

---

**DOCUMENT 11**

---

*La nouvelle entente Québec-Canada. Proposition du gouvernement du Québec pour une entente d'égal à égal : la souveraineté-association, 1979 (extrait).*

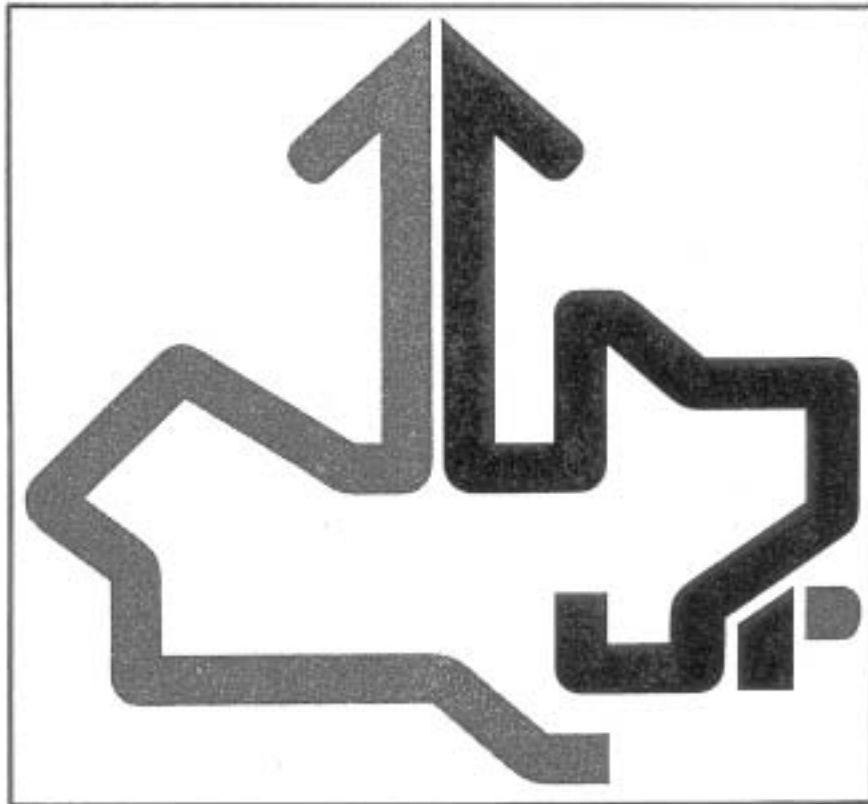
# La nouvelle entente Québec-Canada

Proposition du gouvernement du Québec  
pour une entente d'égal à égal:  
la souveraineté-association



Éditeur officiel  
Québec

Chapitre quatre  
**Une nouvelle entente**



## Chapitre quatre **Une nouvelle entente**

Si l'on désire vraiment une nouvelle entente entre le Québec et le reste du Canada, il faut, de toute nécessité, substituer au fédéralisme une nouvelle formule constitutionnelle.

Et, cette formule, on doit la chercher et la définir en prenant en considération les préoccupations fondamentales et légitimes des Québécois et des Québécoises, qui veulent communiquer et dialoguer directement et librement tant avec leurs voisins qu'avec les autres nations; qui n'entendent point détruire le Canada ni en être entièrement séparés; qui souhaitent améliorer leur situation générale; et qui tiennent à ce que les changements à venir se fassent démocratiquement et dans l'ordre.

Ces préoccupations, le gouvernement du Québec les partage et les fait siennes.

### **La vraie voie**

En pensant à l'avenir, le gouvernement du Québec préconise, en effet, une formule constitutionnelle qui, en remplaçant le fédéralisme actuel, respectera les sentiments des Québécois à l'égard du Canada; une formule qui, en d'autres mots, soustraira le Québec à la domination d'Ottawa, sans briser pour autant avec une communauté économique qui s'étend de l'Atlantique au Pacifique; qui assurera au Québec la plus grande autonomie, tout en maintenant l'interdépendance naturelle et les liens, historiques et humains, qui existent entre le Québec et le reste du Canada; qui permettra au Québec de se donner les moyens d'action qui lui manquent, sans forcer les autres provinces à accepter des responsabilités dont elles n'estiment pas avoir besoin; une formule, enfin, qui apportera des solutions permanentes aux multiples problèmes engendrés par les relations historiques entre Québec et Ottawa.

Des deux voies qui s'ouvrent devant les Québécois: un fédéralisme dont le renouvellement en profondeur est, à

52  
Une nouvelle entente

toutes fins utiles, impossible, parce qu'il en contredirait la nature même, et une nouvelle entente Québec-Canada, capable d'allier l'autonomie politique avec l'interdépendance économique, le gouvernement du Québec a choisi de proposer cette nouvelle entente,—la souveraineté-association, expression contemporaine de la continuité québécoise.

### **Le phénomène moderne du regroupement**

L'histoire récente des relations internationales montre que le fédéralisme n'est plus la seule formule capable de concilier les objectifs de l'autonomie avec ceux de l'interdépendance: en vogue au siècle dernier, il le cède maintenant à l'association entre pays souverains. Alors qu'il ne se crée plus de nouvelles fédérations, les associations économiques s'organisent et se multiplient sur tous les continents. Sans vouloir être exhaustif, on peut dresser le tableau des principaux regroupements, fort nombreux, réalisés depuis quarante ans.

---

#### **Quelques regroupements modernes d'États souverains**

##### **En Europe:**

- Communauté Européenne de Charbon et de l'Acier (CECA)**
- Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (EURATOM)**
- Communauté Économique Européenne (CEE)**  
(Royaume-Uni, France, République Fédérale d'Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Irlande, Danemark, et, bientôt, Grèce, Espagne et Portugal)
- L'Union Économique Belgo-Luxembourgeoise**  
(Belgique et Luxembourg)
- Union économique Benelux**  
(Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)
- Le Conseil Nordique**  
(Islande, Norvège, Suède, Danemark, Finlande)
- L'Association Européenne et Libre-Échange**  
(Autriche, Norvège, Finlande, Islande, Suède, Suisse, Portugal)

##### **En Amérique Latine:**

- L'Association Latino-Américaine de Libre-Échange**  
(Argentine, Brésil, Chili, Mexique, Paraguay, Pérou, Uruguay, Colombie, Équateur, Venezuela, Bolivie)
- Le Groupe d'Intégration Sous-Régionale Andin**  
(Bolivie, Pérou, Équateur, Venezuela, Colombie)
- Le Marché Commun Centraméricain**  
(Guatemala, Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica)
- La Communauté et le Marché Commun des Caraïbes**  
(Antigua, Barbade, Guyana, Trinidad et Tobago, Jamaïque,



Grenade, Dominique, Montserrat, St-Vincent, St-Kitts-Nevis-Anguilla, Ste Lucie et Belize)

**En Afrique:**

**La Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO)**

(Côte d'Ivoire, Mauritanie, Haute-Volta, Mali, Niger, Sénégal)

**L'Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale (UDEAC)**

(Cameroun, République Centrafricaine, Congo, Gabon)

**L'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA)**

(Bénin, Côte d'Ivoire, Haute-Volta, Niger, Sénégal, Togo)

**La Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC)**

(Cameroun, République Centrafricaine, Congo, Gabon, Tchad)

**En Asie:**

**L'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est**

(Indonésie, Philippines, Malaisie, Singapour, Thaïlande)

---

Ces diverses associations d'États souverains se distinguent les unes des autres par la nature et l'intégration plus ou moins grande de leur activité, mais aussi par les relations historiques qu'ont entretenues leurs États membres et par les traits caractéristiques de chacun de ces derniers: population, culture, régime politique, etc.

C'est au sein des communautés européennes, probablement, qu'on trouve l'intégration la plus poussée: principalement d'ordre économique, leur activité s'étend à d'autres secteurs, notamment la politique sociale et la politique scientifique. L'Union économique belgo-luxembourgeoise et l'Union économique Benelux, qui ont précédé les Communautés européennes, participent au mouvement d'intégration économique européen, mais en conservant une certaine cohésion au sein de l'Europe des Neuf. Quant à l'Association européenne de libre-échange, ses liens économiques sont assez faibles. Par ailleurs, le Conseil nordique et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, moins fortement intégrés, ont une activité commune plus diversifiée.

S'inscrivant d'emblée dans la tendance historique profonde du Québec, qui a toujours cherché une redéfinition plus égalitaire de ses rapports avec le reste du Canada, c'est à ce genre de formule moderne d'association entre pays souverains que le gouvernement du Québec propose de recourir pour assurer au

54  
Une nouvelle entente

Québec une plus grande maîtrise de ses propres affaires, sans, pour autant, faire éclater le cadre économique canadien.

L'association d'égal à égal peut prendre plusieurs formes: beaucoup plus souple que le fédéralisme, elle s'adapte plus facilement aux réalités des pays qui y ont recours, et peut être plus ou moins étroite, selon qu'on veut limiter la coopération à certains secteurs ou profiter le plus qu'il se peut d'un espace économique plus vaste.

Les regroupements économiques modernes sont généralement le résultat de la collaboration de pays distincts et de nations souveraines, qui ont accepté de mettre en commun certains de leurs pouvoirs. Dans ces cas, l'intégration s'est faite à partir de la souveraineté des partenaires; dans notre cas, l'intégration économique existant déjà, c'est la souveraineté des partenaires qu'il s'agit d'établir. Si le point de départ est différent, l'objectif est le même.

### **La portée de la souveraineté**

La notion de souveraineté est clairement définie en droit international: c'est, en termes généraux, le pouvoir de décider soi-même, sans être soumis, en droit, à aucun pouvoir extérieur ou supérieur,—ce qui implique que l'État souverain a la plénitude des compétences sur un territoire déterminé. La souveraineté assure une entière autonomie, en ce sens que l'État jouit de la pleine liberté juridique dans tous les domaines; que son autorité s'exerce, à l'exclusion de toute autre, dans les limites de son territoire; et qu'il peut être présent dans la communauté des nations.

L'État souverain peut, cependant, de son propre gré et sans aliéner sa souveraineté, accepter d'en limiter la portée ou d'en déléguer une partie dans certains domaines précis.

Ainsi, l'exercice conjoint de leur souveraineté, pour deux États liés par un accord ou parties à une association, se traduit nécessairement par des concessions réciproques. Dans le cas qui nous occupe, toute limitation que le Québec accepterait d'imposer à l'exercice de sa souveraineté aurait pour contrepartie une limitation



correspondante, acceptée par le Canada, de sa propre souveraineté.

Dans un régime fédéral, la souveraineté est partagée entre deux pouvoirs, dont l'un, le pouvoir central, est prédominant. Les citoyens y sont régis par deux gouvernements, deux séries de lois et deux systèmes de tribunaux; il y a deux sortes d'élections, les unes pour élire un parlement central (la Chambre des Communes, à Ottawa), les autres pour élire un parlement local (l'Assemblée nationale, à Québec); il y a également deux régimes fiscaux; en revanche, il n'y a qu'un seul tarif douanier, une seule monnaie et une seule personnalité internationale.

Suivant la formule que propose le gouvernement du Québec, la souveraineté résidera en entier dans l'État du Québec, de sorte que les Québécois et les Québécoises ne seront plus régis que par un seul gouvernement et ne paieront l'impôt qu'au Québec; grâce à l'association, le Québec et le Canada continueront de n'avoir qu'un seul tarif douanier et qu'une seule monnaie; l'un et l'autre partenaire aura cependant, sa propre personnalité internationale.

En termes juridiques, la différence entre les deux formules pourrait s'énoncer ainsi: à l'heure actuelle, les rapports entre le Québec et le Canada sont régis par une constitution qui partage les pouvoirs entre deux gouvernements, dont un seul, le gouvernement fédéral, jouit de la personnalité internationale; dans la formule proposée par le gouvernement du Québec, le Québec et le Canada jouiront tous deux de la personnalité internationale, et leurs rapports seront régis, non plus par une constitution, mais par un traité d'association. Alors que la situation actuelle du Québec par rapport à Ottawa ressemble à celle des États du Maine ou de l'Illinois par rapport à Washington, dans le cadre d'une association, elle se rapprochera plutôt, avec des nuances importantes, de celle de la France ou de la Hollande par rapport au Marché commun européen.

Mais toute comparaison est imparfaite. Les États-Unis d'Amérique ou le Marché commun sont issus de besoins et de situations qui ne correspondent pas



56  
Une nouvelle entente

nécessairement à ceux du Québec et du Canada d'aujourd'hui, et l'on peut dire la même chose de tous les regroupements qu'on a tenté de réaliser jusqu'ici dans le monde. A des expériences variées correspondent des formules politiques et des structures fort différentes, et aucune ne représente, pour les autres, un modèle taillé sur mesure. Et si l'expérience de regroupement et d'association la plus connue, celle de l'Europe, est à quelques reprises évoquée dans le présent document, cela ne signifie point que, dans sa proposition, le gouvernement du Québec s'en inspire entièrement, comme d'une formule importable chez nous,—d'autant que cette expérience européenne est loin d'être terminée.

### **Les formes d'association**

L'association économique d'États souverains peut revêtir une multitude de formes, selon la combinaison choisie des éléments mis en commun et de la souveraineté assumée en totalité. La mise en commun d'un certain nombre d'éléments peut se faire par le moyen de dispositions légales, réglementaires ou institutionnelles aussi nombreuses que diverses, de sorte que, entre l'État à peu près libre de toute attache et la collectivité nationale à peu près complètement éclipsée par un État plus vaste, il peut se rencontrer une infinité de situations intermédiaires et d'arrangements possibles. Aussi, a-t-on coutume de distinguer quatre formules générales d'intégration, de la moins contraignante à la plus poussée: la zone de libre-échange, l'union douanière, le marché commun et l'union monétaire.

---

### **Les formes d'association**

—En général, une zone de **libre-échange** se définit comme un **espace formé d'États souverains et à l'intérieur duquel les marchandises peuvent circuler librement**. Les États souverains qui constituent de tels ensembles n'ont pas à être géographiquement contigus, comme il arrive pour l'Association Européenne de libre-échange. Dans ce cas, il n'y a pas de droits de douanes entre les pays participants, lesquels décident librement de leur politique commerciale envers les non-membres. Une zone de libre-échange peut être complète, ou elle peut comporter le droit de recourir à certaines mesures,

administratives, par exemple, qui en restreignent la portée dans certains domaines. Ces distinctions mises à part, on peut dire que, si le Québec et le Canada optaient pour une telle formule, il n'y aurait pas de droits de douanes à payer sur les marchandises allant du Québec au Canada et du Canada au Québec. Par ailleurs, le Québec et le Canada resteraient libres, chacun de son côté, d'établir, vis-à-vis les pays tiers, les tarifs douaniers ou les politiques commerciales qui leur paraîtraient souhaitables.

—**L'Union douanière se définit comme un espace formé de pays souverains, à l'intérieur duquel les tarifs douaniers ont été supprimés et qui a établi une politique commerciale unique et un tarif uniforme à l'endroit des pays tiers.** Dans les faits, une telle formule peut souffrir certains arrangements spécifiques destinés à tenir compte, temporairement ou à long terme, de certaines situations particulières. Les formules générales que l'on groupe sous le vocable d'unions douanières se distinguent donc de la zone de libre-échange par la mise en vigueur d'une politique commerciale commune, plus ou moins poussée, envers les non-membres. En termes généraux, si le Québec et le Canada optaient pour une formule d'union douanière, ils accepteraient de laisser circuler librement les marchandises à l'intérieur des frontières actuelles du Canada et conserveraient une politique commerciale commune et un tarif unique envers le reste du monde.

—**On appelle marché commun, l'espace formé d'États souverains à l'intérieur duquel les marchandises, les personnes et les capitaux peuvent circuler librement, cet espace étant alors relié au reste du monde par une politique commerciale et tarifaire unique.** La formule, là encore, peut donner lieu à des arrangements divers et fort nombreux, pour tenir compte de la variété des situations selon les régions, les secteurs d'activité, les périodes, etc. Si ces arrangements particuliers sont importants, on dit parfois qu'on a affaire à un **marché commun imparfait**. C'est le cas à l'heure actuelle du Canada, à cause, en particulier, des dispositions qui concernent les **produits agricoles, les produits pétroliers et les tarifs des chemins de fer**. Si le Québec et le Canada devaient créer ensemble un marché commun plus ou moins parfait, il leur faudrait remplacer les institutions fédérales actuelles par de véritables institutions conjointes.

—**L'union monétaire, enfin, se définit comme l'espace formé d'États souverains à l'intérieur duquel les marchandises, les personnes et les capitaux peuvent circuler librement, cet espace étant d'une part relié au reste du monde par une politique commerciale et tarifaire unique, et d'autre part doté d'une monnaie unique et donc d'une seule et même politique monétaire.** Là encore, la transformation du Canada en une véritable union monétaire Québec-Canada supposerait le



58  
Une nouvelle entente

remplacement des institutions monétaires fédérales actuelles  
par des institutions conjointes.

---

### **La spécificité Québec-Canada**

On voit, par ce qui précède, à quel point sont variées les formes d'association que se sont données, de par le monde, de nombreux peuples souverains; non moins diverses les circonstances historiques qui ont conduit ces peuples à telle ou telle forme d'association. Or, le Québec évolue, lui aussi, dans des conditions qui lui sont particulières, et qui, malgré des points de ressemblance, ne peuvent se ramener à aucun des cas cités. C'est pourquoi les institutions et le fonctionnement de la future association du Québec et du Canada devront refléter les caractéristiques propres de l'une et l'autre communauté.

La plupart des pays aujourd'hui regroupés au sein d'associations diverses jouissaient, au moment d'y adhérer, d'une souveraineté depuis longtemps acquise, et ceux d'entre eux qui sont associés depuis quelques décennies l'on fait à une époque où l'État n'occupait encore qu'une place réduite dans l'activité économique des nations. Or, le Québec, d'une part, n'a pas encore accédé à la souveraineté, et les institutions de l'État, d'autre part, à cause de l'importance de leurs dépenses à tous les paliers du gouvernement, jouent, tant au Québec que dans le reste du Canada, un rôle économique et social fort considérable.

Compte tenu de la situation de nos deux communautés, et parce qu'il entend à la fois préserver et mettre en valeur l'espace économique que le Canada et le Québec ont en commun, le gouvernement du Québec veut proposer au reste du Canada de demeurer associé à lui dans la mise en oeuvre non seulement d'une union douanière et d'un marché commun, mais aussi d'une union monétaire. Ainsi pourra-t-on conserver intact le Canada en tant qu'espace économique, tout en accordant au Québec la totalité des pouvoirs dont il a besoin, comme nation, pour assurer son plein épanouissement. En remplaçant le fédéralisme par l'association, en effet, on maintiendra les échanges économiques, mais on changera la nature des rapports juridiques et politiques entre le Québec et le Canada.



### **La formule proposée**

Pour que soit bien comprise la formule constitutionnelle proposée par le gouvernement du Québec, nous en décrivons maintenant le fonctionnement, en examinant les pouvoirs qu'exercera le Québec et en précisant l'étendue de l'association Québec-Canada; nous dirons aussi un mot des structures communautaires qu'il faut prévoir.

Mais, au préalable, et pour éviter toute confusion, notons que la formule ici décrite ne sera pas automatiquement mise en vigueur le lendemain du référendum; elle sera, et ne peut être, que l'aboutissement de négociations entre le Québec et le Canada;—et ce sont ces négociations, justement, qui seront entamées à la suite d'une réponse positive des Québécois et des Québécoises. Au reste, nous expliquerons, dans le chapitre suivant, comment la formule proposée sera graduellement mise en oeuvre.

### **A. La souveraineté**

Par la souveraineté, le Québec, en plus des pouvoirs politiques qui sont déjà siens, acquerra donc ceux qui sont actuellement exercés par Ottawa, soit qu'ils lui aient été confiés par l'acte fédératif de 1867, soit qu'il se les soit directement ou indirectement appropriés depuis.

La souveraineté, c'est le pouvoir de lever tous les impôts, de faire toutes les lois et d'être soi-même présent sur le plan international; c'est aussi la possibilité d'exercer librement, en commun, avec un ou plusieurs États, certains de ses pouvoirs nationaux. Aussi l'accession du Québec à la souveraineté aura-t-elle plusieurs conséquences juridiques sur le pouvoir de faire des lois et de lever les impôts, sur l'intégrité du territoire, sur la citoyenneté et sur les minorités, sur les tribunaux et les diverses autres institutions, et sur les relations du Québec avec les autres pays.

Pour chacun de ces sujets, le gouvernement veut définir aussi précisément que possible la position qu'il entend adopter dans ses négociations avec le reste du Canada.

#### **● Les lois et les impôts**

Les seules lois en vigueur sur le territoire du Québec seront celles qu'aura adoptées l'Assemblée nationale, et

60  
Une nouvelle entente

les seuls impôts qui pourront y être levés seront ceux qu'on décrètera en vertu des lois du Québec. De cette façon, l'on mettra fin à la double action, souvent dénoncée, des services fédéraux et de ceux du Québec, tout en permettant au Québec de récupérer la totalité de ses ressources fiscales.

Les lois fédérales continueront d'être en vigueur, en tant que lois québécoises, aussi longtemps qu'elles n'auront pas été modifiées, abrogées ou remplacées par l'Assemblée nationale.

● **Le territoire**

Le Québec a un droit inaliénable sur son territoire, reconnu même dans la constitution actuelle, laquelle stipule que le territoire d'une province ne peut être modifié sans le consentement de cette province. En outre, depuis la conclusion de l'entente sur la Baie James, il n'existe plus aucune servitude sur une partie quelconque du territoire québécois. En accédant à la souveraineté, le Québec, comme c'est la règle en droit international, conservera donc son intégrité territoriale.

On pourrait souhaiter, de surcroît, que le Québec retrouve les avantages que devrait, normalement, lui valoir sa position géographique, et que soient levées les incertitudes qui entourent les juridictions sur le Golfe, le Labrador et les régions arctiques.

● **La citoyenneté**

Le gouvernement du Québec s'engage à ce que tout citoyen canadien qui, au moment de l'accession à la souveraineté, sera domicilié au Québec, ou à ce que toute personne qui y sera née, ait automatiquement droit à la citoyenneté québécoise; quant à l'immigrant reçu, il pourra compléter son délai de résidence et obtenir sa citoyenneté. Il appartiendra au Parlement du Canada de décider si les Canadiens qui recevront la citoyenneté québécoise pourront également conserver la citoyenneté canadienne. Le Québec, pour sa part, n'y verrait pas d'objection.

Toute personne qui naîtra dans un Québec souverain aura droit à la citoyenneté québécoise; il en sera de même pour toute personne née à l'étranger d'un père ou d'une mère de citoyenneté québécoise.



La citoyenneté québécoise sera reconnue par un passeport distinct, quoique la possibilité d'une entente avec le Canada sur l'utilisation d'un passeport commun ne soit pas exclue,—d'autant que les deux États auront entre eux des relations étroites, d'un caractère communautaire, qui permettront ce genre d'accommodement.

Les citoyens canadiens pourront jouir des mêmes droits au Québec que les citoyens québécois au Canada. Les droits acquis des ressortissants étrangers seront, aussi, pleinement reconnus.

● **Les minorités**

Le gouvernement assure à la minorité anglophone du Québec qu'elle continuera à jouir des droits qui lui sont actuellement accordés par la loi, et aux autres communautés du Québec que l'État leur fournira les moyens nécessaires à la mise en valeur de leurs richesses culturelles.

Les communautés amérindiennes et inuit qui le désirent jouiront, sur leur territoire, d'institutions destinées à sauvegarder l'intégrité de leurs sociétés et à leur permettre de se développer librement, selon leur culture et leur génie propres.

Quant aux minorités francophones du Canada, le Québec entend s'acquitter pleinement, à leur égard, de la responsabilité morale qui est la sienne, comme, du reste, il a commencé à le faire, malgré la modicité de ses moyens.

● **Les tribunaux**

Les tribunaux québécois seront, naturellement, les seuls à pouvoir rendre la justice au Québec. Tous les juges seront nommés conformément aux lois québécoises, les juges en exercice étant maintenus en fonction. Toutefois, un tribunal conjoint, constitué en vertu du traité d'association Québec-Canada, aura le pouvoir d'interpréter ce traité et de statuer sur les droits qui en découleront.

● **Les relations extérieures**

Le Québec continuera d'être lié par les traités auxquels le Canada est partie. Il pourra s'en dégager, le cas échéant,



conformément au droit international. Le Québec respectera, par conséquent, l'accord sur la Voie maritime du Saint-Laurent et deviendra membre à part entière de la Commission mixte internationale. Pour ce qui est des alliances comme l'OTAN et le NORAD, le Québec en restera solidaire et y apportera sa contribution en fonction de ses objectifs.

Pour jouer pleinement son rôle sur la scène internationale et défendre ses intérêts, le Québec demandera son admission à l'Organisation des Nations-Unies et à ses agences spécialisées.

Enfin, tout en développant ses relations et sa coopération avec les pays francophones, le Québec envisagera de demeurer membre du Commonwealth britannique.

### **B. L'Association**

Dans le monde actuel, aucune nation, grande ou petite, ne peut vivre isolée. L'interdépendance, à cause des avantages économiques qu'elle peut comporter, est loin de revêtir le caractère contraignant que d'aucuns croient y déceler; elle peut, au contraire, donner lieu à des formes enrichissantes de collaboration et de complémentarité, et, par là, améliorer le sort présent et futur des sociétés participantes.

Le Québec n'a jamais voulu vivre isolé: il accepte donc, d'emblée, l'interdépendance, pourvu qu'il prenne une part directe à l'établissement de ses modalités.

Le gouvernement du Québec se propose donc d'offrir au reste du Canada de négocier avec lui un traité d'association communautaire, dont le but sera, notamment, de préserver l'espace économique canadien actuel, en assurant la continuité des échanges et en favorisant, à long terme, la croissance, plus rapide et mieux équilibrée, de chacun des deux partenaires.

Ce traité aura un statut international et liera les parties de la manière et pour la durée qui y seront déterminées. Il définira les domaines de l'action commune des partenaires et confirmera le maintien de l'union économique et monétaire entre le Québec et le reste du Canada; il déterminera aussi les domaines où l'harmonisation des orientations sera considérée comme souhaitable; il établira, enfin, les règles et les institutions propres à

assurer le bon fonctionnement de la Communauté Québec-Canada, et précisera son mode de financement.

● **Domaines de l'action commune**

*a) La libre circulation des marchandises*

En vue d'assurer la libre circulation des marchandises, on maintiendra, entre le Québec et le Canada, la situation actuelle, en renonçant de part et d'autre au droit de dresser à la frontière commune des barrières douanières. À l'égard des pays étrangers, les partenaires établiront en commun la protection tarifaire qu'ils jugeront nécessaire, compte tenu des intérêts, à court et à long termes, de chacune des parties et des accords multilatéraux en matière de commerce et de tarifs douaniers.

Le Québec tiendra, cependant, à ce que la protection et l'exploitation de sa production agricole fassent l'objet d'ententes spéciales.

Enfin, les deux États adopteront les dispositions voulues pour garantir la libre concurrence à l'intérieur de leur marché et s'abstiendront de toute mesure fiscale discriminatoire à l'égard de leurs produits.

*b) L'union monétaire*

Le dollar sera maintenu comme seule monnaie ayant cours légal, et les avoirs réels ou liquides et les titres de créance continueront d'être libellés en dollars. La circulation des capitaux sera libre, mais chaque partie pourra promulguer un code des investissements, ou adopter, le cas échéant, des règles particulières applicables à certaines institutions financières.

*c) La libre circulation des personnes*

En vue d'assurer la libre circulation des personnes physiques d'un territoire à l'autre, les deux États renonceront au droit d'imposer un contrôle régulier de police à leur frontière commune. Il va de soi qu'aucun passeport ne sera nécessaire entre le Québec et le Canada.

● **Les domaines d'harmonisation**

Pour garantir le bon fonctionnement de la communauté économique et monétaire, les deux parties conviendront, en outre, d'harmoniser certaines orientations et cer-



taines législations. Ce sera le cas, notamment, dans le domaine du transport, où l'on pourra prévoir des ententes particulières concernant les chemins de fer, les transports aériens et la navigation intérieure; ces ententes pourront également prévoir la co-gestion de transporteurs publics communs, Air Canada et le Canadien National, par exemple.

Les deux États négocieront des ententes spécifiques sur les règles qui régiront le marché du travail et le droit d'établissement.

Les deux parties considéreront également comme étant d'un intérêt commun leur politique de conjoncture et les mesures à prendre pour assurer l'équilibre global de la balance des paiements et la stabilité de la monnaie. A cet égard, elles se consulteront mutuellement et prendront l'avis des organismes chargés du bon fonctionnement de l'union, de façon à adopter, le cas échéant, les mesures prévues par le traité d'association.

Le Québec étant fermement convaincu non seulement des avantages, mais aussi de la nécessité, d'une franche politique d'ouverture et de coopération, l'effort d'harmonisation pourra s'étendre à plusieurs autres domaines, et notamment à la défense.

### **C. Les institutions communautaires**

Il faudra, évidemment, que s'engage une négociation sur le nombre, la composition, l'autorité, le financement, le fonctionnement et la nature générale des institutions communautaires que devront, aux fins de l'Association, créer le Québec et le Canada. Que l'on s'inspire ou non des expériences étrangères, les possibilités sont nombreuses. Or, il est parfaitement normal que chacune soit minutieusement évaluée, car, en plus d'être efficaces, ces institutions devront convenir à chacun des partenaires. Aussi serait-il prématuré de prétendre, aujourd'hui, esquisser une fois pour toutes et imposer aux autres le contour définitif de ces nouvelles structures. Il y a place pour le dialogue, l'ouverture d'esprit et la réflexion créatrice.

Rappelons aussi que ces institutions communautaires, quelle qu'en soit la forme finale, ne pourront être mises concrètement sur pied qu'une fois intervenue une en-



tente non seulement sur ces institutions elles-mêmes, mais également sur une série d'autres sujets,— l'échéancier du transfert, d'Ottawa à Québec, des ressources et des responsabilités constitutionnelles, par exemple. On devra discuter de ces institutions en même temps que des autres sujets; mais, leur rôle étant de gérer les domaines communs au Québec et au Canada, leur mise en place ne pourra précéder une entente dans ces domaines communs, qu'elles viendront plutôt couronner, en quelque sorte.— Dans l'intervalle, les institutions fédérales actuelles seront maintenues.

Il n'est pas exclu, d'ailleurs, que certaines institutions fédérales,—la Banque du Canada, par exemple,—ou d'autres structures déjà existantes,—comme certains organismes interprovinciaux,—puissent être modifiés, du moins quant à la nature de la participation québécoise, de façon à leur conférer un caractère communautaire.

Au demeurant, la mise en place de l'union économique et monétaire sera facilitée par le fait que, à l'intérieur du fédéralisme canadien, comme on l'a dit, existent déjà une zone de libre échange, un tarif commun à l'égard des tiers et une monnaie unique. La tâche, dès lors, consistant plutôt à maintenir l'union qu'à la créer, on pourra s'appuyer, au point de départ, sur ce qui existe déjà.

#### ***L'égalité juridique des partenaires***

Toutefois, la présence de deux partenaires seulement, démographiquement et économiquement inégaux, posera certaines difficultés au cours de la négociation.

Si, pour les fins de l'exposé, on peut prendre pour acquis que le Canada, conservant sa structure fédérale, sera représenté dans l'union par le gouvernement central canadien, il n'est pas impossible, cependant, que certaines provinces exigent d'être parties, elles aussi, au sein du volet canadien de l'Association,—ce à quoi le Québec, évidemment, ne s'oppose pas.

Dans une association à deux, certains sujets fondamentaux doivent naturellement être assujettis à la parité, sans quoi l'une des parties serait à la merci de l'autre. Cela ne signifie pas, cependant, que, dans la pratique quotidienne, tout sera soumis à un double veto.

Certaines institutions de l'union (l'Autorité monétaire, par exemple) jouiront, au contraire, d'une large autonomie de gestion. Les domaines de leur action (comme les douanes et la monnaie) sont d'ailleurs soumis à des contraintes internationales puissantes qui laissent, somme toute, peu de marge de manoeuvre. Compte tenu d'une situation déjà bien établie, dans les domaines du commerce international et de la monnaie, la recherche de la parité ne saurait être un obstacle au progrès de l'union.

Rien n'interdit, au reste, de prévoir des cas où serait reconnu l'intérêt particulier de l'une des parties: le Canada pourra avoir une voix prépondérante dans le domaine du blé, et le Québec dans celui de l'amiante. Il existe, ainsi, toute une gamme de possibilités, qui feront l'objet d'études et de négociations, car l'égalité juridique fondamentale des partenaires n'empêche pas une certaine flexibilité dans le fonctionnement de la communauté. C'est la négociation du traité qui, en consacrant l'égalité juridique des parties, permettra de trouver les mécanismes les plus aptes à assurer le succès de l'association.

Le fonctionnement de l'union et de ses organismes sera financé par les contributions de chacun des partenaires; la façon d'établir le budget et d'en partager le fardeau sera fixée par le traité d'association.

#### ***Proposition d'un plan***

Le gouvernement du Québec croit qu'il faudrait, d'une façon générale, éviter la multiplication des organismes communautaires, même si les domaines compris dans l'Association peuvent être à la fois nombreux et d'une grande importance. C'est pourquoi le gouvernement ne propose que quatre organismes communautaires qui, dans certains cas, pourront, — comme on l'a dit, — dériver d'institutions fédérales existantes, adaptées aux fins de l'Association (comme l'Autorité monétaire et la Cour de justice).

Le gouvernement du Québec, pour sa part, verrait d'un oeil favorable qu'on en vienne à l'établissement de quatre organismes Québec-Canada:



- un **Conseil communautaire**
- une **Commission d'experts**
- une **Cour de justice**
- une **Autorité monétaire**

Le **Conseil communautaire** sera formé de ministres provenant du Québec et du Canada, et agissant d'après les instructions de leurs gouvernements respectifs. Les représentants du Canada pourront être choisis à la fois par Ottawa et par les provinces. Présidé alternativement par un Canadien et par un Québécois, le Conseil se réunira à des périodes fixes, ou selon les besoins. Il aura un pouvoir de décision sur les matières qui lui seront confiées par le traité d'association, et les décisions relatives aux questions fondamentales requerront l'accord du Québec et du Canada. La négociation post-référendaire déterminera quelles seront ces questions jugées fondamentales,—quelques-unes étant déjà évidentes: l'élargissement de la portée du traité d'association ou l'accroissement des attributions des organismes communautaires, par exemple.

Quant à la **Commission d'experts**, dont le mandat sera défini par le traité d'association, elle sera formée de spécialistes québécois et canadiens, choisis pour leur compétence et nommés pour une période de temps déterminée. Elle servira de secrétariat général à la Communauté et sera soumise aux directives du Conseil. Outre ses fonctions de soutien et le rôle de conseillers de ses membres, il lui reviendra d'établir une liaison technique avec les organismes internationaux intéressés aux questions douanières et commerciales, et de négocier les ententes internationales qui lieront la Communauté en ces matières. Ces ententes seront ensuite approuvées et conclues par le Conseil communautaire.

La **Cour de justice** sera formée d'un nombre égal de juges nommés, pour une période de temps déterminée, par le Québec et par le Canada, et d'un président choisi conjointement par les deux États. Elle aura juridiction exclusive sur l'interprétation et la mise en oeuvre du traité d'association; ses décisions, finales, lieront les parties.



68  
Une nouvelle entente

**L'Autorité monétaire** centrale sera présidée, alternativement, par un gouverneur nommé par chaque gouvernement, et le nombre des sièges alloués à chaque partie au Conseil d'administration sera proportionnel à l'importance relative de chacune des deux économies.

Mais le fonctionnement de cette institution exige quelques explications.

D'abord, et en dépit du fait que le Québec et le Canada auront une même monnaie, des adaptations à la banque centrale—que nous appelons actuellement la Banque du Canada—seront nécessaires, pour tenir compte de l'accession du Québec à la souveraineté.

Une banque centrale joue plusieurs rôles, qu'il importe d'examiner en vue de distinguer ceux qui doivent rester conjoints et ceux qui peuvent être dissociés: son premier rôle a trait à la création de la monnaie; son deuxième est d'agir sur la valeur du taux de change; le troisième consiste à administrer le placement et la distribution de la dette publique; le quatrième, enfin, d'une importance variable selon les pays, est de servir de banquier au gouvernement, en lui ouvrant un compte par lequel transite tout ou partie des paiements et des dépôts gouvernementaux.

Comme le Canada et le Québec auront une monnaie unique, les deux premières fonctions devront être conjointes: on ne pourrait imaginer, en effet, le Canada accélérant la création de la monnaie, pendant que le Québec, craignant l'inflation, par exemple, stabiliserait sa masse monétaire. Le seul résultat d'attitudes aussi contradictoires serait de faire baisser le taux de l'intérêt au Canada, et de le faire monter au Québec: les fonds se déplaceraient du Canada vers le Québec, en sorte que l'écart se refermerait rapidement. Car les marchés monétaires et financiers, à notre époque et dans les pays libres, sont, pour ainsi dire, des vases communicants. Si on peut imaginer certaines divergences, relativement à la politique monétaire, entre deux pays qui ont une monnaie unique, elles ne peuvent toutefois être très prononcées.—De même, le taux de change du dollar doit relever d'une seule autorité, car il serait impensable que

le Canada cherchât à le faire baisser, pendant que le Québec tenterait de le faire monter.

Les deux autres fonctions peuvent très bien, au contraire, être distinctes d'un État à l'autre. Le Québec, comme province, a toujours eu le droit de gérer sa dette et de diriger ses opérations financières comme il l'entendait: il n'y a aucune raison pour que, devenu souverain, il ne conserve pas ces pouvoirs.

Si d'autres formules sont également possibles, on peut quand même imaginer le système suivant: le Québec et le Canada auraient chacun sa Banque centrale, exerçant l'une et l'autre la troisième et la quatrième fonction d'une semblable institution; pour l'exercice des deux premières fonctions, ces banques seraient placées sous l'Autorité monétaire, dotée de pouvoirs décisionnels et qui aurait, sur les banques centrales, une double juridiction: déterminer les modifications que chacune d'elles devrait apporter aux réserves des banques à charte (et, le cas échéant, des coopératives d'épargne et de crédit), et les transactions que chacune devrait engager sur le marché du change étranger.

En cas de conflit entre les deux gouvernements sur l'orientation donnée soit à la politique monétaire, soit à la politique des changes, le Conseil communautaire serait saisi du différend et s'entendrait sur la façon de le trancher, puisqu'il aurait le pouvoir de donner des directives à l'Autorité monétaire.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que l'existence de plusieurs banques centrales, coordonnées par un organisme chargé de surveiller la politique monétaire et la politique du change, correspond à la formule américaine, laquelle, toutefois, diffère de la formule ici proposée, en ce que, aux États-Unis, les banques centrales sont régionales et recouvrent le territoire de plusieurs États non souverains. L'expérience américaine montre, néanmoins, la possibilité de conduire, à deux paliers, les opérations de banques centrales.

#### ***Un parlement communautaire?***

Au sein de certaines associations d'États souverains, on trouve parfois, ou une assemblée interparlementaire formée de membres choisis parmi les députés élus aux



70  
Une nouvelle entente

parlements des États membres, ou encore un parlement élu directement par la population. Nulle part, toutefois, ces assemblées n'ont de pouvoirs législatifs ou de pouvoirs d'imposer qu'elles puissent accroître de leur propre initiative.

En Europe, après bien des années, on a finalement opté pour un Parlement européen, aux responsabilités limitées, dont les membres sont élus directement par la population des pays participants. D'aucuns ont conclu, de cette expérience particulière du marché commun, que l'Europe se dirigeait vers un régime fédéral semblable à celui du Canada actuel. Il n'en est rien: les similitudes entre le Parlement européen et la Chambre des Communes d'Ottawa sont bien minces, et leurs pouvoirs respectifs ne sont point comparables. En outre, compte tenu des adhésions de plus en plus nombreuses à l'Europe communautaire et du désir évident des États membres de ne pas aliéner leur souveraineté nationale, il serait téméraire de prétendre que l'Europe de demain sera fédérale, quand rien n'indique qu'elle s'engage dans cette voie.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement du Québec ne croit pas opportun de proposer l'établissement d'une assemblée parlementaire, jugeant préférable que les membres du Conseil communautaire restent, politiquement, responsables devant le Parlement où ils siègent, — ce qui permettra au contrôle démocratique que nous connaissons de s'étendre, par ce biais, au fonctionnement de la Communauté Québec-Canada elle-même.

Si le reste du Canada proposait une assemblée interparlementaire, formée de membres choisis parmi les députés élus aux Parlements des États membres, le gouvernement du Québec n'aurait pas d'objection à examiner cette proposition.

### **La souveraineté-association: un moyen**

L'esquisse que nous venons de tracer de la souveraineté-association ne rend pas compte, nous en sommes conscients, de toute la portée de cette formule par rapport à certains secteurs précis. C'est pourquoi, dans un autre chapitre, nous évoquerons les perspectives d'avenir qui, grâce à la souveraineté-association, s'ouvrent au Québec



dans les domaines de la politique économique, culturelle et sociale, ou encore dans ses relations avec l'étranger.

Pour le moment, il importe de se rappeler que, si, du point de vue du gouvernement, la souveraineté-association est une formule d'avenir nécessaire, sa nécessité vient avant tout de ce qu'elle permettra aux Québécois et aux Québécoises de gérer librement leurs affaires et d'utiliser à leur gré les instruments dont elle les munira.

La souveraineté-association, en somme, n'est pas une fin en soi, mais un moyen.