
L'assemblée constituante

proposée par Arthur Beauchesne

Au cours de la présente série de discussions constitutionnelles, plusieurs personnalités politiques, universitaires et autres observateurs intéressés ont réclamé la mise sur pied d'une vaste assemblée constituante qui se pencherait sur l'ensemble du processus de réforme constitutionnelle. Les arguments contre ce mécanisme sont nombreux; plusieurs études et rapports le rejettent. Toutefois, si les négociations constitutionnelles en cours n'aboutissent pas à un accord acceptable, il faudra sérieusement envisager d'utiliser une autre formule pour venir à bout des différends constitutionnels au Canada. Dans le prochain numéro de la Revue, nous publierons des extraits d'une étude récente qui traite en détail le principe de l'assemblée constituante. Entre-temps, nous reproduisons un bref article rédigé par un des premiers partisans de cette formule au Canada, soit Arthur Beauchesne, dont les travaux sur la procédure parlementaire sont encore utilisés par la plupart des assemblées législatives canadiennes. Voici un extrait de la déclaration qu'il a faite en 1935 au Comité de la Chambre chargé d'examiner les modifications proposées à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Comme le dit l'adage, plus ça change, plus c'est la même chose!

Au moment de l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la population des quatre provinces qui formaient alors le Dominion du Canada totalisait 3 070 601 habitants, soit moins que la population actuelle de l'Ontario ou du Québec. Les recettes totales du Dominion en 1868 ont atteint 13 687 928 \$ et ses dépenses totales, 14 071 689 \$. La dette nette du pays était de 75 757 135 \$. Nos voies ferrées s'étendaient sur 2 278 milles. À l'époque, les véhicules à moteur étaient inconnus et l'aviation n'était qu'un rêve. L'Ouest avait pour seuls habitants des Indiens, des métis, des marchands de fourrure et des troupeaux de bisons. La population de la Colombie-Britannique était minuscule : en 1871, on y dénombrait 45 000 personnes, dont 9 000 seulement étaient des blancs. L'Île-du-Prince-Édouard, pour sa part, comptait en 1861 80 857 habitants.

L'Acte représentait essentiellement un compromis, l'assemblée législative étant dans une telle impasse que personne ne pouvait former un gouvernement. Nous étions alors une colonie, dirigée par un gouverneur qui recevait

d'abondantes instructions du ministère des colonies. Il n'était pas question d'être représenté dans les pays étrangers, nous n'avions même pas le droit de négocier nos propres traités. Il y avait des garnisons britanniques dans notre pays, et la réforme sociale était considérée comme la forme extrême d'un radicalisme dangereux.

Nous avons beaucoup progressé sur le plan matériel. Nos industries se sont multipliées, nos agglomérations urbaines dépassent notre population rurale, nous avons connu la guerre et ses terribles conséquences, il y a eu des Conférences impériales, le Commonwealth des Nations a été formé : le Statut de Westminster est venu changer notre propre statut. La plupart des provinces ont vécu au-dessus de leurs moyens, mais elles se sont quelque peu adoucies, ces dernières années, à l'égard du principe de l'autonomie. Personne ne met en doute le fait que la législation économique est plus difficile à adopter au Canada que dans n'importe quel autre pays du monde, étant donné notre régime gouvernemental à deux paliers. À mon humble avis, le temps est venu de transformer l'Acte de

l'Amérique du Nord britannique, sauf pour ce qui est des droits des minorités, et d'adopter une nouvelle constitution qui s'harmonise avec la conjoncture actuelle. Apporter ça et là des modifications ne serait que du rapiéçage et le résultat ne saurait durer. Les gens de 1935 sont différents de ceux de 1867. Nous voulons une nouvelle constitution, mais quelles seront ses modalités d'adoption?

La rédaction d'une constitution est une chose importante, particulièrement dans une fédération comme le Canada. Les suggestions doivent être calmement évaluées en fonction des besoins du pays. Il faut adopter un plan qui englobe toute la vie de la nation. La géographie, les ressources naturelles, les débouchés commerciaux, les transports, la législation sociale et l'harmonie raciale sont tous des aspects à considérer. Il est inutile de penser que cela peut se faire de la même façon qu'une modification à une loi publique. La nouvelle constitution ne doit causer préjudice à personne. L'esprit de conciliation doit dominer. C'est pourquoi la tâche doit être confiée à un groupe indépendant, représentatif de tous les éléments du pays. Je proposerais donc la création d'une imposante assemblée constituante, formée d'hommes éminents venant de tous les coins du pays. Les conférences provinciales, au cours desquelles se réunissent à huis clos quelques ministres, ne sauront satisfaire l'opinion publique. Le débat doit être ouvert. Je propose qu'une assemblée constituante — dont la composition serait convenue par les assemblées provinciales et la Chambre des communes et qui représenterait les principaux groupes et partis politiques proportionnellement aux votes enregistrés lors des dernières élections générales — se réunisse à Winnipeg pour s'entretenir de la constitution sous tous ses angles.

Je n'insiste pas sur Winnipeg, mais il faudrait que la session ait lieu dans une ville de l'Ouest. Il ne serait nécessaire que chaque délégué soit député fédéral ou provincial.

De nombreux pays ont eu recours aux assemblées constituantes pour élaborer leur constitution. Un des exemples les mieux connus est celui de l'assemblée constituante qui s'est réunie à Paris de 1789 à 1791 et qui a dressé une nouvelle constitution pour la France. Elle se composait de 1 200 membres, alors que la population française totalisait à l'époque 24 800 000 habitants. Le président était élu pour deux semaines seulement, car l'assemblée ne voulait pas conférer trop d'autorité à l'un ou l'autre de ses membres. Le débat a duré du 4 août 1789 à septembre 1791.

En 1848, une assemblée constituante composée de 880 membres a été élue au suffrage universel en France et a reçu comme mandat d'établir une nouvelle constitution. À cette occasion, 84 p. 100 de la population a voté, ce qui représente 7 835 327 électeurs. L'assemblée a commencé ses travaux le 4 mai et n'a levé la séance que le 4 novembre.

Lorsque les États-Unis ont convenu d'apporter des changements à leur constitution, en 1787, tous les États à l'exception du Rhode Island ont envoyé des délégués à

Philadelphie le 14 mai. L'assemblée se composait de 50 délégués alors que la population des 13 États totalisait 3 500 000 personnes, c.-à-d. environ la population actuelle de l'Ontario. Commentant cette réunion dans *The Constitution of the United States and its History*, George Ticknor Curtis déclare :

Ce groupe d'hommes, rassemblés dans le but inédit de réforme de fond en comble du système de gouvernement par la volonté nationale, représentaient l'élite du pays pour ce qui est des aptitudes, des qualités morales et des capacités intellectuelles. Et, dans la grande tâche qui leur avait été dévolue, ils ont fait preuve d'une sagesse, d'un courage et d'une habileté que n'a surpassés aucune assemblée comparable de législateurs. Le monde n'avait encore que rarement vu en action une liberté réelle, assortie d'une sécurité personnelle et publique. C'était une extraordinaire entreprise que d'essayer de former un système complet de gouvernement, tout à fait indépendant de la tradition, défini avec précision dans une constitution écrite, laquelle devait être créée immédiatement pour des besoins immédiats, pour que s'accomplissent les grands objectifs de liberté humaine et de progrès social. Il leur fallait surtout manifester leur sagesse en essayant d'éviter les erreurs que l'expérience avait fait ressortir dans les articles de la Confédération. Évidemment, les membres de l'assemblée avaient tous des opinions bien différentes, et le débat s'est d'ailleurs étendu sur plus de quatre mois. Finalement, ce sont les opinions de sommités comme Hamilton, Madison, Franklin, le gouverneur Morris, Edmund Randolph et Rufus King qui ont prévalu. Le président de séance était Washington.

Il y avait 1 200 délégués à l'assemblée constituante de France pour une population de 24 800 000 habitants et 880 délégués pour une population de 35 400 000. À l'assemblée de Philadelphie, on comptait 50 délégués à une époque où les États-Unis avait une population équivalente au tiers du nombre actuel de Canadiens. Compte tenu de l'immensité de notre pays, des conditions qui prévalent dans l'Ouest et dans l'Est ainsi que de notre caractère bilingue, il ne serait pas exagéré de former une assemblée constituante de 223 délégués.

Le nombre de membres représentant le Dominion et chaque province serait égal au quart du nombre de membres du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives, y compris le Conseil législatif du Québec, c'est-à-dire :

	Membres des assemblées législatives	Représentants à l'assemblée constituante
Sénat	96	24
Chambre des communes	245	61
Alberta	63	16
Colombie-Britannique	48	12
Manitoba	55	14

Nouveau-Brunswick	48	12
Nouvelle-Écosse	30	8
Ontario	90	23
Île-du-Prince-Édouard	30	8
Conseil législatif du Québec	24	-
Assemblée législative du Québec	90	23
Saskatchewan	63	16
Total	882	223

Je suis d'avis qu'on devrait demander au gouvernement britannique d'envoyer une délégation, car, si une constitution est adoptée, il faudrait abolir l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Je suppose que le gouvernement britannique ne renoncera pas facilement à l'autorité que lui confère l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* sur le Canada. Par ailleurs, il y a beaucoup d'autres raisons de composer avec la Grande-Bretagne si nous adoptons une constitution : les questions de défense, les intérêts britanniques en Amérique, dans le Pacifique et sur la côte canadienne, etc.

L'assemblée devrait être convoquée par des proclamations émises dans chaque province et par une proclamation du Dominion, dans laquelle il serait clairement indiqué que les droits des minorités que garantit en ce moment l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne seraient même pas abordés.

La représentation de toutes les classes devrait présider au choix des délégués. Hommes d'affaires, agriculteurs, professionnels, savants et ouvriers, tous doivent être représentés. Le Dominion enverrait une importante délégation, mais l'assemblée ne doit pas être une assemblée du Dominion : ce sera plutôt un groupe de représentants des provinces en consultation avec le Dominion.

Un tel groupe doit en être un de coalition et non pas se démarquer par un côté ministériel et une opposition officielle. Un comité formé des premiers ministres et des chefs de l'opposition à la Chambre des communes et dans les assemblées législatives s'occuperait du programme et de l'ordre du jour qui, conformément aux règles ordinaires, pourraient être rajustés tous les jours par des greffiers parlementaires d'expérience. Les allocutions devraient paraître dans le hansard.

Je proposerais que l'assemblée se réunisse ailleurs qu'à Ottawa, de façon à ne pas donner l'impression d'être dominée ou même influencée par le Dominion. Par ailleurs, étant donné l'importance primordiale des provinces de l'Ouest, Winnipeg serait la ville toute indiquée.

Voici de quoi pourrait débattre l'assemblée constituante durant les premiers jours :

Il convient, de l'avis de la présente assemblée, de modifier l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* conformément à la

conjoncture actuelle, tout en préservant les droits des minorités garantis par ladite loi.

L'assemblée se réunirait d'abord de 11 h à 13 h, puis de 15 h à 18 h. Une discussion exhaustive des principes généraux serait suivie par la formation de plusieurs comités. L'assemblée suspendrait alors ses travaux jusqu'à ce que les comités soient prêts à faire leur compte rendu. Par la suite, un projet de constitution serait soumis à l'assemblée.

À la première réunion, chaque province présenterait son point de vue, tout comme le feraient le Dominion et la délégation britannique.

Les comités étudieraient chaque chapitre de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, et plus particulièrement les articles 91 et 92.

Une assemblée constituante pourrait examiner tous les aspects de la constitution qui ont suscité la controverse au cours des 20 dernières années. Il pourrait s'agir par exemple de la réduction du nombre de provinces, de l'élection des sénateurs, des pêches, de la *Loi sur les compagnies*, des dispositions législatives sur l'assurance, de la radio, etc. Dans tous ces domaines, la conjoncture est à ce point différente de ce qu'elle était en 1867 qu'une étude attentive serait la bienvenue. On pourrait également déterminer si l'on doit faire de notre pays un royaume plutôt qu'un Dominion. Je propose de donner à notre pays le nom suivant : «États fédérés du Canada».

Une fois la constitution adoptée, comment la modifier? Je ne crois pas qu'il faille, à ce moment-là, former une assemblée constituante comme celle que je viens de proposer. Cette façon de procéder convient lorsqu'il s'agit d'une nouvelle constitution, mais il semblerait un peu absurde d'y recourir chaque fois que le pays désire apporter une modification. Le droit que la partie 1 de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord* confère à chaque province pour ce qui est de modifier sa propre constitution devrait être préservé. S'il faut apporter une modification matérielle aux pouvoirs du Dominion ou des provinces, un vote des deux tiers du Parlement du Dominion et des assemblées législatives conviendrait.

Parmi les questions susceptibles d'être abordées par l'assemblée constituante, je suggérerais celles des subsides. Ceux-ci ne devraient pas être versés aux provinces. Les subsides évoquent un certain asservissement, ce qui ne concorde pas avec le principe de l'autonomie réelle. Je préconiserais, pour ma part, un réajustement du régime fiscal de façon à ce que les provinces aient suffisamment de recettes pour gérer leurs propres affaires sans avoir à quêter l'appui du Trésor fédéral. Il se peut que certains services soient trop onéreux pour les gouvernements locaux et, le cas échéant, ils devraient être transférés au Dominion.