionnel, avec tout ce qu'il comporte de protection pour nos droits et nos libertés, à la mise en expérience d'une théorie économique, si brillante soit-elle, d'où pourrait sortir la stabilité de l'économie.

(1) C'est un économiste de grand renom qui reproche à ses confrères leur tendance continuelle à sortir du domaine où ils sont compétents pour se mêler, par exemple, de politique. C'est là, explique-t-il, l'une des causes de l'hostilité que rencontrent aujourd'hui les théoriciens de l'économie. Lisons plutôt : "The hostility that proceeded from these sources was frequently strengthened by the hostility to the political alliances which the majority of theorists persisted in forming. . . In this and many analogous cases, of which modern economic theory is another deplorable example, economists indulged their strong propensity to dabble in politics, to peddle political recipes, to offer themselves as philosophers of economic life, and in doing so neglected the duty of stating explicitly the value judgments that they introduced into their reasoning" (J. A. Schumpeter, op. cit., p. 19).

Qu'on nous comprenne bien toutefois : nous ne sommes pas opposés à l'essai des théories de Keynes au Canada, au contraire; mais, à condition que cet essai ne détruise pas au préalable nos structures constitutionnelles et se poursuive dans le respect du principe fédératif, c'est-à-dire qu'il se fonde sur la collaboration nécessaire de gouvernements autonomes. Quand la "nouvelle économie" aura définitivement fait ses preuves, il sera toujours temps de procéder aux changements qui s'imposent dans notre régime fédératif.

A ceux qui rejettent, *à priori*, une telle suggestion, sous prétexte que la centralisation est la condition *sine qua non* de l'efficacité de la théorie, nous pouvons répondre, pour le moment, du moins, que la structure particulière du Canada ne le prédispose pas à se lancer sans mesure dans l'expérimentation de toutes les théories plus ou moins aventureuses qui s'annoncent à l'horizon du monde économique et social. Il existe suffisamment de pays unitaires pour nous tracer la voie à ce sujet et nous faciliter, pour notre propre politique, le choix d'éléments mieux établis par le temps. Dans l'intervalle, rien n'empêchera le Canada d'appliquer, avec moins de rigueur doctrinale et plus de souplesse politique, des solutions du même type. En définitive, il n'est pas impossible que ce soit cette expérience-là qui se révèle la plus avantageuse pour tout le monde.

N'oublions pas que nous venons d'assister en moins d'un demi-siècle à la faillite politique de deux théories dans lesquelles notre monde moderne, ou certaines de ses parties, avaient mis leur espoir : la théorie libérale de l'équilibre économique et la théorie quantitative de la monnaie dans sa forme mathématique. Ces deux théories, en dépit de leurs insuffisances et de leurs échecs, n'en constituent pas moins deux contributions importantes à l'histoire de la pensée et de la politique économique du monde contemporain. Elles laissent derrière elles des principes et des expériences qui sont une acquisition définitive pour le savoir et l'action humaine, mais personne pour en défendre l'application intégrale en politique. Il est possible qu'il en soit ainsi de la théorie keynésienne, ainsi très vraisemblablement que de plusieurs autres théories à venir.

Le keynésianisme, théorie controversée

Car, et c'est là un autre point important à faire ressortir, et qui devrait nous inciter à encore plus de prudence, les théories keynésiennes sont loin d'être admises par tout le monde. Non seulement on ne peut à leur sujet parler d'acceptation unanime, mais elles ont donné nais-

sance à des critiques sérieuses qu'il n'est pas facile de dédaigner ¹, si bien qu'en dépit du prestige de l'oeuvre de Keynes, beaucoup pensent que tout doit être repris et que nous sommes en pleine crise de la pensée économique ².

Il n'est pas question de nier ou de méconnaître l'influence considérable exercée par Keynes sur les économistes contemporains, ni la valeur réelle de certaines de ses explications pour la compréhension du mécanisme économique. C'est un fait que son oeuvre a suscité de l'enthousiasme en certains milieux et que l'on a été jusqu'à parler de "révolution keynésienne" dans l'économie ³. Mais c'en est aussi un autre qu'elle a rencontré une vive réaction dans d'autres milieux, qu'il n'y a à peu près pas de parties vitales de la théorie, y compris le noyau central, qui n'aient été l'objet de critiques serrées, et qu'enfin plusieurs de ces critiques furent admises par Keynes lui-même et par les keynésiens.

Signalons, par exemple, quelques critiques concernant la politique économique. La théorie keynésienne, dit-on, résulte d'une telle simplification des éléments qui composent la réalité économique que, loin d'être une théorie générale, elle n'est en définitive que la théorie d'un cas très spécial. Elle n'est pas même, ajoute-t-on, une théorie de n'importe quel état de dépression ⁴, et les solutions qu'elle propose pourraient être efficaces lorsque la cause des difficultés tient uniquement dans l'écart entre l'épargne et l'investissement, sans autre déficience dans le système économique. Elle ne saurait, par conséquent, rendre compte de toutes les variations concrètes d'une économie quelconque et, de même, les conclusions politiques qui en dérivent ne sauraient être valables en tout état de choses.

La théorie classique faisait dépendre la solution du problème économique de milliers d'équations, pour une bonne part commandées par des réactions individuelles et, par suite, difficiles à diriger; elle décourageait d'avance l'interventionniste et lui montrait ses chances de

(1) Howard S. Ellis, *A Survey of Contemporary Economics*, Philadelphia, 1949, principalement chap. II, pp. 49-98.

(2) C'est un keynésien de marque, Seymour E. Harris, qui admet l'existence aujourd'hui d'une "growing anti-keynesian literature" (*The New Economics. Keynes' Influence on Theory and Public Policy*. Edited by Seymour E. Harris, New York, 1950), p. 3. — On ne peut certes parler d'unanimité quand des économistes comme Pigou, Schumpeter, Robertson, Viner, Haberler, Ohlin, Chamberlin, Leontief, Hawtrey, Hayek, Machlup, Moulton, Burns, Rist, Nogaro, Perroux, etc., contestent sinon toujours la théorie elle-même, du moins tantôt l'un tantôt l'autre de ses aspects fondamentaux.

(3) Lawrence R. Klein. *The Keynesian Revolution*, New York, 1947.

(4) François Perroux, *Histoire des doctrines économiques contemporaines*. Centre de Documentation universitaire, Paris, 1947, p. 51. Cf. aussi annexe 11: *La centralisation et les relations fédérales-provinciales*, par M. François-Albert Angers.

succès comme fort réduites. Mais la théorie keynésienne, en faisant dépendre tout l'équilibre économique de quelques équations fondées sur des quantités globales aisément manipulables par les autorités gouvernementales a soulevé de grands espoirs dans les milieux déjà gagnés à une politique interventionniste. Enfin, disait-on, voici des moyens extrêmement simples d'assurer la stabilité économique.

L'expérience elle-même semble maintenant démontrer que les reproches de simplisme qu'on a décernés au keynésianisme ne sont pas sans fondement. En somme, après l'effort radical de simplification que fut la commotion keynésienne, on commence à en revenir, à reconnaître que le système économique demeure aussi complexe et que cette complexité même est un fait primordial dont il faut tenir compte dans l'établissement de la politique économique.

Encore une fois, nous ne sommes pas opposés à un essai canadien des théories keynésiennes, mais il nous paraît que celles-ci doivent s'adapter à nos structures politiques, et non vice versa, et que, de toute façon, ce serait une imprudence en même temps qu'une démission de croire qu'il n'y a plus qu'à se soumettre aux exigences centralisatrices de la "nouvelle économie", alors qu'elle est elle-même encore sous le feu de la discussion et rencontre de vives oppositions et de nombreuses difficultés dans l'application de sa politique économique.

Quelqu'un, qui n'aimait sans doute pas les théories de Keynes, a comparé ce dernier à l'apprenti-sorcier, débordé par les forces qu'il a déchaînées. Nous nous garderons bien d'aller jusque-là à propos de Keynes lui-même, mais nous pouvons nous demander si la comparaison ne s'applique pas à nos keynésiens canadiens, et s'ils se rendent bien compte de l'importance des valeurs politiques, nationales et même tout simplement humaines qu'ils mettent si facilement en jeu dans cette aventure. Croient-ils vraiment qu'ils pourront contrôler suffisamment les forces qu'ils ont, sinon déchaînées, du moins travaillé à concentrer, au point de les empêcher de détruire ces valeurs ? Car, qu'on le remarque bien, la centralisation qu'ils préconisent n'a, pour un pays aussi dépendant que le Canada au point de vue économique et financier, aucune raison, une fois accomplie, de s'arrêter à Ottawa, et elle en a de très fortes de s'étendre à tout le continent nord-américain, de sorte que, en suivant leur raisonnement, une politique vraiment efficace de stabilité économique devrait en définitive être élaborée, non plus par Ottawa, mais par Washington.

Difficultés particulières à la politique fiscale keynésienne

C'est au nom d'une théorie et d'une théorie largement discutée que les économistes keynésiens prétendent nous imposer la centralisation au Canada. En particulier, disent-ils, pas de stabilité économique possible sans la concentration des principaux pouvoirs fiscaux entre les mains d'une même et seule autorité. Il importe de nous arrêter quelque peu à cette assertion pour en scruter le bien-fondé.

Notons tout d'abord — et c'est là un fait significatif — que nulle part ailleurs qu'au Canada, semble-t-il, une pareille prétention n'a été énoncée en termes aussi catégoriques. Les keynésiens américains, par exemple, ont surtout été frappés par l'aspect monétaire des limites de l'action locale. Et, en dépit du fait que les juridictions multiples en matière d'impôt sont plus fréquentes aux Etats-Unis qu'au Canada, ils ne se sont pas attardés à soutenir que la stabilité économique exigeait le contrôle absolu des moyens fiscaux et l'abandon par les Etats particuliers de leurs droits de taxation.

Cela dit, venons-en au coeur même de l'argument. La centralisation fiscale que l'on réclame est en vue de permettre au gouvernement fédéral d'exercer, par le moyen de l'impôt, une action régulatrice et stabilisatrice sur l'économie. Or, nous l'allons voir immédiatement, une action de ce genre est : a) contestée par plusieurs; b) délicate et difficile d'application.

Devant la montée croissante des impôts et les tâches de plus en plus nombreuses assumées par les gouvernements, une réaction se dessine aujourd'hui, dont les chefs de file s'opposent nettement à ce que les gouvernements jouent avec l'impôt de n'importe quelle manière et s'en servent pour n'importe quelle fin. Pour eux, — et les groupes qu'ils représentent ne sont pas de minime importance dans la vie d'un pays, — le pouvoir de taxer ne doit s'employer que pour procurer des revenus aux gouvernements et en vue de fonctions nettement gouvernementales.

Telle est, par exemple, la position prise aux Etats-Unis par la *National Association of Manufacturers* dans son programme fiscal émis au mois de janvier 1955. Le premier principe à la base de ce programme, c'est précisément celui-ci : le pouvoir de taxer ne doit servir qu'à des fins fiscales, c'est-à-dire qu'il ne doit s'exercer que dans le but de procurer au gouvernement les fonds nécessaires pour défrayer les coûts des services gouvernementaux. Ne peuvent donc être approuvées des

levées d'impôts pour d'autres buts et objectifs, de caractère soit dirigiste soit socialiste ¹.

On dira peut-être que la *N.A.M.* est une association essentiellement conservatrice et que son programme fiscal est d'inspiration capitaliste. Mais voici un autre témoignage, absolument dans le même sens et auquel on pourra difficilement faire les mêmes reproches, si reproches il y a. Il s'agit du Rapport du Comité conjoint formé pour étudier la coordination des taxes aux Etats-Unis par les trois associations suivantes : *the American Bar Association, the National Tax Association and the National Association of Tax Administrators* ².

Le Rapport débute par un exposé de quatre principes fondamentaux, dont le quatrième s'énonce ainsi :

"La taxation a pour but premier de percevoir des revenus, et l'usage pour des fins dirigistes doit en être limité à ces cas où il est clairement justifié" ³.

Dans l'explication qu'ils donnent, les auteurs du Rapport, à l'exception de deux dissidents, affirment que ces cas sont exceptionnels et que c'est à ceux qui veulent faire servir les impôts à des fins non fiscales qu'il appartient de démontrer la nécessité d'un tel usage. De plus, ajoutent-ils, à trop exploiter la taxation pour des fins sociales, on risque d'en affaiblir le rendement, alors que ces fins peuvent être atteintes plus efficacement et plus directement par d'autres méthodes ⁴.

Les témoignages de ces grandes associations américaines nous démentent donc qu'il est loin d'être admis par tout le monde que les gouvernements doivent avoir la liberté de percevoir et de manipuler des

(1) "The taxing power should be used for fiscal purposes only. The first basic belief, or doctrine, is that the taxing power should be exercised only for the purpose of providing government with funds necessary to defray the costs of the governmental services . . . The levy of taxes for purposes other than revenue is thus ruled out, by definition. These purposes range all the way from objectives that are essentially of a policing character to the socialistic objective of equalizing wealth and incomes by steeply progressive taxation which, ironically, is sometimes advocated on social grounds" (*A Tax Program for Economic Growth*, New York, 1955, pp. 7 and 47).

(2) *The Coordination of Federal, State and Local Taxation*. Report of the Joint Committee of the American Bar Association, the National Tax Association, and the National Association of Tax Administrators. 103 pp.

(3) "*Fundamental Assumptions* . . . 4. The primary purpose of taxation is the raising of revenue, and its use for regulation should be limited to those instances where such use is clearly warranted" (Op. cit., p. 5).

(4) ". . . These are the exceptions, and a heavy burden of proof should rest on those who advocate them. The exploitation of taxation to further directly numerous social regulations and reforms would impair the usefulness of the tax system as a producer of revenue. If certain objectives are demanded by prevailing concepts of social welfare and progress, they can generally be advanced more effectively and directly by methods other than taxation" (op. cit., p. 9).

impôts pour des fins autres que proprement gouvernementales, spécialement pour des fins sociales et économiques. C'est là, à ce qu'il nous semble, une raison de plus pour mettre en doute le bien-fondé de la centralisation fiscale que l'on veut effectuer précisément à ces fins.

D'autant plus que nous pouvons nous demander si les mesures fiscales proposées dans le but d'exercer une influence déterminée sur la vie économique offrent des garanties suffisantes de succès. A la réflexion et à l'expérience, nombre d'auteurs se sont aperçus que ces mesures, en supposant la théorie conforme aux réalités mouvantes de la vie quotidienne, étaient d'une application délicate et relativement difficile.

A cause de l'écart entre la théorie et la pratique, on en vient à douter que le seul contrôle des éléments fiscaux puisse assurer la stabilité économique. L'opinion est émise que pour y arriver, il faudrait contrôler également les variables dites exogènes de la théorie, c'est-à-dire ceux des éléments qui ont été considérés comme connus ou fixes. Or, certains de ces éléments touchent de près aux problèmes de la vie sociale et ne sauraient être mis sous contrôle sans mettre la liberté en danger.

Et puis, en pratique, toute cette action est fondée sur la prévision des événements : il faut donc déterminer le sens de l'action et des quantités à faire intervenir pour corriger les écarts dangereux. Même chez les techniciens de l'économie, l'accord paraît difficile non seulement sur l'importance des variations probables des quantités économiques, mais sur leur sens même à un moment donné, ainsi que sur le genre d'opérations à poursuivre. Autrement dit, il semble à craindre qu'une intervention qui se voudrait trop précise, trop immédiate, risque de faire autant de mal que de bien. En somme, pour corriger un écart inflationniste présumé, mais qui aurait été mal prévu, mal calculé, on aggraverait la déflation, donc les risques de crise, au lieu d'améliorer la situation. Et vice versa.

En définitive, on en vient à émettre des doutes sérieux sur la possibilité de régler tous les problèmes qui sont au fondement des déséquilibres économiques uniquement par une action très générale, insuffisamment spécifiée, sur un petit nombre de données globales. Ainsi serait mis en valeur le fait que, pour tout ce qu'elle contient de bon, une politique keynésienne aurait d'autant plus de chance d'être efficace qu'elle serait surtout le complément d'une politique plus organique, appliquée dans des cadres assez souples pour permettre l'ajustement des secteurs "étranglés" ou pour empêcher l'étranglement, sans pour cela devoir recourir à l'intervention directe de l'Etat que Keynes lui-même cherchait à minimiser.

D'ailleurs, dans un pays comme le Canada, vaste, peu peuplé, formé de régions fortement différenciées et séparées les unes des autres par des zones vides et même économiquement peu utilisables, toute politique économique "globale", de type keynésien ou non, semble vouée à l'impuissance. Dans un tel type d'économie, les distorsions locales et les difficultés structurelles peuvent en effet amener une insuffisance de la demande effective globale, et donc un sous-emploi marqué, mais il y a peu de chances qu'une action d'ensemble sur cette demande parvienne à atteindre les causes locales du malaise. On peut croire, au contraire, que dans une économie comme la nôtre se trouve porté à son maximum le risque maintenant reconnu classique, en économie d'intervention, de la coexistence et de la juxtaposition du sous-emploi et de l'inflation; il y aurait profit, sur ce point, à méditer l'expérience récente de nos difficultés, à la fois régionales et structurelles, dans les secteurs du blé et du textile. Une certaine décentralisation de la politique économique semble donc s'imposer; en fait dans un pays comme le nôtre, il paraît nécessaire de recourir à une *série* de politiques régionales coordonnées, et reliées à une politique centrale à contenu fiscal, monétaire et financier.

Cette nécessité de la décentralisation paraît d'autant plus impérieuse que le cycle économique lui-même ne peut manquer d'être profondément modifié (par rapport à ce qu'il était sous le libéralisme) à mesure que l'action collective (étatique ou autre) multiplie et accentue les rigidités dans les échanges : à l'heure actuelle, par exemple, les salaires, les prêts hypothécaires et certains prix se trouvent de plus en plus "isolés" des influences cycliques et leur stabilité se répercute automatiquement sur le cycle lui-même, pour en atténuer l'ampleur. A mesure que le poids relatif des difficultés cycliques diminue, celui des distorsions structurelles et locales se trouve accru; la nécessité des politiques économiques "régionales" apparaît alors en pleine lumière. On ne peut s'empêcher de penser ici au rôle que pourrait, dans une telle conception, soit sur le plan des particularités de secteurs, soit sur le plan régional, jouer l'organisation professionnelle, une des données maîtresses de la pensée sociale au Canada français.

A l'origine, au surplus, toute cette action fiscale était envisagée à partir de l'impôt sur le revenu. Mais plus on étudie la question, plus on découvre de complexité à la manipulation de ce type d'impôt. Les conséquences n'en paraissent plus aussi simples, ni aussi bien prévisibles qu'on l'avait d'abord pensé. Les progrès de la théorie de l'incidence tendent à minimiser les différences entre les sortes de taxes. Aussi, les contributions indirectes, d'abord destinées à être mises de côté, ont-elles repris leur place et été intégrées dans la politique fiscale comme l'un des instruments à utiliser.

C'est même à celles-là maintenant que d'aucuns prêtent les effets inflationnistes, donc stimulants, ou les effets déflationnistes, les plus rapides sinon toujours les mieux proportionnés. Par ailleurs, on s'est mis à détailler les inconvénients de jouer constamment avec les taux de l'impôt sur le revenu, à la hausse, à la baisse, sur les exemptions, sur les modalités relatives à l'utilisation du capital, avec la prétention d'influencer soit la consommation, soit les investissements. Dans chaque cas, l'on peut imaginer diverses réactions possibles des contribuables, et l'on connaît en somme très peu les réactions véritables.

Dans ce domaine de l'action anti-cyclique, les auteurs en viennent ainsi à raisonner de la façon suivante : *en théorie*, l'impôt sur le revenu est l'instrument idéal de politique cyclique, par les effets nuancés qu'il permet d'exercer sur les différents revenus et sur diverses tranches du revenu. Mais, *en pratique* ? L'action discrétionnaire de l'Etat ne risque-t-elle pas d'aboutir plus à un gâchis qu'à une stabilisation ? La réflexion sur les détails d'application vient alors suggérer les règles de prudence que commandaient, en somme, le caractère et l'état même de la théorie.

Du fait de cette difficulté particulière, on a proposé une politique de flexibilité automatique à l'impôt sur le revenu. Elle s'appuierait sur la tendance naturelle de l'impôt sur le revenu à s'adapter au cycle. Non seulement s'adapte-t-il parce qu'il se proportionne au revenu, selon les règles de la progressivité, mais aussi parce que la baisse des prix bonifie les exemptions et élève le niveau de vie non taxable. Il serait inutile donc, dans une bonne mesure, de jouer avec ce type d'impôt, sauf dans les circonstances vraiment graves. L'important, disent ces auteurs, est d'établir la structure de l'impôt sur le revenu de façon qu'elle soit le mieux adaptée possible aux circonstances économiques; de déterminer d'avance en fonction des normes cycliques, les éléments de variations, de façon que les changements soient prévisibles et se réalisent automatiquement. Quant à l'action courante, immédiate, le gouvernement l'exercera par le jeu des taxes indirectes¹.

Que conclure de tout cela ? Nous n'avons pas, encore une fois, à départager les théoriciens, mais bien à juger de la valeur de leurs conclusions politiques pour notre pays. Or, il nous semble que toute cette politique tendant à agir sur l'économie par le moyen de l'impôt doit s'exercer avec beaucoup de prudence et de modération, qu'il serait vain de vouloir corriger les moindres petites variations et que n'est pas

(1) Cf. François-Albert Angers, *Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales*. Chapitre II : *La théorie générale des finances publiques*. Annexe 5.

démontrée la nécessité d'une seule autorité en vue d'assurer l'efficacité d'une telle politique.

En d'autres termes, aucune des deux conclusions politiques des économistes keynésiens ne nous paraît suffisamment prouvée, à savoir : a) qu'avec le fédéralisme traditionnel, c'est le règne de l'instabilité économique; b) et qu'avec la centralisation fiscale, la stabilité de l'économie est assurée au Canada.

Comme dans tous les autres domaines, la pratique du fédéralisme nous paraît possible dans le domaine même du contrôle de la vie économique. Peut-être là plus que partout ailleurs convient-il d'insister sur la collaboration nécessaire entre les gouvernements autonomes que comporte en soi tout régime fédératif. Aussi, ce qui presse le plus pour le moment, ce n'est pas la centralisation fiscale, c'est l'organisation des mécanismes permanents de coordination et de collaboration qui se révèlent nécessaires au bien commun de la population canadienne. A cet effort d'organisation qui s'impose, tous les gouvernements au Canada devraient se joindre, tous décidés — le gouvernement fédéral comme les gouvernements provinciaux — à consentir les quelques sacrifices qu'exige le maintien de notre régime fédératif, qui est un régime de collaboration dans le respect de l'autonomie de chacun. La province de Québec devrait être prête à une telle collaboration, à une condition toutefois : qu'on ne lui demande pas de faire seule tous les sacrifices, ou encore le sacrifice de sa raison d'être même, sous prétexte de mieux assurer la mise en pratique d'une théorie économique. L'histoire est jonchée de théories et de politiques savantes, qui ont paru merveilleuses aux contemporains et que personne ne prend plus au sérieux aujourd'hui. Les provinces qui ne risquent rien ou presque rien dans la nouvelle aventure centraliste patronnée par les théoriciens de l'économie peuvent s'y engager ou s'y laisser entraîner sans trop s'émouvoir ni s'inquiéter, mais la province de Québec qui, elle, risque tout, ne saurait être trop prudente, et elle a le droit de demander que les expériences de stabilité économique se poursuivent d'abord dans les cadres et par les moyens fixés par la Constitution canadienne.

Retour à des vues plus traditionnelles

Cette demande est d'autant plus raisonnable et légitime que, dans les milieux fédéraux, commence à se dessiner un retour à des vues plus traditionnelles sur la politique économique et fiscale, notamment sur le rôle assigné au budget gouvernemental et aux impôts directs.

Pour mesurer le chemin parcouru, on n'a qu'à comparer à propos de ces deux derniers points les déclarations faites en 1945 avec celles de 1955. Lors de la Conférence du Rétablissement, le gouvernement fédéral affirmait sa foi dans les doctrines nouvelles en déclarant, d'une part, qu'il entendait faire du budget gouvernemental le régulateur de l'économie et, d'autre part, qu'il lui était nécessaire pour mettre en pratique sa nouvelle politique économique de posséder en exclusivité les grands impôts directs ¹.

Or, dix ans plus tard, l'attitude d'Ottawa est loin d'être aussi sûre d'elle-même et aussi intransigante. Déjà le discours du budget de 1954 a laissé clairement entendre que l'intervention du gouvernement n'est pas un remède à appliquer au moindre signe de chômage ou à la moindre difficulté qui se manifeste dans l'industrie, surtout quand il s'agit de chômage et d'industrie à caractère local. Puis, celui de 1955 reconnaît encore que la fiscalité a un rôle à jouer dans la vie économique, surtout en période d'inflation. Mais le ministre des Finances ajoute aussitôt :

"A mon sens la fiscalité ne constitue pourtant pas le seul et unique moyen de favoriser la stabilité ou l'expansion économique. Le programme fiscal ne représente qu'un des nombreux moyens tendant à cette fin. La politique monétaire, la politique commerciale et les programmes visant le développement des ressources et le maintien du revenu essentiel sont également importants et, dans certaines circonstances, peuvent exercer une influence beaucoup plus grande. . . Je ne veux pas non plus donner l'impression que cela incombe aux gouvernements seulement. Le sain développement de l'économie canadienne est l'affaire de tous" ².

Ces vues sur le rôle de la fiscalité nous paraissent beaucoup plus raisonnables, et donc plus acceptables, que les conceptions dictatoriales et socialisantes qui inspiraient les déclarations de 1945. Ainsi en est-il des vues actuelles sur le rôle des impôts directs. Qu'on nous permette à ce propos un léger retour en arrière.

Longtemps les impôts indirects ont joui de la préférence de nos législateurs ³. Puis, peu à peu, sous l'influence des théoriciens de l'économie et des finances publiques, la politique gouvernementale a commencé à s'appuyer davantage sur les impôts directs. Il n'est pas exact cependant, comme on le laisse parfois entendre pour justifier les tendances récentes à l'impôt direct quasi-exclusif, que telle était la position de tous ou de presque tous les théoriciens. D'une façon générale, ceux-

(1) Cf. le chapitre précédent, pp. 253 sq.

(2) Discours du budget, 5 avril 1955. *Débats de la Chambre des Communes*, p. 2875.

(3) Dans l'ensemble du présent rapport nous employons les mots "directs" et "indirects" appliqués à l'impôt au sens de la jurisprudence constitutionnelle. Mais discutant ici de théorie économique, nous employons ces mots dans le sens que leur donnent les économistes contemporains. Pour ces derniers est "indirect" tout impôt portant sur la transmission des biens — ce qui inclut la taxe de vente par exemple, admise comme directe par la jurisprudence constitutionnelle.

ci tombaient d'accord qu'en *théorie*, l'impôt direct est de tous les impôts celui qui est le plus désirable tant du point de vue de son incidence que de l'équité. On appréciait sa tendance *théorique* à être surtout payé par le contribuable même de qui l'Etat le perçoit (incidence). On estimait par ailleurs que seul il permet de proportionner exactement l'impôt à la capacité de payer du contribuable.

Mais les mêmes auteurs n'étaient pas moins d'accord, *en pratique*, pour apercevoir des difficultés de réalisation si considérables, que certaines sont apparues insurmontables du point de vue incidence et surtout équité. La théorie prévalente en matière d'impôts directs et indirects avant 1936 tendait donc, compte tenu de ces deux aspects du problème, à considérer comme idéale une structure fiscale composée des deux types d'impôts en proportions variables, mais suffisantes dans chaque cas, le recours à ces deux types d'impôts servant à corriger les injustices pouvant parfois résulter de l'application de l'une ou de l'autre. Ceux qui insistaient plus sur l'impôt direct faisaient de l'impôt sur le revenu le point d'appui du système fiscal, avec une bonne proportion d'impôts indirects pour en atténuer les effets nocifs. Les autres, plus frappés par les difficultés pratiques d'application, restaient à la tendance développée au XVI^e et au XVII^e siècle en Angleterre de compter surtout sur les impôts indirects et de corriger ceux-ci par un impôt direct. De toute façon, la règle fondamentale était une diversité suffisante des taxes pour éviter que chacune ne soit trop lourde, toute taxe ayant tendance à produire ses effets désagréables à partir du moment où elle pèse trop au contribuable ¹.

C'est avec l'avènement de la "nouvelle théorie économique", après 1936, que les simplifications les plus excessives commencèrent à se généraliser à ce sujet. Les conseillers techniques du gouvernement canadien, plus encore que les keynésiens des autres pays, semble-t-il, se mirent à prôner l'exclusivité ou la quasi-exclusivité des impôts directs, les impôts indirects étant considérés comme dommageables à l'économie et générateurs de sous-emploi. Pour mettre en pratique sa nouvelle politique économique, le gouvernement central se devait donc de revendiquer le monopole des grands impôts directs, quitte à payer des subventions aux gouvernements provinciaux. Et ce fut le régime des ententes fiscales de guerre et d'après-guerre.

La situation s'est améliorée aujourd'hui. Depuis 1950, les idées des keynésiens eux-mêmes et de divers spécialistes se sont nuancées de nouveau à ce sujet. La thèse de la régressivité des impôts indirects

(1) Cf. l'annexe 5, chapitre III, *Impôts directs et impôts indirects*.

et de l'équité absolue des impôts directs perd de plus en plus de terrain avec les nouveaux développements des théories de l'incidence ¹. On ne reconnaît plus, par exemple, à la distinction entre impôts directs et indirects fondée sur l'incidence, les caractères nets qu'on lui trouvait autrefois. Et à partir du moment où les impôts indirects peuvent ne pas être transmis, ou les impôts directs au contraire devenir relativement transmissibles, la régressivité des premiers s'en trouve fortement affectée, comme la non-régressivité et la plus grande équité des seconds. De plus, les possibilités d'améliorer scientifiquement l'organisation et l'administration des impositions indirectes semblent aussi de plus en plus admises.

Dès 1951, les discours du budget, à Ottawa, portent l'empreinte de cette orientation nouvelle des idées. Le Ministre des Finances, en effet, y fait l'éloge de notre système fiscal de base, lequel comporte, dit-il, un mélange bien équilibré d'impôts directs et d'impôts indirects; il entreprend même une démonstration qui l'amènera à conclure : "Il est donc inexact de prétendre que notre taxe de vente est un impôt nettement rétrograde" ². Et l'année suivante, le même ministre viendra avouer que les impôts indirects ont vraiment réintégré leur place et que les modifications qu'il demande "permettront également de revenir aux trois grands groupes d'impôts sur nos denrées qui sont devenus notre idéal reconnu d'un régime fiscal bien équilibré, relativement simple et cependant très productif dans ce domaine" ³.

En somme, on revient à la conception de sens commun des théoriciens d'avant 1936, et on reconnaît qu'un système fiscal, pour être efficace, doit comporter une part raisonnable à la fois d'impôts directs et d'impôts indirects. Mais, du même coup tombent une bonne partie des critiques tant du Rapport Rowell-Sirois que des théoriciens de la "nouvelle économie" contre la répartition présente des pouvoirs fiscaux au Canada; du même coup, disparaît la prétendue nécessité de centraliser les grands impôts directs à Ottawa pour permettre au gouvernement fédéral d'agir sur l'économie avec rapidité et efficacité, puisque l'action des impôts indirects, dont Ottawa a le monopole, apparaît maintenant comme non moins efficace et non moins rapide que celle des impôts directs, compte tenu de tous les éléments en jeu.

Nous ne voyons pas pourquoi, par conséquent, nous devrions accepter de saborder notre régime fédératif traditionnel. Que l'action gouvernementale soit nécessaire pour assurer la stabilisation et le progrès

(1) Cf. *ibid.*, même chapitre.

(2) *Débats de la Chambre des Communes*, 10 avril 1951, p. 1855.

(3) *Débats de la Chambre des Communes*, 8 avril 1952, p. 1337.

de l'économie, nous l'admettons volontiers; mais pourquoi cette action serait-elle celle du seul gouvernement fédéral, pourquoi poser la centralisation fiscale comme condition préalable à l'exercice d'une telle action? Les raisons qu'en ont données les théoriciens de la nouvelle économie sont loin d'être convaincantes, d'autant plus que leur théorie est controversée, que ses applications en politique économique sont difficiles et délicates et que l'expérience des dernières années a incité le gouvernement fédéral à réviser ses positions intransigeantes et absolues de 1945.

4.—L'argument d'ordre social: un programme canadien de sécurité sociale

La thèse centraliste fait valoir enfin un dernier argument, lequel d'ailleurs s'intègre aux précédents, en particulier à l'argument des exigences de la nouvelle politique économique: la centralisation serait nécessaire pour assurer au Canada un programme complet et efficace de sécurité sociale. L'argument, en fait, apporte peu de nouveau, et s'appuie sur les mêmes raisons que les précédents, à savoir: les provinces n'auraient pas les ressources fiscales suffisantes pour remplir leurs obligations sociales; l'économie et l'efficacité dans l'administration imposeraient, ou du moins favoriseraient grandement, une législation uniforme en ce domaine; la sécurité sociale enfin ferait maintenant partie intégrante de la politique économique gouvernementale, elle serait un moyen servant à la stabilisation et au progrès de l'économie, et comme telle elle devrait, de plus en plus, relever du gouvernement déjà chargé de la politique économique générale, c'est-à-dire du gouvernement fédéral.

Nous avons déjà examiné la valeur de chacune de ces raisons apportées en faveur de la centralisation au Canada. Redisons tout simplement l'essentiel: si les charges sociales sont aujourd'hui les plus coûteuses, les impôts directs sont aussi les plus productifs, et pourvu que le gouvernement fédéral leur laisse le champ libre, la plupart des provinces pourraient se tirer d'affaire toutes seules et il serait possible d'instituer un mode de péréquation financière destinée à aider les autres, et elles seules.

Même s'il était démontré que la centralisation de la sécurité sociale donnerait *ipso facto* un rendement plus économique et plus efficace, nous devons nous demander si ces avantages techniques et économiques sont tels que les provinces, et tout spécialement la province de Québec, devraient céder à Ottawa la direction et l'organisation de leur politique

sociale. Pour le Québec, en tout cas, la réponse est claire : la raison déterminante du choix du régime fédératif en 1867 a été que le Bas-Canada avait à protéger et à promouvoir des valeurs sociales et culturelles différentes de celles des autres provinces. Cette raison tient toujours aujourd'hui et exige toujours le maintien du fédéralisme, et d'un fédéralisme qui laisse au Québec la direction intégrale de sa politique sociale et culturelle. C'est à cette condition, et à cette condition seulement, que pourra se réaliser l'objectif le plus important du programme de sécurité sociale présenté, en 1945, par le gouvernement fédéral à la Conférence du Rétablissement, à savoir *l'unité canadienne*, mais une unité qui ne soit pas pour l'élément français au Canada assimilation en même temps que disparition de sa raison d'être.

Que la sécurité sociale enfin ait un rôle à jouer dans la politique économique gouvernementale d'aujourd'hui, nous sommes bien prêts à l'admettre, à condition que l'on admette aussi que cette politique ne soit pas l'oeuvre exclusive du seul gouvernement central, et respecte les exigences de notre régime fédératif, dont l'une des premières est que l'initiative en politique sociale relève des provinces. Encore une fois, parce que la mise en pratique d'une politique nouvelle paraît s'imposer, pourquoi conclure immédiatement qu'elle doit être confiée au seul gouvernement central, et non pas, comme il serait beaucoup plus naturel dans un pays aussi peu homogène que le nôtre, être organisée fédérativement, c'est-à-dire par la collaboration de tous les gouvernements intéressés ? Nous reviendrons un peu plus loin sur cet aspect de la question. Pour le moment, qu'il nous suffise de faire observer que ce recours immédiat et constant à la centralisation nous paraît dénoter une bien faible confiance dans nos institutions démocratiques au Canada ainsi qu'un pessimisme nocif sur la possibilité de faire fonctionner harmonieusement notre régime fédératif.

Nous pourrions nous borner à ces brèves réflexions sur la portée véritable de l'argument d'ordre social avancé en faveur de la centralisation, mais, semble-t-il, nous n'aurions pas suffisamment alors touché au fond même de la question, c'est-à-dire au problème philosophique et vital que soulève aujourd'hui la sécurité sociale d'Etat. Car c'est là la seule forme de sécurité sociale qui intéresse la thèse centraliste, laquelle en invoquant, comme motifs de centralisation, les difficultés financières des provinces, la nécessité de l'uniformité des mœurs ou conditions, les économies d'administration, les problèmes de concurrence entre industries de diverses régions, etc., oppose toujours des régimes provinciaux à un régime dit "national" de sécurité sociale, régimes d'Etat cependant dans les deux cas.

Or l'unanimité est loin d'être faite sur la question de savoir si une intervention massive de l'Etat dans la sécurité sociale est désirable. Et les difficultés que soulève le problème ne se situent pas uniquement au niveau des opinions individuelles et des querelles d'écoles sociologiques ou économiques; elles engagent les cultures et même les philosophies particulières de la vie. En d'autres termes, la question de l'intervention de l'Etat dans le domaine économique-social relève de conceptions philosophiques qui touchent au nerf vital même des cultures, à la détermination de ce qu'est l'homme, de son rôle dans la société, de ses droits et de ses devoirs à l'égard de celle-ci, et réciproquement.

Pour le Québec, en conséquence, le problème n'est pas simplement technique, il en est un de philosophie sociale, et s'il redoute la centralisation en ce domaine, c'est précisément qu'il se rend compte qu'elle est un moyen pour lui imposer des mesures sociales étrangères à la propre philosophie et au mode de vie de sa population. En d'autres termes, il sent plus ou moins confusément que toute cette politique sociale d'inspiration étrangère constitue pour lui une perpétuelle tentation d'abdiquer son propre mode de vie et ne peut, en définitive, que travailler à son assimilation.

Sa méfiance est d'autant plus justifiée qu'en matière de sécurité sociale d'Etat, nous sommes encore en plein stage d'expérimentation et qu'il n'est pas démontré qu'un système étatisé servira mieux, à la longue, les intérêts de la population. Plusieurs pensent au contraire que les résultats pratiques d'une sécurité sociale appuyée davantage sur un relèvement général de la productivité et sur des institutions privées rentables, avec au besoin certains subsides d'Etat, seraient bien supérieurs.

Les pays qui ont le plus longtemps pratiqué la sécurité sociale obligatoire et plus ou moins étatisée, comme l'Allemagne, ne montrent pas de supériorité sur les autres du point de vue de leur équilibre social et de leur stabilité économique. L'expérience de la sécurité sociale en Europe, depuis le début du XXe siècle, est intimement associée à une période d'instabilité économique, d'inflation et de dévaluations monétaires. Trop d'autres facteurs ont contribué à ces difficultés pour qu'il soit possible d'en accuser uniquement la politique des assurances sociales, mais par ailleurs, on ne peut nier qu'elle ait contribué, pour sa part, au désordre des finances publiques et de la politique monétaire ¹.

Sur le plan de l'efficacité, on peut donc dire qu'en dehors de la théorie du libéralisme économique pur, toutes les thèses se valent actuelle-

(1) Cf. l'annexe 3 : *La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels*.

ment et aucun groupe de partisans ne saurait démontrer définitivement que sa théorie l'emporte au point de vue rendement, à moins de faire d'abord admettre les concepts philosophiques ou les postulats qui servent de base à sa démonstration. Autrement dit, les arguments d'ordre philosophique gardent en la matière toute leur valeur pratique, à laquelle s'ajoute leur valeur fondamentale. Rien ne peut donc justifier que l'on sacrifie ces principes ou qu'on prétende imposer les siens aux autres au nom d'une efficacité supérieure démontrée par les faits.

Or la province de Québec est loin d'être convaincue que les principes d'organisation qu'on prétend lui imposer par la centralisation soient supérieurs aux siens. Elle se rend compte, au contraire, que c'est le défaut d'appliquer une conception juste de l'Etat qui est la principale cause des difficultés constitutionnelles en matière de sécurité sociale. Elle en conclut que la confusion qui existe actuellement dans les idées quant à ce qui relève du droit public et du droit privé respectivement, rend plus impérieux que jamais, pour la protection de son propre droit privé, le respect des juridictions exclusives décrétées par la Constitution originale.

Il appert, en effet, que les principes auxquels la civilisation canadienne-française est attachée sont fort difficiles à concilier avec la doctrine étatiste. D'une part, ils réprouvent le socialisme, sans pouvoir s'accorder non plus avec un étatisme libéral ou pragmatique. Ces principes ne s'opposent pas, bien au contraire, à des interventions résolues et hardies de l'Etat au nom du bien commun. Mais ces interventions devront être d'une nature bien définie et respecter la dignité humaine, principal bien commun que l'Etat a mission de sauvegarder et de promouvoir. Elles devront surtout et avant tout conditionner l'initiative des individus et de leurs associations, favoriser l'association là où l'individu ne réussit pas, stimuler en somme l'action privée et ne jamais s'y substituer, sauf dans les cas où il est impossible d'agir autrement et où le bien commun exige vraiment l'action directe de l'Etat.

Une telle doctrine s'accommode mal d'un étatisme, même libéral, qui préfère l'action directe de l'Etat à l'effort en vue de favoriser l'association. Elle ne s'accommode pas mieux d'un étatisme empirique, qui ne méprise pas l'action privée, mais n'y attache aucune importance spéciale et se contente de peser le pour et le contre en termes de rendement technique ou administratif. Elle ne se satisfait que d'une politique orientée vers un bien commun défini en fonction de la finalité humaine, laquelle n'est pas tout entière résumée dans un vague progrès intellectuel et même moral, mais comprend aussi un appel à une spiritualité supra-naturelle.

Dans ces perspectives, la fonction de l'Etat est tout entière conditionnée par la nécessité de conserver aux individus leur liberté de choisir, sans laquelle il devient impossible à l'être humain de poser les actes qui le conduiront à cette liberté d'autonomie ou liberté vraie, dont parle le philosophe Jacques Maritain, et qui tient dans l'apprentissage et la conquête d'une maîtrise de soi selon un ordre indiqué par la finalité même de la personne humaine. L'autorité étatique doit, par suite, comme toute autorité, être imprégnée de cette volonté de guider l'individu vers la vraie liberté en aménageant le monde terrestre pour qu'il ne fasse pas obstacle à l'initiative personnelle. Dans cette fonction, elle peut avoir besoin de contraindre les volontés à agir bien, mais elle doit le moins possible s'y substituer. On attend donc d'elle un conditionnement par en-dessous, et le moins possible d'interventions qui remplacent l'effort personnel.

Ces considérations rejoignent celles que nous avons déjà faites au chapitre deuxième de cette quatrième partie, à propos des bases philosophiques et sociologiques du fédéralisme envisagé comme système d'organisation sociale. Le fédéralisme, disions-nous alors, met de l'avant un principe qui pourrait s'énoncer ainsi : à l'égard des individus et des groupements inférieurs, toute collectivité doit se contenter d'exercer une fonction supplétive et subsidiaire, et se garder de faire à leur place ce qu'ils sont capables de faire par eux-mêmes, soit individuellement soit associés entre eux.

Ce principe du fédéralisme correspond tout à fait à la conception que se fait de l'Etat et de son rôle la population franco-catholique du Québec. Celle-ci, bien qu'on puisse la dire favorable en général à l'intervention de l'Etat dans la vie économique-sociale, ne peut cependant s'accommoder de n'importe quelle mesure ou sorte d'intervention. En matière de sécurité sociale, en particulier, elle est loin de pouvoir accepter avec la même unanimité et le même enthousiasme que le reste du pays les formes pratiquées depuis que le gouvernement fédéral s'est immiscé en ce domaine. Inspirées de la nouvelle tradition britannique socialisante issue du Rapport Beveridge, elles constituent des nouveautés qui bousculent beaucoup plus que dans les autres provinces le régime établi. Dans ces dernières, elles peuvent être considérées comme une évolution normale; au Québec, elles provoquent une rupture complète avec les positions traditionnelles.

Comment se sentirait-elle enthousiaste d'accepter cette révolution, au surplus, quand la réalité canadienne lui offre la preuve que d'autres solutions seraient applicables si l'on voulait se donner la peine de les chercher. Ainsi, à l'heure actuelle, sous l'impulsion de l'initiative privée

commerciale ou philanthropique, l'assurance-santé se développe rapidement au pays. Chaque compagnie ou société a ses plans particuliers, ses primes appropriées. Beaucoup de patrons consentent à payer une partie de la prime sans se préoccuper outre mesure, semble-t-il, de la concurrence à l'intérieur même de la province ou de province à province. Avant longtemps, on peut croire que toute la population non indigente sera ainsi en bonne partie protégée contre les hasards de la maladie.

Les mêmes développements se produisent dans le domaine de l'assurance-vie, notamment depuis quelques années avec les progrès de l'assurance-collective. Cela ne soulève ni problème de capacité financière des gouvernements provinciaux, ni nécessité d'uniformiser les normes et les systèmes ou de centraliser l'administration en vue de la rendre moins coûteuse et plus efficace. Les Etats provinciaux pourraient accélérer encore ce mouvement par des interventions appropriées, qui seraient beaucoup moins onéreuses que les formules étatiques, donc plus à la portée des finances provinciales et moins susceptibles de pousser à la centralisation ¹.

Nous aurons à revenir dans notre cinquième partie sur cette importante question de la sécurité sociale. Contentons-nous de conclure ici que la province de Québec ne peut sacrifier la direction de sa politique sociale à des motifs d'ordre technique, administratif ou même économique. En ce domaine plus qu'en n'importe quel autre, sauf le domaine de l'éducation et de la culture, elle a besoin que soit intégralement respectée l'autonomie que lui garantit la Constitution de 1867.

(1) Se plaçant sur le plan financier, l'économiste anglais Colin Clark démontrait récemment que la sécurité sociale d'Etat coûte beaucoup plus cher aux citoyens que leur coûteraient les mêmes services organisés sur une base volontaire, et il concluait son étude en demandant une revision radicale des idées sur le rôle de l'Etat.

"We have been trained by the politicians of all parties to regard the State as a benevolent Father Christmas. Whatever you want, they say, be it education or medicine or orange juice or false teeth, ask the State for it and, like a delighted child on Christmas morning, you will find it in your stocking at no expense to yourself. Are we such children as all that? And is it all at no expense to ourselves?"

The wise man will not fall for this: he will do just the opposite. He will give the State, not the maximum, but the minimum of powers and duties. . . . We should realize that, if we go on building up the power of the State as we are doing at present, giving it more and more control over every detail of our lives in respect of pensions, health, education and everything else — if we go on doing this, we create a State which will not merely tax us to excess (it does that already) but eventually enslave us completely . . ." (*Welfare and Taxation*, Oxford 1954, pp. 61-62).

III. — LA POSSIBILITE D'UNE POLITIQUE VRAIMENT FEDERALISTE

Tout ce que nous venons de dire à propos de la véritable portée des arguments en faveur de la centralisation nous amène graduellement à cette conclusion que, pourvu que de part et d'autre on y mette de la bonne volonté, une politique d'inspiration fédéraliste en matière économique, sociale et fiscale est encore possible au Canada. Et une telle politique ne veut pas nécessairement dire, comme certains inclinent à le penser et même à l'écrire, une politique rétrograde et anarchique, source d'instabilité et d'insécurité.

Considéré précisément sous son aspect politique, le fédéralisme se définit essentiellement comme un régime dans lequel les gouvernements sont à la fois autonomes et coordonnés. L'autonomie et la coordination des politiques gouvernementales sont donc les conditions de base du régime; selon les besoins et les circonstances, l'accent sera mis tantôt sur la première condition, tantôt sur la seconde, mais jamais au point que l'une détruise l'autre, car alors ce serait sortir du fédéralisme.

Qu'au Canada, surtout en ces dernières années, l'on ait trop souvent insisté sur l'autonomie des politiques, non seulement les gouvernements provinciaux, mais le gouvernement central lui-même tout le premier, c'est un fait qui nous paraît évident. Aussi le besoin s'impose-t-il de mettre maintenant l'accent sur la seconde condition nécessaire au bon fonctionnement de tout régime fédératif, à savoir la coordination des politiques gouvernementales, sans toutefois détruire ce qui doit être maintenu de l'autonomie de ces politiques, que ce soit celle du gouvernement central ou celle des gouvernements provinciaux.

Cela dit, examinons quelle est au Canada la possibilité d'une politique vraiment fédéraliste en matière économique, sociale et fiscale, et cela sous le double aspect que comporte tout régime fédératif authentique: l'aspect *autonomie*, et l'aspect *coordination* des politiques. Précisons que nous nous bornons à montrer ici la possibilité d'une telle politique et que nous en exposerons plus tard, au cours de notre cinquième partie, les modes concrets d'organisation et de fonctionnement.

1.—L'autonomie des politiques

En matière économique, sociale et fiscale, des politiques autonomes sont-elles encore possibles au Canada? La thèse centraliste le nie, ou du moins n'y croit plus, sous prétexte que la réalité économique et sociale

est devenue indivisible et exige la centralisation comme condition première d'une politique efficace de rendement fiscal, de stabilité économique et de sécurité sociale. Nous nous sommes longuement déjà attardés aux arguments de la thèse centraliste pour en démontrer les faiblesses et les lacunes. Aussi nous suffira-t-il de repasser ici les principales objections et d'en indiquer brièvement les principes de solution.

La politique fiscale

L'autonomie fiscale des gouvernements est-elle chose possible au Canada? En fait, depuis les débuts de la deuxième guerre mondiale, un seul gouvernement a joui chez nous d'une véritable autonomie fiscale: le gouvernement central, et il en a joui au point de pouvoir disposer d'énormes surplus de revenus, qui lui ont permis de multiplier ses offres d'assistance aux gouvernements provinciaux et de se créer des obligations nouvelles dans des domaines relevant des provinces.

Depuis 1947, le Québec, d'abord de concert avec l'Ontario, puis seul à partir de 1952, a lutté pour sauvegarder le plus possible son autonomie fiscale, mais il a dû payer bien cher sa volonté de demeurer maître chez lui et sa politique de financer ses dépenses grâce à ses propres impôts. Cette lutte ne peut se poursuivre indéfiniment, mais seul pourrait en justifier l'arrêt un règlement général permettant d'assurer au plus grand nombre de gouvernements au Canada leur autonomie fiscale.

Qu'un tel règlement soit possible, nous l'avons clairement indiqué en discutant l'argument que les provinces n'ont pas les ressources voulues pour faire face à leurs obligations constitutionnelles. Si le gouvernement fédéral, disions-nous alors, leur laissait pleine liberté dans le champ des impôts sur le revenu et sur les successions, la plupart pourraient se tirer d'affaires toutes seules, et donc se financer elles-mêmes grâce à leur propres impôts.

Mais objectera-t-on, que deviendra l'autonomie fiscale du gouvernement fédéral dans cette conjoncture? Elle pourra se maintenir saine et sauve, à condition qu'il se contente des charges que lui confère la Constitution originelle. Car c'est un fait que, pour justifier ses prélèvements massifs dans le champ des impôts directs, il est ou a été obligé, même en fonction de dépenses militaires très élevées, d'assumer des fonctions de compétence provinciale, notamment en matière de sécurité sociale.

Nous verrons plus loin comment il serait possible, dans la pratique, d'assurer au plus grand nombre de gouvernements au Canada le maximum d'autonomie fiscale, et donc de maintenir, en ce domaine, l'une des deux conditions fondamentales à tout régime fédératif¹. Pour les besoins du moment, il nous aura suffi d'avoir indiqué en quel sens doit être recherchée la solution du problème.

La politique économique

La thèse centraliste revendiquée pour le gouvernement fédéral la direction quasi-exclusive de la politique économique au Canada, et ne laisse subsister qu'un bien mince filet d'autonomie provinciale en ce domaine. Pour elle, il n'y a pas là place pour deux ordres de politiques autonomes, et le fédéralisme y serait devenu impraticable et même nuisible.

Pourtant, nous l'avons vu, cette conclusion est beaucoup plus affaire de désir préalable que de démonstration scientifique. De plus, le rendement, l'efficacité, les économies administratives, la stabilité, la sécurité ne sont pas des valeurs suprêmes, ni des fins en eux-mêmes, mais bien des moyens en vue d'aider la personne humaine à se développer conformément aux exigences de sa nature. Là où ils tendent à détruire de l'humain, au lieu de contribuer à en créer, ils sont à écarter comme plus nocifs qu'utiles. Et c'est un fait que la trop grande centralisation constitue une menace pour les valeurs humaines, d'ordre tant politique que national, et cela parce qu'elle empêche ou bloque le jeu des libertés et des responsabilités aux niveaux inférieurs.

A cause de leur point de départ théorique et de la rigueur mathématique qu'ils y introduisaient, les keynésiens canadiens se sont faits de la politique économique en général une telle conception qu'ils ont été amenés à la considérer comme l'apanage du seul gouvernement central, donc à rejeter comme une dangereuse rivale toute politique autonome en ce sens de la part des gouvernements provinciaux, et même à dénier à ceux-ci la possibilité de pratiquer une telle politique.

Qu'il y ait là exagération manifeste, nous l'avons montré précédemment. A notre avis, rien ne s'oppose à ce que les problèmes de politique économique puissent, même dans la perspective keynésienne, se régler dans les cadres de notre régime fédératif actuel. En d'autres

(1) Cf. cinquième partie, chapitre III, *Les données maîtresses d'un réaménagement fiscal*.

termes, pour mettre en pratique sa politique économique, le gouvernement fédéral n'a nullement besoin de posséder le monopole en ce domaine, et donc de dépouiller les provinces de leurs prérogatives.

Il jouit déjà en effet de moyens de premier ordre en vue d'élaborer et d'exécuter une telle politique, entre autres du pouvoir exclusif de déterminer la politique monétaire, laquelle est en définitive à la clef de tout ce programme. Par elle, il peut, s'il le veut, vivre et laisser vivre, sans perdre son droit de regard. Il peut même se servir de l'instrument qu'est la Banque du Canada pour disposer les provinces à un véritable esprit de collaboration et en organiser les rouages techniques. Son droit général d'imposition le met également en mesure d'établir une politique fiscale appropriée aux besoins généraux. Quant aux travaux publics, il dispose d'un pouvoir limité, il est vrai, mais qui lui permet tout de même d'en poursuivre et de les adapter aux besoins de chaque province, selon les projets et les réalisations des gouvernements provinciaux eux-mêmes.

Ceux-ci, de leur côté, peuvent mener leur politique économique propre, surtout en ce qui concerne l'exploitation et le développement des ressources naturelles. Leur action économique devient particulièrement importante en période de régression alors qu'ils sont en mesure, par leur programme de travaux publics, par leurs prestations de sécurité sociale et par leurs méthodes fiscales, de participer à une politique générale anticyclique et même de finances déficitaires, à condition d'avoir libre accès, comme le gouvernement fédéral lui-même, à la Banque du Canada.

Bref, des politiques autonomes sont encore possibles même sur le terrain économique, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne doivent pas se coordonner. Au contraire, là plus que partout ailleurs, la coordination des politiques s'impose, comme nous le soulignerons plus loin.

La politique sociale

Une politique sociale autonome de la part des gouvernements provinciaux est-il possible? Contre une telle possibilité, la thèse centraliste apporte deux objections de fait: celle du chômage et celle de la sécurité sociale. Il importe de nous arrêter à l'une et à l'autre pour en discuter le bien-fondé.

Le gouvernement fédéral, prétendent les partisans de la centralisation, aurait plus d'intérêt à adopter des mesures remédiatrices au chô-

mage s'il en avait l'entière responsabilité. C'est le Rapport Rowell-Sirois, rédigé en pleine dépression, à un moment où beaucoup de gouvernements provinciaux étaient aux abois, qui a mis à l'honneur cette formule. Il faut reconnaître qu'à ce moment-là l'urgence d'adopter des solutions satisfaisantes faisait entrevoir comme seule et dernière ressource le recours au gouvernement central, lequel cependant — il importe de le noter — connaissait autant de difficultés financières que les provinces. Mais une fois la crise passée, le transfert à Ottawa de la juridiction complète en matière de chômage devint partie intégrante de la thèse centraliste, parfois pour des motifs de pure efficacité et d'uniformisation administratives, parfois dans un but de contrôle économique.

Nous rejoignons ici la donnée la plus importante du problème des relations fédérales-provinciales sous son aspect économique et social — celle qui, depuis un quart de siècle, a donné lieu aux plus longues discussions et a le plus contribué à la déviation de la politique constitutionnelle. Pour y voir clair, il faut distinguer le chômage, fait économique, et le chômeur, produit du chômage, fait humain et social.

Le chômage ne saurait être en soi objet de juridiction gouvernementale, pas plus que la maladie ou autre fléau. Le chômage est un désordre de l'économie, et la responsabilité de le prévenir ou de le combattre incombe aux deux ordres de gouvernement selon leurs pouvoirs respectifs en matière économique. D'une part, le gouvernement fédéral a juridiction sur les impôts directs et indirects, la monnaie et les crédits, le commerce interprovincial et extérieur. Il dispose donc des grands moyens d'action dont l'influence s'étend à l'ensemble de l'économie. L'abaissement ou le relèvement du taux de l'intérêt, par exemple, affecte l'investissement d'une extrémité à l'autre du pays; ainsi en est-il des mesures de régie commerciale. D'autre part, les provinces ont juridiction sur les richesses naturelles, l'aménagement du territoire, le régime de travail, etc., c'est-à-dire sur les facteurs primaires de l'économie, mais dont l'action est de portée locale ou régionale, et n'influence l'économie générale que par répercussion. La prévention ou la répression du chômage exigent donc l'action coordonnée des gouvernements, chacun selon ses pouvoirs propres, en vue d'assurer le fonctionnement régulier et au besoin, la reprise de l'économie.

Le chômeur, produit du chômage, est un cas d'assistance et comme tel, relève de la juridiction provinciale. Inutile de redire pourquoi, dans un pays comme le Canada, il doit en être ainsi. Le social est le lieu de rencontre de l'économique et du culturel, le lieu par conséquent où un peuple crée selon son génie propre, les cadres de sa vie courante, les institutions diverses qui sont à la fois l'expression et le soutien de

sa culture, le lien communautaire : régime de travail, entraide, prévoyance, assistance, etc.

L'assurance ou l'assistance sont des secours au chômeur, secours nécessaires en attendant la suppression du désordre économique qui place un plus ou moins grand nombre d'individus dans l'incapacité de s'occuper lucrativement. Mais le remède au chômage, la seule véritable forme de secours au chômeur, c'est le travail.

En période de régression économique, le travail peut être conçu lui-même comme un secours : travaux publics organisés selon un programme plus ou moins compréhensif en vue d'occuper lucrativement les travailleurs que l'économie n'absorbe pas. Ces travaux ont en même temps pour effet de favoriser la reprise en soutenant la consommation et les échanges. Mais le travail-secours n'a sa pleine valeur que s'il s'insère dans une politique plus générale, qui tend à développer l'emploi par l'action sur l'ensemble de l'économie : politique commerciale, facilité de crédit, abaissement des impôts et autres mesures ayant pour conséquence de multiplier les moyens de paiement et de stimuler les échanges.

Ces moyens d'action, de portée générale, ne peuvent être mis en oeuvre que si la situation le justifie, donc, que si le chômage dépasse, un moment donné, le volume normal et tend à se généraliser. Or, dans un pays aussi étendu que le Canada, le chômage n'apparaît pas partout au même moment, pour les mêmes causes, dans les mêmes formes et avec la même ampleur. Il peut exister, voire, sévir à l'état plus ou moins aigu dans certaines régions sans que la situation économique générale ne justifie l'action sur les grands mécanismes. Partout, quels que soient le lieu, l'étendue et les causes du chômage, les chômeurs doivent être secourus et remis au travail le plus tôt possible. Et ce sont les pouvoirs publics qui sont le plus près de la population et en relations le plus immédiates avec les centres où le chômage sévit qui sont le mieux en état d'intervenir le plus rapidement et le plus efficacement.

Aussi, à notre avis, le partage des pouvoirs effectués par la Constitution correspond-il, aujourd'hui comme en 1867, aux exigences de la réalité. Grâce à la juridiction sur les facteurs primaires de l'économie et à la diversité des initiatives qu'elles peuvent prendre en vue de créer du travail, les provinces (y compris les municipalités) sont mieux que le gouvernement fédéral en état de se porter au secours des chômeurs et de prendre des mesures pour enrayer le chômage.

Ainsi en est-il de la sécurité sociale en général. La thèse centraliste semble considérer comme irréalisable ou en tout cas voué à l'inefficacité un système provincial de sécurité sociale. Toujours la recherche et

le primat de l'efficacité en un domaine profondément humain, qui touche par conséquent de très près à la liberté des personnes. Comme si la formule centralisée ne comportait pas, elle aussi, ses inconvénients, et de plus graves : libertés diminuées, propriété privée et épargne personnelle menacées par les prélèvements obligatoires résultant du coût excessif des systèmes universels, inefficacité des prestations uniformes parce que, ou bien elles surchargent les coûts à vouloir donner à tous des avantages suffisants, c'est-à-dire situés aux plus exigeants niveaux, ou bien elles sacrifient les véritables indigents aux rigueurs de la moyenne en faveur de l'autre partie de la population, qui retire des avantages dont elle n'a pas besoin.

On objecte encore que la Constitution a rendu la centralisation nécessaire parce qu'au moment de sa rédaction il n'a pas été prévu que l'Etat assumerait l'assistance sociale, et que le pouvoir général de taxer a été conféré au gouvernement central. Mais l'argument est à double tranchant, car il conclut aussi bien à la nécessité de transférer le pouvoir général de taxer aux provinces qu'à celle de transférer la sécurité sociale au gouvernement central.

De plus, les dépenses de sécurité sociale ne sont pas sans limites. En fait, il n'est même pas nécessaire de déplacer le pouvoir général de taxer pour régler le problème. Il suffit d'élargir le pouvoir particulier de taxer des provinces jusqu'à la limite nécessaire, sous réserve des questions de péréquation auxquelles nous avons déjà fait allusion et que nous développerons plus loin. Il n'est pas plus difficile d'ajouter des taxes nouvelles aux pouvoirs des provinces que de transférer au gouvernement central l'assurance-chômage et les pensions de vieillesse, comme la chose a été faite.

Mais il y a plus encore. Depuis 1867, il s'est produit dans les théories fiscales et financières, une évolution qui a contrebalancé les changements de points de vue dans l'administration de la sécurité sociale. Si bien qu'avec les impôts directs à leur portée, les provinces jouissent d'une juridiction sur les sources les plus productives d'impôt. La situation réelle est ainsi bien différente de ce que prétend la thèse centraliste. Disposant surtout des impôts indirects dans l'esprit de la Constitution, puisque de toute façon les Pères de la Confédération considéraient l'impôt direct comme non avenu, c'est le gouvernement central qui se trouverait mal placé et non les provinces, du moins dans la perspective des théories fiscales soutenues par les partisans de la centralisation. Appelé à réduire les impôts indirects pour des raisons économiques, il se verrait presque sans ressources s'il n'entraînait pas plus à fond dans le domaine spécialement assigné aux provinces. On ne peut donc justifier la cen-

tralisation de la sécurité sociale en arguant de l'incapacité financière des provinces. D'ailleurs, dans ses démarches auprès d'elles, le gouvernement central ne s'est pas contenté de réclamer une juridiction plus étendue sur la sécurité sociale afin de régler le prétendu conflit soulevé par le texte constitutionnel. Il a, en même temps, et avec beaucoup plus d'insistance, réclaté l'abandon complet des juridictions provinciales sur les principaux impôts directs.

On pourrait ajouter que les provinces peuvent mieux que le gouvernement central pourvoir à la sécurité sociale, en adaptant les prestations aux conditions propres à leur milieu. De plus, à l'intérieur même des provinces, il y aurait tout avantage à régionaliser le système, car une trop grande uniformité ne peut qu'engendrer des inégalités, vu les différences d'habitude et de coût de la vie, d'une région à l'autre, à travers le pays. Et sauf le cas des keynésiens qui prétendent faire varier les prestations de sécurité sociale avec le cycle (politique éminemment discutable à divers égards et peu retenue), ces mesures ne sont pas un élément actif de la politique keynésienne, à l'exception des prestations de chômage, qui sont cependant automatiques. En effet, on ne prétend pas leur faire jouer un autre rôle que d'être un amortisseur ou un plancher à la dépression. Une fois établies par les provinces, d'une façon ou de l'autre, elles joueront aussi bien le même rôle.

Reste un dernier argument qu'on apporte à l'encontre d'une sécurité sociale provinciale : celui de la menace de migration des industries, celles-ci cherchant, dit-on, à s'établir dans les provinces où les charges sociales sont le moins élevées. L'objection a une certaine valeur, mais il ne faudrait pas en exagérer la portée. Le coût des services sociaux ou de l'assurance sociale n'est pas le seul facteur de localisation industrielle. Les facteurs principaux tiennent à la géographie variée du pays à un point tel que certains déplacements sont impossibles en pratique, indépendamment de la question du coût. Pour bien apprécier la situation, il faut envisager concrètement chaque cas ou série de cas particuliers. Etant donné l'importance des problèmes soulevés par la centralisation, les conclusions d'une telle étude auraient d'abord dû être recherchées avant de procéder à des changements constitutionnels.

En termes généraux, les tendances des facteurs géographiques font que des coûts trop élevés dans l'Ouest et dans les Maritimes peuvent accentuer la concentration des industries au Québec et en Ontario. L'inverse ne serait vraisemblable que si les marges sont très considérables. Or ici, soulignons que le Québec et l'Ontario représentent à eux seuls plus de la moitié de la population canadienne. Si l'opinion publique de ces deux provinces n'estime pas nécessaire de se donner plus qu'un cer-

tain niveau de sécurité sociale, pourquoi les autres provinces trouveraient-elles anormales d'être obligées d'en rester là, dans la mesure où des services coûteux risqueraient de leur faire perdre des industries ? Si le gouvernement fédéral peut faire plus, ce ne sera guère qu'à la faveur d'un quiproquo.

Par suite, en effet, des questions nombreuses, et si diverses d'une région à l'autre, qui déterminent le vote à des élections fédérales, une minorité régionale peut faire passer à Ottawa des mesures qui ne sont pas vraiment réclamées par la majorité de la population du pays. Le parti au pouvoir ou candidat au pouvoir leur promettra pour gagner ce vote régional, s'il est assuré que la population du reste du pays est indifférente ou assez préoccupée par d'autres questions pour ne pas réagir défavorablement. Mais faut-il encourager ce genre de malentendu inhérent à la centralisation ?

La principale et véritable difficulté surgit surtout entre le Québec et l'Ontario. L'association du Québec aux autres provinces canadiennes, par exemple, pourrait constituer une majorité en faveur de certaines mesures. Il deviendrait difficile de les réaliser si l'Ontario tirait de l'arrière. Mais cette situation ne saurait vraisemblablement être fréquente, vu que le Québec est le principal élément différenciateur de la Confédération et que la mentalité est plus uniforme entre l'Ontario et les autres provinces, qu'entre le Québec et celles-ci.

Naturellement, il reste le cas inverse où l'ensemble des autres provinces, y compris l'Ontario, voudrait d'une politique dont le Québec ne voudrait pas. L'Ontario jouit déjà alors de suffisamment d'avantages supérieurs pour pouvoir aller de l'avant sans que le Québec suive nécessairement. De plus, la barrière des cultures tend à annuler la mobilité des facteurs sur le plan purement économique. Enfin, des mouvements ne seraient à craindre que si le Québec ne faisait aucune politique. Une politique différente réduirait ou annulerait les effets, puisque toute politique comporte un coût, qu'il soit payé sous forme de taxes, de dons ou de cotisations; qu'il s'agisse de services fournis par l'Etat ou de services subventionnés.

Ainsi donc, des politiques autonomes en matière fiscale, économique et sociale sont encore non seulement possibles, mais même désirables au Canada. Qu'il y ait des difficultés à la mise efficace en exécution de telles politiques, nous l'admettons volontiers. Mais les inconvénients qu'elles comportent sont moindres et moins nocifs que ceux qui découlent de la centralisation en ces mêmes matières, et encore peuvent-ils être grandement atténués par la coordination nécessaire de ces mêmes politiques.

2.—La coordination des politiques

Car le fédéralisme, s'il se fonde sur la présence de gouvernements autonomes, exige aussi, surtout en ce milieu de XXe siècle, que ces gouvernements coordonnent entre eux leur politique en toutes les matières d'intérêt commun, coordination qui doit se faire tant sur le plan interprovincial que sur le plan fédéral-provincial. En ce sens, et en ce sens seulement, il serait permis de parler d'une orientation nouvelle à donner au fédéralisme canadien.

Le malheur a été que, devant les difficultés d'organiser une telle collaboration, l'on ait, au Canada, choisi la solution la plus facile, mais en même temps la moins humaine et la moins démocratique, c'est-à-dire la centralisation. En somme, pour guérir le mal, on décidait de supprimer le patient, lequel, en l'occurrence, avait nom gouvernement provincial.

A cette coordination des politiques, l'on a fait toutes sortes d'objections, entre autres que les divergences d'opinions entre les gouvernements provinciaux sont trop grandes, qu'on ne peut compter sur la collaboration de certains d'entre eux, et qu'en fait l'expérience passée n'a donné que des résultats très peu satisfaisants en la matière.

C'est toujours la même hantise de l'efficacité technique et la même tentation de l'atteindre en traitant l'homme plus comme une chose ou un numéro que comme une personne jouissant de liberté et capable de responsabilité. Il est toujours plus facile de supprimer les résistances humaines que de convaincre les esprits de l'intérêt d'une action commune à entreprendre; en d'autres termes, les méthodes des régimes dictatoriaux et totalitaires donnent de plus rapides résultats que celles des régimes démocratiques, mais lesquelles ont une plus grande valeur humaine ?

En démocratie, les divergences d'opinions sont un fait courant, et elles sont loin d'être nécessairement un mal. Dans une période de transition comme celle dans laquelle nous vivons, il faut s'attendre que toutes les parties du pays n'évoluent pas à la même vitesse, ni peut-être dans le même sens. Il en résultera des difficultés que ne connaîtra pas un pays unitaire, où la majorité absolue peut imposer sa volonté à une minorité pouvant aller jusqu'à près de la moitié de la population. Autrement dit, il nous faut au Canada une plus grande unanimité de pensée que dans un pays unitaire quand il s'agit de prendre des décisions uniformes qui sont en rupture avec les traditions les mieux établies. C'est là une règle de prudence et de simple bon sens.

Au temps où la théorie libérale régnait partout, il n'y avait aucune difficulté à réaliser l'unanimité sur les politiques à suivre. Tous les

gouvernements s'abstenaient d'intervenir d'un commun accord et sans consultation. Si la théorie keynésienne l'avait pleinement emporté, le besoin de coordination des politiques aurait été fort diminué, puisque tous les ressorts importants de la politique économique et sociale auraient été entre les mains du gouvernement central.

Mais la situation étant ce qu'elle est aujourd'hui, la coordination des politiques s'impose, mais non leur unification en une seule qui serait celle d'Ottawa, comme on a tenté de le faire en maintes conférences fédérales-provinciales depuis la publication du Rapport Rowell-Sirois. Il est un peu sommaire de prétendre que l'esprit partisan et les mesquineries politiques sont le fait des seuls gouvernements provinciaux, et que le souci du bien commun ainsi que les grandes réalisations ne se trouvent que chez le gouvernement central.

En définitive, il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, de gouvernements élus par le peuple, par le même peuple, selon le même système et, dans l'ensemble, les mêmes mœurs électorales, surtout de province à province. L'objection d'ailleurs n'est pas nouvelle, puisque, dès les débuts de la Confédération, certains s'opposèrent à laisser les gouvernements provinciaux exercer leur pouvoir de taxation sous prétexte d'abus possibles. Il fallut pour trancher le débat un rappel sévère du Conseil privé britannique sur la véritable nature et importance du pouvoir législatif provincial.

"Leurs Seigneuries ne conçoivent guère qu'en conférant à des régions aussi vastes que le Québec, des pouvoirs d'autonomie locale très étendus, le parlement impérial entendait les restreindre sur la simple hypothèse de leur exercice abusif. Ceux qui méritent assez de confiance pour exercer l'important mandat de législateur en ce qui touche la propriété et les droits civils, sont tout à fait désignés pour prélever les impôts. . . Leurs Seigneuries estiment que ces pouvoirs sont bien ceux que le parlement impérial entendait conférer, et qu'en les restreignant parce que, comme de tous les pouvoirs, il est possible qu'on en abuse, on commettrait une erreur et l'interprétation de la loi fédérale susciterait des difficultés insurmontables" ¹.

Pour qui donc tient au système démocratique en même temps qu'au régime fédératif, la solution du problème de la coordination des politiques ne saurait être cherchée dans la suppression ou dans l'affaiblissement des autorités provinciales, mais bien plutôt dans des moyens de persuasion ainsi que dans des organes communs d'action qui respectent à la fois leur liberté et leur dignité.

Certains rejettent *à priori* une telle solution sous prétexte qu'elle présente des difficultés insurmontables et paralyse l'action provinciale par crainte de créer des situations désavantageuses. Le *Council of State*

(1) *La Banque de Toronto v. Lambe* (1887) 12 A. C. 575.

Governments, aux Etats-Unis, montre que la formule peut fonctionner et donner des résultats beaucoup plus grands qu'on ne veut bien le croire au Canada dans les milieux qui poussent avant tout à la centralisation. Même le Rapport Rowell-Sirois admet la possibilité de l'action provinciale, quand il traite de l'assurance-maladie, sujet qu'il recommande de laisser aux provinces, en disant :

"L'expérience nous apprend qu'en matière de législation de prévoyance sociale dès qu'une province ose une réforme importante, les autres provinces ne tardent pas à emboîter le pas"¹.

En définitive, la thèse de la paralysie provinciale se fonde largement sur l'expérience de la crise de 1929 et sur l'attitude des gouvernements d'alors face au chômage. Mais leurs tergiversations s'expliquent bien plus par les conceptions financières du temps que par des craintes de concurrence. La finance déficitaire était alors assez peu à la mode et les gouvernements provinciaux jouèrent le jeu politique de se débarrasser d'un fardeau embarrassant pour l'équilibre budgétaire et, par suite, pour leur équilibre. La tableau ne serait cependant pas complet si l'on n'ajoutait qu'imbu des mêmes théories et des mêmes craintes, le gouvernement central n'a pas moins tergiversé, en s'appuyant sur la Constitution pour se dispenser d'agir. Dans toute cette question, ce n'est pas vraiment le fonctionnement du fédéralisme qui a été en cause, mais bien d'autres considérations, même si le fédéralisme a servi d'instrument pour favoriser les politiques dilatoires.

Que la pratique du fédéralisme comporte certains inconvénients et pose des difficultés particulières, tout le monde l'admet. Mais il s'agit de savoir si ces inconvénients sont d'une telle gravité que nous devions renoncer à tous les avantages que nous vaut le régime par ailleurs. Du point de vue administratif, n'a-t-on pas tendance à s'exagérer ces inconvénients ? Après tout, la sécurité sociale par exemple, n'est qu'une distribution d'argent ou de travaux en certaines circonstances. A la rigueur, et indépendamment des questions financières qui, nous l'avons vu, ne sont pas un véritable obstacle à condition qu'on veuille bien aborder le problème dans un esprit objectif et ouvert, la collaboration entre les gouvernements n'est même pas une condition indispensable de succès en la matière. Du moment qu'il en a les moyens financiers, un gouvernement provincial n'a qu'à couvrir tous les cas qu'il voudra et à donner du travail à tous les chômeurs pour que la question soit réglée sous l'aspect particulier de l'assurance ou de l'assistance sociales. Si le gouvernement central s'en mêle, il n'a qu'à ajuster ses propres initiatives

(1) Volume II, p. 44.

à celles qui sont déjà poursuivies par l'autre; s'il est constitutionnellement autorisé à intervenir et estime que les provinces ne font pas assez, il n'a qu'à compléter ce qui lui paraît insuffisant.

Les problèmes techniques d'assurance deviennent également de faux problèmes quand on les pose à l'échelle de l'intervention de l'Etat et qu'on invoque la loi des grands nombres, nécessaire à l'assurance, pour favoriser la centralisation. Il est clair tout d'abord que les entreprises privées s'accommodent fort bien de la loi des grands nombres sans qu'il soit devenu nécessaire de réduire l'organisation de l'assurance à une seule entreprise. De plus, la loi des grands nombres n'est plus vraiment nécessaire quand l'Etat intervient et couvre tous les besoins et tous les déficits. Il lui importe peu, à ce moment, de couvrir tout le monde ou une partie seulement puisque, de toute façon, il dispose, par le truchement des impôts, du moyen d'obtenir de tous la quote-part nécessaire pour assurer la couverture des plus mauvais risques. Les systèmes d'assurance d'Etat, encore plus que les systèmes privés, peuvent donc fonctionner sans qu'il soit nécessaire de recourir au système de l'universalité et de la centralisation pour assurer l'équilibre du système.¹

Quant à l'objection qu'il est devenu aujourd'hui impossible de diviser les juridictions, sous prétexte que l'homme étant un tout bien intégré ne saurait être soumis à des directives parfaitement séparées de la part de deux gouvernements différents sur des sujets parfaitement divisés entre eux, elle nous paraît être un exemple de ces généralisations trop hâtives destinées à exagérer la complexité des problèmes.

En réalité, l'homme, si intégré qu'il soit, n'a pas besoin que deux gouvernements légifèrent en même temps sur l'éducation, les pensions de vieillesse, l'assurance-santé, etc. Au contraire, il vaut beaucoup mieux pour lui recevoir sur ces sujets vitaux des directives exclusives du seul gouvernement qui représente le mieux ses traditions propres. Ce ne sont pas les problèmes de l'homme que soulève éventuellement la séparation des juridictions, mais toujours certains problèmes purement administratifs et techniques.

Ces problèmes doivent et peuvent se régler par le moyen de la collaboration des diverses autorités. Vaincre la difficulté en ne définissant pas les juridictions, c'est l'éviter et soulever autant de problèmes qu'on en résoud. Les avantages de la direction unique sur le plan administratif sont payés trop cher quand ils ne peuvent être obtenus qu'au prix de la liberté pour les individus de se développer dans des institutions façonnées selon leur idéal.

(1) Cf. l'annexe 3 sur la sécurité sociale, vol. II, partie V.

En conclusion, il nous paraît que les partisans de la centralisation s'exagèrent à dessein les difficultés tant de l'autonomie que de la coordination des politiques au Canada. Leur argument principal en faveur d'un nouveau fédéralisme repose sur une base purement théorique et se développe en fonction d'une théorie en pleine évolution et encore chaudement disputée et contestée. Une telle situation ne commande pas, objectivement ou dans les limites de la prudence politique, d'accepter des changements qui mettent en jeu des libertés fondamentales.

Puisqu'il faut une politique interventionniste dans le domaine économique, on doit rechercher la solution aux problèmes qu'elle pose dans l'esprit même qui a présidé au compromis confédératif et selon les règles d'un fédéralisme démocratique. Et en pratique, cela veut dire que le gouvernement central ne doit assumer que les pouvoirs de contrôle qui sont sans répercussion sur les structures institutionnelles ou les aspects qualitatifs d'une civilisation. Si les réalités de la vie moderne exigent des contrôles généraux qui dépassent cette mesure, — situation qui n'avait pas été prévue en 1867 — c'est par la coordination des politiques, et non par leur unification, qu'il faudra tenter tout d'abord de les exercer. De plus, pour respecter les règles de tout fédéralisme démocratique, tout contrôle même purement technique qui peut être exercé localement devrait relever des provinces, lesquelles, à leur tour, en vertu du même principe, devraient tendre à le régionaliser à l'intérieur de leur propre territoire.

En matière de politique économique, par exemple, des organismes permanents de collaboration et qui fonctionneraient dans un esprit vraiment fédéraliste combleraient une grave lacune au Canada et donneraient des résultats dont les premiers bénéficiaires seraient les gouvernements intéressés. En temps de difficultés économiques, cette collaboration devrait se faire encore plus étroite. Du moment, en effet, que nous sortons de cette rigueur scientifique sur laquelle les keynésiens fondent leurs prétentions, rien n'empêche les gouvernements, à l'approche d'une crise, de se réunir, d'élaborer des plans en commun et de coordonner les projets que chacun se dit prêt à entreprendre. L'expérience de 1929, comme celle de 1954-1955, montre que, même après un début tragique comme une panique boursière, l'amorce d'une dépression est une question de mois, pendant lesquels il est possible aux gouvernements intéressés de se préparer à intervenir et même de coordonner leurs efforts.

Quant à la politique sociale, il nous paraît que, dans une fédération composée d'éléments hétérogènes au point de vue culturel et religieux, elle ne devrait pas relever de l'autorité centrale. Les Pères de la

Confédération l'avaient parfaitement compris, et c'est peut-être en ce point que la politique de centralisation de ces dernières années a le plus saboté leur oeuvre. Toutes les difficultés que l'on fait valoir contre l'action provinciale en ce domaine sont susceptibles de solution, à condition d'y mettre une dose raisonnable de bonne volonté, de bonne foi et d'esprit de collaboration, trois qualités indispensables au bon fonctionnement de tout régime fédératif. Bref, au lieu de recourir à la centralisation pour régler ces difficultés, il vaudrait beaucoup mieux en tenter la solution dans les cadres et dans l'esprit du fédéralisme.

Et ainsi nous revenons à l'option fondamentale que nous avons inscrite au début de cette quatrième partie. Au carrefour des routes qui s'ouvrent devant elle, la province de Québec maintient toujours son choix primordial : elle ne veut ni de l'unitarisme, ni du séparatisme, mais se déclare encore fidèlement attachée au fédéralisme. Elle refuse toutefois de se contenter d'un fédéralisme de surface, d'apparat ou de décor théâtral, même si on le lui présente sous le titre aguichant de "nouveau fédéralisme canadien". D'instinct, parce que ses intérêts vitaux sont en jeu, elle sait distinguer entre une politique d'inspiration impérialiste qui tend à la réduire à l'état de colonie de la couronne, colonie subventionnée, dominée et régie par la métropole, c'est-à-dire en l'occurrence par le gouvernement central, et une politique vraiment fédéraliste qui respecte sa liberté et sa dignité, et fait appel à sa collaboration pour les tâches d'intérêt commun. Et quand elle réclame ainsi une pratique sincère du fédéralisme, elle a conscience de rendre en définitive service à la patrie canadienne tout entière, car elle a compris depuis longtemps — et elle n'est pas la seule à l'avoir fait — que des institutions provinciales vigoureuses sont indispensables à la stabilité politique et au maintien de la démocratie au Canada ¹.

(1) Voir à ce sujet l'ouvrage du professeur J. A. Corry, *Democratic Government and Politics* (Toronto, 1946), pp. 385 à 389. En voici quelques extraits :

"In Canada and the United States with their marked sectional differences, it is extremely doubtful whether democratic government could be maintained at all except through the device of federalism. . . The great triumph of federalism is that many matters which would cause the sharpest conflict if they were thrown into national politics cause little dissention when dealt with separately in each state. Ontario manages to settle educational policy for Ontario with relatively little disagreement. Quebec manages to do likewise for Quebec. Yet, if educational policy had to be worked out in national elections and by the Dominion Parliament for the whole country, the disagreement would be furious and the bitterness arising from it would radiate out into all aspects of Dominion affairs. Federalism enables many regional interests and idiosyncracies to have their own way in their own areas without ever facing the necessity of reconciliation with other regional interests. . . The lack of national unity which is so obvious at times in Washington and Ottawa would not be cured but intensified by abolishing the federal system. . . Abolition of the federal system would make what is now an expedient of war an every-day necessity This would be disruptive in the extreme."

Table des matières

Volume II

TROISIEME PARTIE

La province de Québec et le cas canadien-français

Le problème des cultures

Chapitre I

CULTURE, NATION, SOCIÉTÉ 5

Religion et culture : Le milieu canadien. Relation religion-culture. Conséquences politiques des relations entre la religion et la culture.

La culture : Son objet. Son contenu. Culture intellectuelle, culture humaine. La culture, produit d'échange. Culture nationale et culture "générale". Culture de l'élite, culture commune.

Transmission de la culture : Etat et nation. Nation et culture. Le génie national. Culture nationale et culture humaine. Culture nationale et civilisation. Culture et éducation. Le milieu ethnique.

La nation et l'Etat : Relations entre la nation et l'Etat. L'Etat hétérogène. Nationalisme politique. Nation bi-culturelle ?

Chapitre II

LES CULTURES CANADIENNES 27

Culture canadienne-française. Culture anglo-protestante.

Chapitre III

LES CONSEQUENCES SOCIALES DE L'OPPOSITION DES CULTURES	45
---	----

Tendances en sens contraire. Evolution constitutionnelle. Evolution sociologique. Première période : expansion. Deuxième période : migration, émigration. Troisième période : urbanisation.

Chapitre IV

LA PROVINCE DE QUEBEC DANS LA CONFEDERATION	61
---	----

Centre politique premier du Canada français. Culture et politique

Culture canadienne-française et autonomie de la Province : Politique provinciale et culture. Politique fédérale et culture. Autonomie provinciale et "nation" canadienne. La province de Québec et les minorités. Le cas canadien-français et les tendances universelles.

Conclusions.

QUATRIEME PARTIE

Le fédéralisme

INTRODUCTION :

L'OPTION FONDAMENTALE	89
-----------------------------	----

Première section :

THEORIE GENERALE DU FEDERALISME	93
---------------------------------------	----

Chapitre I

LE FEDERALISME COMME REGIME POLITIQUE ET JURIDIQUE	95
---	----

Nature particulière du régime fédératif.

Caractères essentiels du régime fédératif: Partage des pouvoirs. Suprématie de la Constitution. Autorité des tribunaux.

Chapitre II

LE FEDERALISME COMME SYSTEME D'ORGANISATION SOCIALE 109

Bases philosophiques et sociologiques: Conception chrétienne de l'homme et de la société. Le fait de la variété et de la complexité de la vie sociale. L'idée de bien commun. Principe de la fonction subsidiaire de toute collectivité.

Exigences du système dans la vie politique : Organisation pluraliste et décentralisée de l'ordre politique. Reconnaissance juridique et pratique des autonomies locales et régionales. Union des groupes nationaux au lieu de leur unification.

Deuxième section :

LE FEDERALISME CANADIEN 133

Chapitre III

NATURE DE LA CONFEDERATION CANADIENNE 135

- La Confédération, oeuvre essentiellement canadienne.
- La Confédération, oeuvre des deux groupes nationaux.
- La Confédération, oeuvre des provinces.
- La Confédération, oeuvre du parlement impérial.

Chapitre IV

CARACTERE PARTICULIER DU FEDERALISME CANADIEN 151

- Intentions des Pères de la Confédération.*
- Texte de la loi.* Principes de base du système constitutionnel canadien. Accrocs faits au principe fédératif.
- Interprétation du Conseil Privé.*
- Pratique gouvernementale.*

Chapitre V

SITUATION CONSTITUTIONNELLE DU QUEBEC 173

- Avant la Confédération. Avec la Confédération. Situation commune.
- Situation spéciale.

Troisième section :

LE "NOUVEAU FEDERALISME" 187

Chapitre VI

PRATIQUES ET THEORIES CONSTITUTIONNELLES 189

Pouvoir général de légiférer.

Pouvoir "illimité" de taxer: Exposé de la thèse centralisatrice. Critique de la thèse centralisatrice. Exigences du principe fédératif.

Pouvoir "absolu" de dépenser: Faits. Thèse centralisatrice. Critique de la thèse centralisatrice.

Chapitre VII

PRATIQUES ET THEORIES DANS LE DOMAINE DE L'EDUCATION 227

Faits.

Thèse centraliste.

Critique de la thèse centraliste: 1. Théorie des pouvoirs ancillaires. 2. Incapacité financière des provinces. 3. Distinction entre l'éducation académique et la culture. 4. Droit de tout gouvernement de contribuer à l'éducation de l'individu. 5. Exigences du bien commun. 6. Rôle national et besoins des universités.

Chapitre VIII

PRATIQUES ET THEORIES EN MATIERE ECONOMIQUE, SOCIALE ET FISCALE 253

Point de départ constitutionnel. Evolution des faits. Thèse du Rapport Rowell-Sirois. Exigences de la "nouvelle économie".

Chapitre IX

CRITIQUE DE LA THESE CENTRALISTE EN MATIERE ECONOMIQUE, SOCIALE ET FISCALE 275

I. Valeurs en jeu dans cette aventure: Valeurs humaines d'ordre politique. Valeurs humaines d'ordre national.

II. Véritable portée des arguments en faveur de la centralisation: 1. Titres historiques et juridiques du gouvernement fédéral à la direction de la vie économique. 2. Incapacité financière des provinces. 3. Argument économique: le maintien de la stabilité économique. 4. Argument d'ordre social: un programme canadien de sécurité sociale.

III. Possibilité d'une politique vraiment fédéraliste: 1. Autonomie des politiques. 2. Coordination des politiques.

Rapport

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS

- VOLUME I: Aperçu historique
 Les finances publiques
- VOLUME II: La province de Québec et le cas canadien-français
 Le fédéralisme
- VOLUME III: Analyse des besoins et recommandations :
- Tome I* : La juridiction provinciale
- Tome II*: Les problèmes municipaux et scolaires
 Les relations fiscales et financières
- VOLUME IV: Documentation

Annexes

Nom de l'auteur	Titre
1 Charles de Koninck,	<i>La Confédération, rempart contre le grand Etat.</i>
2 Gonzalve Poulin,	<i>L'assistance sociale dans la province de Québec.</i>
3 François-Albert Angers,	<i>La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels.</i> (2 volumes).
4 Arthur Tremblay,	<i>Contribution à l'étude des problèmes et des besoins de l'enseignement dans la province de Québec.</i>
5 François-Albert Angers,	<i>Le problème fiscal et les relations fédérales- provinciales.</i>
6 Gérard Trudel et Jean Gagné,	<i>La législation du travail dans la province de Québec.</i>
7 Albert Rioux,	<i>Le problème rural.</i>
8 Roland Parenteau,	<i>Les aspects financiers de l'inégalité économique des provinces.</i>
9 Patrick Allen,	<i>Tableau de l'activité économique de la province de Québec.</i>
10 Secrétariat de la Commission,	<i>Table analytique des mémoires et autres documents consultés par la Commission.</i>
11 François-Albert Angers,	<i>La centralisation et les relations fédérales- provinciales.</i>