

*L'abast de l'autonomia
política del Quebec*

JORNADA / JOURNÉE

La portée de l'autonomie
politique du Québec



PARLAMENT DE CATALUNYA

IN MEMORIAM

*Vicenç Santaló i Burrull,
lletrat del Parlament de Catalunya
(1956-2006)*

*L'abast de l'autonomia
política del Quebec
Jornada / Journée*

La portée de l'autonomie
politique du Québec



PARLAMENT DE CATALUNYA

Barcelona, 2006

BIBLIOTECA DE CATALUNYA, DADES CIP

L'Abast de l'autonomia política del Quebec : jornada = La portée de l'autonomie politique du Québec : journée. (Testimonis parlamentaris ; 24)

Textos en català i francès. Bibliografia. Referències bibliogràfiques

ISBN 84-393-7167-5

I. Arbós, Xavier, 1954- II. Catalunya. Parlament III. Títol: La portée de l'autonomie politique du Québec IV. Col·lecció: Testimonis parlamentaris ; 24

1. Autonomia Quebec (Província) Congressos 2. Autonomia Catalunya Congressos

3. Nacionalisme Quebec (Província) Congressos 4. Nacionalisme Catalunya Congressos

323.17(714)(061.3)



Primera edició, octubre del 2006 (edició núm. 251)

Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 24

© Parlament de Catalunya

Parc de la Ciutadella, s/n · 08003 Barcelona

Tel. 933 046 635 · Fax 933 046 636

www.parlament.cat

A/e: edicions@parlament.cat

Assessorament lingüístic: Serveis d'Assessorament Lingüístic

Imprès a: Forma Color, SA (Barcelona)

Tiratge: 600 exemplars

ISBN: 84-393-7167-5

Dipòsit legal: B-40.979/2006

Taula de continguts

Inauguració

M. H. Sr. Ernest Benach i Pasqual	7
M. H. Sr. Michel Bissonnet	7

I Sessió

I PONÈNCIA

<i>El Quebec i Catalunya: projectes polítics comparats</i> / Xavier Arbós i Marín . . .	13
---	----

TAULA RODONA

El Quebec i Catalunya: projectes polítics comparats

Intervinents: membres de la Mesa del Parlament de Catalunya i membres de la Mesa de l'Assemblea Nacional del Quebec	24
--	----

II PONÈNCIA

<i>Finançament del Quebec - Federació</i> / Joaquim Solé i Vilanova	37
---	----

II Sessió

III PONÈNCIA

<i>Le Conseil de la fédération canadienne: ses compétences et son influence possible sur les relations institutionnelles</i> / Nathalie Des Rosiers	59
---	----

IV PONÈNCIA

<i>Perspectives du Québec dans la fédération canadienne</i> / Louis Massicotte	69
--	----

V PONÈNCIA

<i>Constitucions de les províncies del Canadà. El cas de la Constitució del Quebec</i> / Josep M. Castellà Andreu	81
---	----

TAULA RODONA

Perspectives del Quebec en la Federació Canadenca

Participants: Sr. Josep M. Castellà i Andreu, Sra. Nathalie Des Rosiers,
Sr. Louis Massicotte i Esther Mitjans i Perelló (moderadora) 97

Articles complementaris

La projecció internacional del Quebec / Laura Huici Sancho 109

Una introducció al sistema federal canadenc / José Woehrling. 121

Inauguració

El M. H. Sr. Ernest Benach i Pascual (president del Parlament de Catalunya)

Senyores i senyors, molt bon dia. Benvingudes i benvinguts al Parlament de Catalunya.

Permetin-me que, com a president d'aquesta cambra, manifesti l'honor i la satisfacció que significa acollir aquesta jornada de dret comparat que porta per títol «L'abast de l'autonomia política del Quebec». Un honor i una satisfacció que ho són per partida doble. En primer lloc, perquè aquesta jornada ha permès tenir-los avui entre nosaltres, però també perquè implica donar continuïtat a una iniciativa que s'estrenava ara fa un any, i que és una font d'enriquiment intel·lectual i cultural per al país i per a la institució que presideixo. Reitero, doncs, l'honor que significa obrir aquesta sessió i cedeixo la paraula a l'excel·lentíssim president de l'Assemblea Nacional del Quebec, el senyor Michel Bissonnet.

El M. H. Sr. Michel Bissonnet (president de l'Assemblea Nacional del Quebec)

Monsieur le Président du Parlement de la Catalogne, chers collègues du Bureau du Parlement catalan, Monsieur le Professeur en droit constitutionnel, Monsieur l'Ambassadeur du Canada en Espagne, Excellence Monsieur Marc Lortie, chers collègues de l'Assemblée nationale du Québec, chers amis.

Les relations d'amitié et de coopération entre la Catalogne et le Québec existent depuis de nombreuses années. Il y a vingt-trois ans, en avril 1982, une délégation de ministres du gouvernement catalan effectuait un séjour officiel au Québec, lequel devait préparer la voie à la signature, en mars 1983, d'une entente de coopération ouvrant la porte à l'exploration des possibilités de collaboration entre la Catalogne et le Québec, dans certains domaines de leurs compétences comme la culture, les affaires sociales, la santé, l'éducation, la justice, les loisirs et les sports, ainsi que le transport et les communications. En 1984-1985, les présidents de nos deux parlements avaient entrepris des contacts afin d'établir une relation interparlementaire suivie. Il fut alors question de l'organisation d'une semaine catalane au Québec, et réciproquement, d'une semaine québécoise en Catalogne couvrant les secteurs institutionnel, culturel et commercial.

Je pourrais vous parler longtemps des fondements de notre système politique et parlementaire, et de la relation du Québec avec l'État fédéral canadien, ou encore

de la doctrine Gérin-Lajoie en ce qui a trait au prolongement des compétences constitutionnelles du Québec dans l'État national, ou de la Loi 52, qui établit que tout engagement international important quant à un plan de gouvernement doit être soumis et approuvé par les parlementaires. Et je crois bien que le professeur de droit constitutionnel de l'Université de Gérone, monsieur Xavier Arbós, le fera beaucoup mieux que moi, et je vous remercie. Je vous souhaite de passer un bon avant-midi.

Merci, Monsieur le Président.

El president

Moltes gràcies, senyor president. Ningú no pot ignorar les diferències clares i evidents que hi ha entre les realitats geogràfiques del Quebec i de Catalunya. Però també és clar i evident que, malgrat la llunyania de l'espai, malgrat que hi hagi tot un oceà pel mig, Catalunya i el Quebec comparteixen des de fa temps uns forts vincles de relació. I és que en els nostres dies en què la globalització i les noves tecnologies de comunicació i informació han fet desaparèixer els condicionants que implicaven les distàncies físiques, uneix més el fet de viure certes inquietuds, projectes i reptes de futur afins que no pas les curtes distàncies. Ahir, a la sessió de treball que vam compartir les dues delegacions, parlàvem precisament de temes comuns: parlàvem de la immigració, parlàvem de les polítiques de salut i de benestar, parlàvem del medi ambient, de la gestió de l'aigua, de cultura... Vam poder constatar que tenim molts punts en comú, molts reptes que hem de saber superar. Compartir aquesta germanor d'objectius és el que ha permès apropar ambdós pobles. I jornades com la d'avui col·laboren a mantenir vives i consolidar les relacions existents.

És important que els pobles amb propòsits afins es reunixin per reflexionar i compartir les respectives experiències i aspiracions. Només així, només amb la cultura del diàleg, teixint una sòlida i solidària xarxa de relacions, eixamplant el nostre horitzó de coneixences, podrem avançar amb pas ferm cap al futur desitjat. En l'actualitat, Catalunya treballa en la redacció d'un nou estatut d'autonomia. Un estatut que haurà de respondre als reptes que tenim al davant com a país i que haurà de consolidar els pilars sobre els quals cal construir la Catalunya del segle XXI: els pilars del finançament, de la determinació de competències, del fet diferencial, de l'articulació del territori. Així doncs, davant la importància que significa aquest nou Estatut demano que —en una crida sobretot feta a l'opinió pública—, justament abans d'opinar, abans de criticar, es llegeixi el text, es llegeixin les propostes, es faci amb deteniment, es facin les comparacions corresponents amb els textos precedents. Només després d'una lectura atenta i responsable del text estarem en condicions d'opinar.

Crec sincerament que és tota una temeritat que, a hores d'ara, des de l'Estat o des de Catalunya, hi hagi veus que s'atreveixin a dir que el Parlament de Catalunya serà incapaç de fer un bon estatut. Ara cal tenir sentit d'estat. Cal que les diferents forces polítiques catalanes siguin conscients del moment històric que vivim, que treballin pel futur del país, sense tenir presents els posicionaments que ens puguin arribar des de fora del nostre àmbit d'actuació. Faig, doncs, una crida a la respon-

sabilitat. És l'hora de deixar de banda les lluites, els interessos partidistes, ja que tots els grups que donen suport al Govern, tots els grups que estan a l'oposició, tots sense excepció, tenen una gran tasca entre mans: oferir a la ciutadania de Catalunya un bon estatut que ens permeti respondre eficaçment a les necessitats i als reptes de futur del país.

Aquestes són algunes de les qüestions que s'han de resoldre si volem avançar com a país, i ningú no en pot quedar al marge.

Les diverses ponències que avui es presentaran a les dues sessions d'aquesta jornada de ben segur aportaran un gra de sorra més a aquest debat permanent que és el debat en relació amb l'Estatut. Catalunya i el Quebec podem aprendre molt els uns dels altres. El treball conjunt ens ajudarà a millorar les respectives realitats.

No vull acabar sense adreçar unes paraules d'agraïment a totes les persones i les institucions que han donat suport a aquesta jornada i l'han feta possible: el Centre d'Estudis Canadencs de la Universitat de Barcelona i l'Oficina de Dret Comparat i de Relacions Interparlamentàries del nostre Parlament.

Amb la confiança que les diferents aportacions que avui sentirem seran profitoses, que enfortiran els lligams existents entre el Quebec i Catalunya i que significaran un pas més en el progrés dels nostres pobles, podem començar ja aquesta jornada sobre l'abast de l'autonomia política del Quebec amb la intervenció del senyor Xavier Arbós Marín, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Girona i expresident del Consell Internacional d'Estudis Canadencs, que pronunciarà la primera de les ponències, que porta per títol «El Quebec i Catalunya: projectes polítics comparats».

Té la paraula.

I Sessió

I Ponència

El Quebec i Catalunya: projectes polítics comparats

XAVIER ARBÓS I MARÍN, *catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Girona*
i *expresident del Consell Internacional d'Estudis Canadencs*

Entre el Quebec i Catalunya hi ha coses en comú que superen l'enorme distància geogràfica que ens separa. Intentaré explicar-ne alguna de les que ens apropa, però potser cal començar recordant allò que és obvi: quan els catalans anem al Quebec hem d'explicar moltes menys coses de com ens sentim, com veiem el món i com veiem la política de les que ens veiem obligats a explicar quan anem a altres territoris. De catalans i de quebequesos, n'hi ha de moltes menes, perquè ambdues societats són plurals. Les experiències històriques, però, s'assemblen.

Des d'aquesta idea inicial voldria presentar el fil de la meva exposició. L'obriré fent un apunt sobre qüestions metodològiques. És, segurament, una mania acadèmica, però aquests dies vivim un debat públic al qual sembla indispensable referir-se. Després intentaré plantejar les evolucions del Quebec i de Catalunya en unes trajectòries històriques que tenen punts en comú. I, finalment, gosaré plantejar alguna mena de conclusió, sobretot en relació amb les experiències més recents, els projectes polítics que s'han debatut en un lloc i en un altre.

I

Les qüestions prèvies, que són normalment confuses en les intervencions acadèmiques, em semblen necessàries. Com és ben sabut, a Catalunya –i segurament al Quebec– es debat sobre el respecte de l'existència o no existència d'aquests ens col·lectius que anomenem *pobles* o *nacions*, sobretot quan no tenen un referent estatal que els identifiqui. Aquest debat té dues dimensions. La primera és la que fa referència a la qüestió de fet; és a dir, si l'existència d'aquestes col·lectivitats es correspon a la realitat. La segona és més normativa, i ens fa entrar en la discussió relativa a la possibilitat de derivar de l'existència d'aquests ens col·lectius algun dret del qual siguin col·lectivament titulars. Vinculada a aquesta discussió n'apareix una altra molt seriosa, en què es pondera el risc que aquests drets col·lectius poden representar per als drets dels individus.

Hauríem de ser capaços de distingir entre l'àmbit dels fets i el dels drets. Són dels que pensen que els sentiments de pertinença a un poble (o a més d'un), o a una nació (o a més d'una), es troben en el terreny dels fets, que es poden verificar

i mesurar periòdicament. Ara bé, el dret no és una conseqüència necessària del fet. Per passar del fet empíric d'una consciència col·lectiva a algun dret que se li pugui associar, la política ha de transformar l'ordenament jurídic, que és allà on hi ha els drets. Pot fer-ho de manera estrictament simbòlica, limitant-nos al reconeixement de l'existència de l'ens col·lectiu en algun document fonamental de l'ordenament juridicopolític del país, i, si escau, donant-li alguna condició de les que solen ser fonament de legitimitat del poder en la cultura política dominant. Atorgar la condició de regió no és gran cosa; *poble*, *nacionalitat* o *nació* semblen expressions més fortes. Ho són en la mesura que es poden vincular a allò que fonamenta la legitimitat de l'existència d'una comunitat política, i el seu dret d'organitzar-se internament. Aquesta possibilitat, però, existeix en un món d'idees que no tothom comparteix. Per a la realitat jurídica, el que compta és la verificació d'allò que comporta el reconeixement d'un d'aquests ens col·lectius en un ordenament concret: pot ser la sobirania, l'autonomia o cap dret en particular.

Hi ha punts de vista crítics davant la possibilitat que es reconegui algun dret col·lectiu, en la mesura que consideren que els drets individuals corren el risc de veure's limitats o negats. S'aporta l'experiència històrica dels nacionalismes autoritaris i totalitaris com a prova de la versemblança del perill, i crec que la cautela és justificada. Ara bé, podem recordar igualment que molts sistemes indiscutiblement democràtics es basen en fórmules en què s'atorga a un ens col·lectiu un dret col·lectiu: la nació, sobirana, és considerada la titular del dret d'establir, per la constitució, el sistema de drets. O una nacionalitat té reconegut el dret a l'autonomia. En altres paraules, el dret a l'autogovern, tant si és il·limitat, com quan es parla de sobirania, com si és limitat, com quan es parla d'autonomia, s'ha demostrat històricament compatible amb els drets de les persones.

En alguns casos, la crítica se centra en el simple reconeixement de l'existència d'aquest ens col·lectiu. I, més enllà de discutir la compatibilitat entre els drets de les persones i els drets col·lectius, a vegades veiem com, simplement, es nega que existeixin pobles, nacionalitats o nacions que en puguin arribar a ser titulars. Aquests ens col·lectius no serien altra cosa que una ficció. Aquesta mena de crítica, que no només nega el dret, sinó també el fet, sembla menys raonable. Quan en un territori, al llarg del temps, moltes de les persones que hi viuen manifesten sentiments de pertinença a un grup, l'existència del grup deriva de la creença que es manté a través de diverses generacions. Aquesta creença no és eterna, ni sempre és referida a un grup, i només un. Però en ser real, la creença, existeix el grup. L'existència de pobles no és una ficció, i caldria plantejar-se si no és més ficció l'existència de persones sense sentiments de pertinença.

En aquesta exposició em referiré, com és natural, al Quebec i a Catalunya, considerant que són dos pobles. Cal advertir del risc de generalització abusiva en què pugui caure. Parlo de dos pobles, però no de dos pobles homogenis. Tant el Quebec com Catalunya són societats plurals i ho han estat sempre, com totes les societats. La democràcia fa aflorar la diversitat, però, un cop reconeguda, podem parlar de dos pobles. Dos pobles configurats pel sentiment d'identitat pròpia, en alguns casos excloent, en altres compartida amb el sentiment de pertinença al Canadà i a Espanya, respectivament. La percepció que molts quebequesos i catalans tenen de la seva prò-

pia comunitat fa que la qualifiquin en termes de *nació*, i per a un sector notable de la ciència política el Quebec i Catalunya són exemples clàssics de nacions sense estat. En ambdós pobles, en el comportament polític dels seus ciutadans es manifesta la voluntat d'exercici del dret a l'autogovern, que deriva dels textos constitucionals canadenc i espanyol. Un dret que alguns consideren insuficient, i que els porta a reclamar la sobirania. Aquesta reivindicació, però, queda fora dels ordenaments constitucionals del Canadà i d'Espanya, i no ha estat seguida per la majoria dels votants.

II

Les reivindicacions relatives a l'autogovern són un element habitual en l'anàlisi dels projectes polítics del Quebec i de Catalunya. Cal, però, situar-la en perspectiva per tal de tenir elements de comparació, i ens convé examinar les trajectòries històriques d'ambdós pobles. En ambdues hi trobem moments que podem qualificar de *fundacionals*, en què es desenvolupen esdeveniments que la memòria popular i el relat dels historiadors carreguen de significat.

Situem-nos al segle XVIII. En aquest segle van començar els primers conflictes d'abast mundial que repercutiran en els nostres respectius pobles, uns sota la corona francesa a l'inici, els altres sota la corona espanyola. En l'imaginari col·lectiu i en els nostres sentiments com a ciutadans de Catalunya, la visió de la nostra història és marcada pel conflicte derivat de la Guerra de Successió. En un dels darrers episodis, el 1714, cau Barcelona. L'any abans, el Tractat d'Utrecht havia clausurat la pau entre França i la Gran Bretanya, amb algunes conseqüències territorials que van afectar després el Quebec. Catalunya, lluitant a favor de la casa d'Àustria, queda sola, i la causa de la defensa dels furs, de la concepció d'una monarquia austriacista plural queda en mans dels defensors d'aquesta ciutat. Era, en certa manera, una guerra civil entre catalans, però també era una guerra en què es posava en joc el que podia quedar de l'autogovern de la Catalunya medieval, i també una certa concepció d'Espanya.

Aquesta guerra va tenir conseqüències a l'altra banda de l'Atlàntic. En el Tractat d'Utrecht la integritat territorial de la nova França també es va veure escapçada: els territoris de Labrador i Terranova passaren a mans britàniques. Val a dir que, per al detall històric i per a una nota de color, hi ha presència catalana al Quebec. És una presència, diguem-ho així, secundària. Arran del Tractat dels Pirineus, el Rosselló va passar a la corona francesa, i, entre aquests catalans del nord dels Pirineus es formà el Regiment Reial del Rosselló. Aquest regiment va actuar a l'Amèrica del Nord i va lluitar, amb poca fortuna, al costat del marquès de Montcalm, a la batalla de les Planes d'Abraham. El segle XVIII, que havia de ser el segle de les llums, no s'obria precisament de la millor manera possible ni per a Catalunya ni per al Quebec.

Ara bé, la manera en què Catalunya i el Quebec van entrar en la història, o almenys van obrir aquest capítol, és molt diferent. Si Catalunya i el Quebec han anat per camins paral·lels, és veritat que durant molt de temps Catalunya ha vist molt lluny el progrés del Quebec. Molt lluny, i diria que amb enveja. El Tractat de París, de 1763, que consolida el domini britànic sobre l'Amèrica del Nord, conté

previsions de garantia per als habitants d'origen francès, per a la seva llengua, i sobretot per a la seva religió, el catolicisme. Encara que, certament, hi ha normes que exclouen durant un temps els catòlics de la participació en els càrrecs públics dels territoris de l'Amèrica del Nord, no és menys cert que els que en aquells moments s'anomenen *canadiens* d'aquells, per diferenciar-se dels *anglais*, veuen un respecte per la seva llengua i per allò que els és un referent identitari molt superior al que es va tenir per les tropes de la corona espanyola, per les tropes borbòniques, en la seva ocupació dels territoris rebels.

Aquest és un fet que marcarà, més enllà de l'anècdota i dels sentiments que totes dues peripècies poden evocar, les trajectòries polítiques de tots dos països. En un cas tenim que, en matèria de dret públic, predomina la *common law*. I en el nostre territori es viu un llarg trànsit en molts aspectes de l'articulació social, però finalment cap al mateix patró centralitzador de matriu francesa, que és el que la dinastia borbònica, seguint impulsos anteriors, vol imposar a Espanya. El Parlament de Catalunya celebra els vint-i-cinc anys de la seva restauració. L'Assemblea Nacional del Quebec és la continuació d'una institució que, si no m'equivoco, dura des de 1792. No és una petita diferència, de cap manera.

Ara bé, això no vol dir que el Quebec visqui una existència plàcida i confortable sota el domini de la corona britànica. Les perioditzacions habituals de la història del Quebec fan una diferència entre el període de la dominació britànica i el posterior a la Confederació, el 1867. I és un llarg període en el qual l'existència d'un sistema parlamentari serveix per integrar les classes dirigents francòfones del Quebec. Aquest sistema, com el seu homòleg britànic del segle XVIII i de començaments del XIX, tindrà limitacions de representativitat i corrupció, però dóna expressió a una part de la població del Quebec que no ha de renunciar a la seva llengua ni a la seva religió.

És veritat que hi ha manifestacions de descontentament, potser menys freqüents que els episodis de rebel·lia catalana. Penso en la Revolta dels Patriotes, que té com a dirigent i com a referència Papineau. El nom ens és proper. Els tres-cents canadencs, entre els quals hi havia quebequesos, que van venir a Espanya a lluitar al costat de la República, van buscar el nom de Mackenzie i el de Papineau. Eren els *Mac-Pap*. La governadora Clarkson va inaugurar, el 2001, un monument a la memòria d'aquests lluitadors per la llibertat. Els Rebels de Papineau lluitaven el 1837 per la democràcia, i el seu nom podia trobar ressò en la defensa de la República, un segle després.

La Revolta dels Patriotes es va cloure amb la derrota d'aquests, i, el 1840, seguint les pautes de l'informe de Lord Durham, es formà la província del Canadà unit, amb la intenció d'assimilar els francòfons. No seria fins al 1867 que es configuraria l'actual província del Quebec, el que ens dóna una altra referència comparativa, que no és altra que la feblesa dels intents d'assimilar la població francòfona per contrast amb la història de Catalunya. Considerem que el Quebec té un parèntesi de vint-i-set anys en la seva història. Si vint-i-set anys és el que dura aquest parèntesi, vint-i-set anys és la història de la Catalunya autònoma contemporània. A l'hora de comparar les trajectòries del Quebec i Catalunya no s'ha de perdre de vista que aquí ha calgut esforçar-se molt per aconseguir institucions pròpies.

Per arribar on som, amb institucions que representen els pobles respectius, el Quebec ha vist com el Canadà seguia un progrés lent, però constant. Les institucions pròpies del Quebec existien, i amb el temps van esdevenir veritablement representatives. Les institucions pròpies de Catalunya van ser abolides per la força el 1714 i el 1939. En el terreny de les ideologies, d'altra banda, el context espanyol de Catalunya es mou en una cultura en què compten molt les categories absolutes pròpies del constitucionalisme francès, com ara la de la sobirania indivisible, o la creença en una lògica de la història en què la construcció nacional espanyola no pot admetre la diversitat interna, ni reflectir els diferents sentiments de pertinença. Al Canadà i al Quebec, la democràcia va avançar per la via pragmàtica de reclamar la representativitat dels parlaments, i després que els governs fossin plenament responsables davant les cambres.

Mentre a poc a poc es constituïa el model actual del Quebec, el model federal, el cas català era diferent. Es comença per la reclamació de la restauració dels furs i les llibertats catalanes contra la dinastia borbònica, amb manifestos que afloren poc després del Decret de Nova Planta, de 1714 –pensem en «Via fora els adormits», de 1734, o el Memorial de Greuges, de 1790–, però en el segle XIX es deixa de banda la idea de recuperar el passat, i de manera tímida aflora el federalisme.

Cal advertir que la paraula *federalisme* evoca sovint idees oposades: a les federacions, com el Canadà, *federalisme* sona com *centralisme*; els *federalistes* són els que tendeixen a defensar el manteniment del poder de la federació davant les reclamacions de les províncies. Aquí, en canvi, la llarga trajectòria del centralisme ha fet que normalment els *federalistes* siguin els defensors de descentralitzar el poder. Però les propostes federalistes han tingut poc èxit, dit de manera pietosa, tot i que una visió habitual de la història espanyola ha destacat el *federalisme instintiu*. En moments de crisi, quan la presència napoleònica destrueix l'autoritat tradicional, el que es fa és formar agrupacions de sota, juntes locals, amb les quals, poc o molt, s'intenta dirigir la lluita contra els ocupants francesos. I d'això se'n diu i se n'acabarà dient el *federalisme instintiu dels espanyols*. Però contra aquest instint arriba una raó liberal, que, seguint el patró francès de la revolució, d'una única nació sobirana, el que reclama –i això en els períodes fundacionals de la història política espanyola es veu– és menys federalisme. Per raons pràctiques, en primer lloc: quan hi ha crisi, el que es necessita és unitat, i el federalisme és sospitós d'afeblir-la. I per raons ideològiques, també, perquè es creu que la pluralitat sobre la qual es basa el federalisme resulta incompatible amb la sobirania única de l'única nació que s'admet, l'espanyola.

El federalisme resta vinculat al radicalisme democràtic, que fracassarà en l'intent de la Primera República. Cal dir, però, que el referent del federalisme a Espanya seran els Estats Units. Canadà serà, en canvi, un referent importantíssim per a Cuba. Quan a la colònia espanyola de Cuba s'intenti buscar una sortida abans d'abocar-se a la independència o a la integració als Estats Units, els seus autonomistes miraran el Canadà i posaran el Canadà com a exemple, com a exemple d'una solució possible en un territori llunyà de la metròpoli. No val la pena recordar com va fracassar, i a quin cost, aquest projecte.

Ara, amb perspectiva, podem constatar un element comú en la història de Catalunya i en la del Quebec. Tot i que l'existència de fórmules d'autogovern sem-

bla fonamental, cal considerar altres elements si volem comprendre la persistència de les tensions entre el Quebec i el Canadà, d'una banda, i Catalunya i Espanya, de l'altra. La federació i l'estat de les autonomies representen tècniques de distribució territorial del poder, que, en el món real, es mouen enmig d'interessos i sentiments. Entre els interessos i els sentiments es troba la reivindicació lingüística, que busca que els parlants d'un idioma minoritari en el conjunt puguin veure'n assegurada la supervivència i l'ús oficial. El primer reclama l'ensenyament de la llengua, i es pot entendre com una mesura protectora, vinculada a la identitat. El segon és més propi dels drets de ciutadania. Entre els sentiments, el de pertinença ha demostrat que és un motor molt potent de l'acció col·lectiva. Sembla assenyat prendre'l en consideració, el que comporta un tractament específic. Charles Taylor és un dels filòsofs de la política més importants del món, i com que és quebequès, ho va tractar en una obra de títol expressiu: *La política del reconeixement*. Reconeixement de la condició de subjecte col·lectiu, perquè, encertadament o no, a molts no els sembla suficient la condició de província o comunitat autònoma.

Dins la bibliografia política, fins als anys seixanta, es troba la referència al Quebec com un dels pobles fundadors de la federació canadenca. A aquesta afirmació avui li calen molts matisos, en la mesura que pugui deixar de banda els pobles aborígens. Sembla, però, indiscutible, que el Canadà d'avui no s'entén sense l'arrel i l'empremta dels francòfons i la presència britànica. La pluralitat canadenca s'evidencia en la cooficialitat de dues llengües, cap de les quals és l'idioma *canadenc*, i una, el francès, és la llengua pròpia del Quebec. Afegim una consideració relativa als símbols. L'himne del Canadà neix, en francès, al Quebec, a la ciutat de Quebec que n'és la capital, el 24 de juny de 1880. Les Societats de Sant Joan Baptista van convocar les associacions francòfones d'Amèrica del Nord, i en aquesta ocasió de celebració cultural es va interpretar el que un segle més tard seria declarat l'himne nacional del Canadà. El Quebec, doncs, dóna l'himne al Canadà. El cas espanyol és força diferent. Només una de les llengües que es parlen a Espanya es coneix com a «espanyol», i és l'única llengua oficial de l'Estat. D'altra banda, no és realista una història d'Espanya en què se'n presenti una fundació plural. Per dir-ho ràpidament, es passa de la pluralitat de la unió personal de les corones, sota la casa d'Àustria, a l'assimilació (poc reeixida) de la monarquia borbònica. El seu centralisme contrasta amb l'estructura federal que té el Quebec al llarg de la major part de la història.

Si per al Quebec la federació ha estat una dada de la realitat, per a Catalunya ha estat una opció. Ara bé, l'opció federal és una opció general, per a tot Espanya, que, des de la perspectiva catalana, ha arribat a semblar inviable, almenys fins fa poc. La història del catalanisme se separa del federalisme a final del segle XIX, quan Almirall trenca amb el líder del federalisme espanyol, Pi i Margall, català que fa la carrera política Madrid. La raó és senzilla: Catalunya pot reclamar una Espanya federal, però si aquesta petició no troba prou ressò fora de Catalunya, cal buscar alguna altra fórmula. Es creu que s'ha trobat en el particularisme autonomista. Deixant de banda l'intent de transformar Espanya en un estat federal, des de Catalunya es reclama l'autogovern, directament al Govern de Madrid. I es demana l'autogovern per a Catalunya, sense pretendre alterar de manera general la distribució territorial

del poder a Espanya. Una solució particular, doncs, que invoca la voluntat política i arguments identitaris.

Aquí podem trobar un punt de semblança de les trajectòries polítiques del Quebec i de Catalunya. Per a ambdós pobles compta la història, i la voluntat d'assumir i mantenir el govern del present. Des de la consciència d'identitat pròpia que comparteixen molts dels seus ciutadans, basen la reivindicació autonomista en arguments que tenen a veure més amb la seva pròpia voluntat que en la lògica dels estats compostos dels quals formen part. Però mentre per al Quebec el problema ha estat trobar un lloc satisfactori en la federació canadenca, el problema de Catalunya ha estat el d'accedir a l'existència política. Per això, a començament del segle xx, el principi de les nacionalitats va gaudir d'un cert ressò, i es va presentar com una promesa durant la Primera Guerra Mundial. Molt a prop del Parlament de Catalunya hi ha un monument que avui és consagrat als catalans morts per la llibertat en guerres estrangeres. Inicialment, es va erigir a la memòria dels set mil catalans que es van allistar a la legió estrangera francesa per combatre amb els aliats. Molts d'aquells catalans creien que, lluitant amb ells, es reconeixeria a Catalunya el principi de les nacionalitats.

A Catalunya, durant la Primera Guerra Mundial, es fa forjar l'experiència de la Mancomunitat. Sense avenços institucionals, el talent de Prat de la Riba va aconseguir que l'impuls d'una societat pròspera pogués combinar-se amb la modernització del país. Una visió global, segons la qual una part de l'elit política assumeix la necessitat de millorar les infraestructures i els recursos, instruments indispensables per desenvolupar una política pròpia. D'això, a Catalunya, se n'ha dit recentment *fer país*, i al Quebec també han conegut aquesta mena d'actuacions, que se centren en la vida social i econòmica més que no pas en les institucions. Tant si es tracta de caixes d'estalvi com d'empreses públiques, el treball de les elits locals intenta fer allò que no fan ni el mercat per ell mateix ni les institucions centrals de l'Estat. Ara bé, el que a Catalunya es feia, a falta d'institucions d'autogovern, també es feia en un context en què l'estatus social de la llengua i la cultura catalanes era reconegut. Quan intento explicar als meus estudiants com podem imaginar les diferències entre el Quebec i Catalunya els suggereixo la imatge d'una fàbrica. Catalunya va viure sota una dictadura entre 1923 i 1977, si exceptuem els anys de la República, entre 1931 i 1939, i encara amb l'autogovern efectiu només entre 1932 i 1934, i 1936 i 1939. El Quebec, no. I a la fàbrica catalana, al taller es deuria parlar en castellà; el contra-mestre deuria saber català, a les oficines es deuria parlar en català, a les escoles no s'ensenyaria el català, i podies tenir conseqüències serioses davant de segons quin funcionari públic si parlaves en català. Al Quebec passava el mateix? Probablement no: hi havia autogovern i la llengua era respectada políticament. Ara, segurament al taller es deuria parlar en francès, i a les oficines de direcció es deuria parlar en anglès, fins a la *revolució tranquil·la*.

A Catalunya, allò que la Mancomunitat va apuntar va començar a desenvolupar-ho la Generalitat republicana. Prop de complir-se els setanta-cinc anys de la proclamació de la República, val la pena destacar un aspecte del seu inici. Qui havia de ser el primer president de la Generalitat recuperada, Francesc Macià, proclama una *República catalana*, afegint, alhora, la integració d'aquesta república en

una *confederació ibèrica*. En aquest gest trobem la intenció de fer de Catalunya un element fundador de la nova República espanyola. L'aspiració, com se sap, no va reeixir, i l'autogovern de Catalunya va conformar-se per la descentralització política de l'única sobirania espanyola. No va haver-hi federalisme d'agregació a Espanya, com tampoc no ha acabat d'acceptar-se la idea de *dos pobles fundadors* que des del Quebec es va difondre.

La República va acabar a sang i foc, i la seva caiguda va ser també la de l'autogovern de Catalunya. La guerra civil va comportar crueltats terribles en tots dos bàndols, però el final d'aquesta no va ser el de la pacificació. Els vencedors, en la immediata postguerra, van perseguir la llengua i la cultura de Catalunya. No en van tenir prou amb l'eliminació de les seves institucions, sinó que també van executar el president de Catalunya, Lluís Companys. Aquesta mena d'experiències, afortunadament, el Quebec no les ha viscudes. És amb la Constitució de 1978 que podem trobar nous elements de comparació, buscant la referència dels canvis a Espanya i al Canadà. Al Canadà l'accés a la sobirania amb l'Estatut de Westminster, el 1931, quan el país té la possibilitat de portar a terme una política exterior pròpia, sense la tutela britànica. El procés continua fins a la nacionalització de la Constitució canadenca, el 1981: la reforma significa que seran només els canadencs, i no el Parlament britànic, els que decidiran les reformes de les seves lleis polítiques. A Espanya no es dona l'emancipació d'un poder exterior, com al Canadà, sinó l'alliberament d'un poder interior, intern: el poder inercial de les lleis franquistes.

Aquests canvis, però, representen coses diferents per a Catalunya i per al Quebec. En un cas, la Constitució espanyola representa la possibilitat de l'autogovern, que existia de forma embrionària i provisional. També permet la definició de Catalunya com a *nacionalitat*. Per al Quebec, que partia d'un autogovern sòlidament ancorat en la federació canadenca, la nacionalització de la Constitució representa una frustració. El nacionalisme del Quebec havia evolucionat en els anys seixanta en una línia comparable al català. Una formulació en termes de ciutadania i no d'ètnia s'expressava de manera similar, en considerar que la pertinença tenia més a veure amb la residència que amb l'ascendència. És a dir, es proclama que es pot dir quebequès qui visqui i treballi al Quebec, o català, qui visqui i treballi a Catalunya. No es reclamen avantpassats arrelats. També té una dimensió, en tots dos casos, de caràcter modernitzador. Al Quebec, contra la *grande noirceur* del govern de Duplessis i el catolicisme reaccionari, la revolució tranquil·la acull l'impuls del jovent dels anys seixanta del segle passat. A Catalunya, la reivindicació autonomista s'integra en la lluita per la llibertat, que canalitza les energies renovadores. Però al Quebec el nacionalisme independentista de René Lévesque propicia el 1980 un referèndum per la secessió, del qual surt derrotat. I la resposta federal és el procés de nacionalització de la Constitució, que es fa sense consens al Quebec, i no només per part dels sobiranistes. Així, quan Espanya i el Canadà entren en el constitucionalisme contemporani, Catalunya hi troba una millora de la seva situació. Al Quebec, en canvi, molts entenen que es perd capacitat d'influència.

Aquesta percepció quebequesa porta a considerar el cas català. En el pla del reconeixement, el model constitucional permet que Catalunya es defineixi com a nacionalitat, mentre que el Quebec no ha vist satisfetes les aspiracions que se'l

reconegués com a societat diferent. Ara bé, si ens fixem en la llengua, que és un dels elements definitoris de la identitat col·lectiva del Quebec i de Catalunya, el bilingüisme anglès-francès de la federació canadenca contrasta amb el monolingüisme oficial del Regne d'Espanya. Com a contrast, Catalunya pot desenvolupar una política d'immersió lingüística en el seu sistema educatiu que seria de dubtosa constitucionalitat al Quebec. Això deriva del fet que el sistema autonòmic espanyol permet configurar el contingut de l'autonomia des de criteris també autònoms. Cada estatut decideix el contingut de les seves competències, en el marc del que li permet la Constitució. Cada estatut, igualment, permet l'autoidentificació de la comunitat autònoma; si vol, com a *nacionalitat*. Aquesta possibilitat ha tingut dues derivacions: la primera, un ús poc sever de l'adjectiu *nacional*. Per llei catalana, Catalunya té símbols *nacionals*, i hi ha un Teatre Nacional (català) de Catalunya, on actua de tant en tant la Compañía Nacional (espanyola) de Teatro Clásico. El món no s'ha enfonsat. Sí, en canvi, el fet que qualsevol comunitat autònoma pugui qualificar-se com a *nacionalitat* dilueix el perfil de les que tenen una identitat pròpia i una llarga trajectòria de lluita pel reconeixement. I, finalment, cada comunitat autònoma pot iniciar processos de reforma del seu propi estatut, amb resultats que poden ser diferents, i que en el cas de Catalunya necessitaran la darrera paraula del poble de Catalunya. Tot plegat fa que es doni una notable asimetria, que dona perfil propi a la comunitat autònoma. D'aquesta manera, a Espanya la asimetria és una dada més que no pas una aspiració diferenciadora.

Si passem de consideracions simbòliques a la influència política, el tret que sembla més significatiu és que el sistema de partits del Quebec és completament autònom del sistema federal. Això comporta que els principals partits quebequesos, inclòs el federalista, són organitzacions independents de qualsevol estructura federal, i sobirans en la formulació de les seves pròpies polítiques. El Bloc Québécois, que participa en les eleccions federals, és una organització separada del Partit Québécois. No pot dir-se el mateix en el cas de tots els partits catalans, com sabem. Ara bé, tots els partits catalans tenen possibilitat d'influir en la política espanyola. Els que són part d'un partit espanyol, o hi estant estretament relacionats, poden influir des de dins en els òrgans generals de direcció del partit espanyol corresponent. Els que són independents poden condicionar des de fora els governs espanyols, a canvi de suport parlamentari. Si afegim això a la flexibilitat constitucional del sistema de distribució de competències, l'estratègia del nacionalisme català ha pogut tenir opcions alternatives a l'estratègia independentista. En canvi, l'única força política quebequesa present al Parlament d'Ottawa, que ha pogut influir en algun govern minoritari, ho ha fet des de plantejaments secessionistes, per als quals és irrellevant una millora d'autogovern.

Des del punt de vista de la participació, el cas canadenc presenta altres perfils particulars. Les característiques del seu Senat són una herència imperial de la colònia. No es pot menystenir l'estimable tasca que fan sovint els senadors canadencs, però no és un senat representatiu. El grau de participació de les províncies es pot buscar, sobretot, en els ministres del Govern federal, atès que els primers ministres federals procuren que hi hagi ministres de cadascuna de les províncies. I, sobretot, en un instrument que aquí és a les beceroles: les conferències que apleguen els caps

de govern de les províncies i el primer ministre federal. En les conferències intergovernamentals hi ha una veritable negociació política que marca l'orientació de les polítiques públiques, i que sembla que té una notable opacitat.

Aquí tenim un Senat que porta a fer una analogia amb el que es diu en les ciències de la naturalesa: que l'evolució s'explica perquè la funció crea l'òrgan. Quan s'examina el Senat espanyol ens plantejem si ens trobem davant el cas d'un òrgan que busca la seva funció, perquè té un escàs pes d'especialització i està en una posició subordinada en el procés legislatiu. Ara es discuteix si el Senat ha de canviar de composició, per tal de fer-ne una cambra en què l'única representació sigui la de les comunitats autònomes. Tindrem un senat *federal*? El tindrem si els seus membres posen en primer pla la lògica autonòmica, i deixen en segon pla la lògica de partit. Sospito que, com que en aquest cas el Senat es convertiria en una cambra amb pes polític, i no sempre en línia amb el Congrés, els partits no tindran massa interès a fer un canvi que provoca tantes incògnites.

III

Què en podem treure com a balanç? Què envegem, els catalans, del Quebec, amb la generalització que comporta la pregunta? N'envegem la tradició, de vida democràtica i amb autogovern. També ens agradaria gaudir de la mateixa capacitat de projecció exterior. No canviariem, probablement, el règim juridicolingüístic de l'educació, que és a la Constitució canadenca i s'explica més per una circumstància sociolingüística. Al Quebec hi ha un percentatge important de la població quebequesa que no comprèn l'anglès, mentre que aquí francament és impossible trobar un català que no compregui l'espanyol. I aquesta també és una dada important per situar l'impacte i la transcendència que té la política d'immersió. Si he de resumir, expressant un sentiment personal, diria que el que molts catalans envegem dels quebequesos és el Canadà.

No sé si els quebequesos ens envegen alguna cosa. No seré jo qui em posi al seu lloc, sinó que agafaré les paraules d'un distingit acadèmic quebequès, conegut a Catalunya i que també té una certa projecció política al Quebec. Es tracta de Guy Laforest. Una conferència que va fer l'any 2000, la va titular, potser provocativament, deu anys després del fracàs de l'Acord del llac Meech, «Un enfocament català per al Quebec». I acabava dient: «Si el Quebec volgués agafar alguna cosa de l'exemple català, podria fer el següent: actuar com a membre de ple dret a l'Estat canadenc.» Potser aquí el professor Laforest ens veu amb massa bons ulls; no hem arribat a aquest terreny. I continua suggerint «que busqués» —el Quebec— «més autogovern.» En tot cas, reclamava que es reforcés la legitimitat popular i es demanés als ciutadans que aproessin els documents que establissin els fonaments legals del projecte autonòmic per al Quebec. I això potser no és irrellevant: tenir la darrera paraula. Potser no serem el que volem, els catalans, però, partint del que som, no hi haurà cap canvi que nosaltres no aprovem en referèndum; també suggereix, el professor Laforest, que hi hagi una carta d'autonomia, la referència a un document que compleixi la funció no solament tecnicojurídica d'articular el sistema competencial, sinó de ser un referent cívic, com pot ser una constitució. Suggereix una política panamericana

per al Quebec, tal com Catalunya té una política europea. Un cop més, sembla que ens vegi amb massa bons ulls, perquè no sé si les institucions catalanes canviarien ara mateix la projecció de Catalunya per les oficines i les delegacions del Quebec.

I acaba per reclamar una cosa que em servirà de conclusió. Diu: «Un compromís de promoure en la política mundial una xarxa integrada de comunitats polítiques que comparteixen els mateixos problemes i els mateixos interessos estratègics. Catalunya, Galícia i el País Basc, les nacionalitats històriques d'Espanya, podrien ser alguns dels socis naturals del Quebec en aquesta xarxa.»

Sense entrar en qüestions de xarxa, jo crec que la trajectòria política del Quebec i de Catalunya, amb totes les contradiccions, tenen alguns elements que –traguem-nos algun complex!– són útils: la voluntat decidida de trobar una defensa comuna i compartida de sentiments d'identitat pròpia, dels referents que fan un poble, amb moltes variants, amb moltes aspiracions polítiques, sovint contradictòries, però no negar l'existència d'aquesta comunitat. En un món globalitzat, en un món on es banalitzen les diferències culturals, on s'assisteix amb més preocupació a l'extinció d'una espècie animal que al final d'una llengua, com si la desaparició d'una cultura tingués menys a veure amb la humanitat en conjunt, Catalunya i el Quebec tenen, mirant-se i aprenent mútuament l'una de l'altre, alguna cosa a aportar, i és continuar fent un món més variat i més ric per a tothom.

Moltes gràcies.

(Aplaudiments.)

El president

Moltes gràcies. Demanem a la senyora Esther Mitjans, directora del Centre d'Estudis Canadencs de la Universitat de Barcelona, que ens acompanyi a la taula.

Taula rodona

El Quebec i Catalunya: projectes polítics comparats

Participants

Membres de la Mesa del Parlament de Catalunya i membres de la Mesa de l'Assemblea Nacional del Quebec

Moderadora

Sra. Esther Mitjans i Perelló, directora del Centre d'Estudis Canadencs de la Universitat de Barcelona

La moderadora

Honorable president del Parlament, senyor president de l'Assemblea Nacional del Quebec, distingits diputats, senyors, senyores, comencem el que podríem dir-ne una taula rodona, una taula rodona mig rodona, en la qual demanem que intervinguin les persones que vulguin expressar les seves opinions respecte a aquest tema tan important, que avui comentem, dels projectes polítics del Quebec i de Catalunya.

Hem sentit el professor Arbós, un *canadianista*, jo podria dir més, enamorat del Quebec, que ens ha fet unes pinzellades dels paral·lelismes, de les diferències entre els dos països; ha fet una anàlisi d'aquest matrimoni entre el Quebec i Catalunya. Alguns de vostès segurament tenen algun suggeriment, algun plantejament que volen exposar en aquesta taula. Per tant, si volen començar... Hi ha algú que vulgui dir alguna cosa?

(Pausa.)

Jo voldria remarcar, per seguir el que ha dit el professor Arbós, i tenint en compte el moment en què vostès, diputats del Quebec, han vingut, el fet que estem en el nostre país, a Catalunya, amb aquest procés de reforma de l'Estatut. En aquest context hi ha hagut un element que ha dit el professor Arbós, que té molta importància. És aquest referèndum de què ell parlava. I dic que té importància perquè jo crec que no s'hi ha fet gaire esment, en general, a aquest aspecte. En la mesura que, parlant de competències, és veritat que totes les comunitats autònomes, dintre de la nostra Constitució actual, poden arribar a tenir i assolir competències semblants, la previsió del referèndum estatutari com una diferència constitucional és molt important. És a dir que, com ell bé ha dit, la legitimitat del text de l'Estatut realment

és molt forta en les nacionalitats, en el sentit que és la població la que ha de dir que sí o que no respecte a l'Estatut, i això només és previst en la nostra Constitució amb relació a les nacionalitats. Per tant, en un moment de procés de reforma, això també obliga els polítics, en certa mesura, a estar atents realment als desitjos de la població catalana. Aquest aspecte, el volia remarcar.

A partir d'aquí, evidentment, han sortit algunes qüestions referides al federalisme. Jo sé del cert que el federalisme no té el mateix sentit al nostre país o al Quebec; evidentment, és un aspecte viscut d'una manera diferent. En tot cas, també és cert que nosaltres, en el moment de la transició, ja fa anys, aquest federalisme no el vam acceptar, perquè realment el federalisme en aquell moment volia dir una cosa diferent del que volem ara. És a dir, el federalisme significava una certa igualtat entre les entitats, que en aquell moment no es volia, i, per tant, es va relativitzar, aquest concepte.

Senyor Ramon Camp?

El Sr. Ramon Camp i Batalla (vicepresident segon del Parlament de Catalunya)

Moltes gràcies. Molt bon dia. En primer lloc, vull felicitar el doctor Arbós per la magnífica exposició que ens ha fet, que realment ha estat molt il·lustrativa i molt pedagògica, com és natural per la seva funció, però és d'agrair el fet de comprovar que realment ha estat amb aquesta finalitat.

Aquestes paraules finals que deia la senyora Mitjans em permeten fer una reflexió –he anat prenent notes a mesura que l'exposició del doctor Arbós, abans, es produïa– relacionada amb el tema federal, el tema de la diferència, el tema de la bilateralitat; en definitiva, com deia el doctor Arbós, el sistema de relacions entre unitats que volen participar en un conjunt, i com aquestes relacions, en el cas del Quebec i el Canadà, s'han articulat al llarg de la història des del respecte, no absent de dialèctica, i de dialèctica a vegades molt forta, però des del respecte, un respecte molt diferenciat. En canvi, en el cas català, com hem pogut observar, s'ha produït sempre una voluntat de no acceptar, una de les parts, la diferència. I aquest és un fet absolutament fonamental.

És més, la Constitució de l'any 78 –que, efectivament, no és una constitució que tingui cap aspiració federal, en el sentit que el federalisme com a tal no respon a l'esperit de la Constitució, perquè aquesta Constitució és molt més oberta que un estat federal– és una constitució més oberta que l'estat federal, perquè no tanca, tots sabem que no és una constitució que marqui una estructura tancada. Si la Constitució de l'any 78 hagués volgut un règim autonòmic uniforme, hauria establert una remissió legislativa posterior en què les comunitats autònomes tinguessin un règim igual de competències, o bé la mateixa Constitució hauria marcat un règim igual de competències. Com deia el doctor Arbós, es va marcar un principi, que és el principi dispositiu, pel qual cada comunitat autònoma podia agafar les competències que volia, perquè es pensava que només es regularien uns fets diferencials amb base nacional que estaven dins el conjunt de l'Estat espanyol i que se'ls havia de donar una sortida política, per mitjà d'un pacte polític. I el pacte polític és precisament el fonament d'un esquema de bilateralitat, però no bilateralitat des d'un plantejament

de mecanismes de relació –efectivament, poden haver-hi mecanismes de relació i contemplem mecanismes de relació constantment–, sinó bilateralitat entesa com a principi de negociació i de pacte, que vol dir que el Govern de Catalunya pacta amb el Govern de l'Estat espanyol. Aquest principi de bilateralitat és avui encara negat –és negat–, perquè és el reconeixement de la diferència.

El dia següent de l'aprovació de la Constitució –i ara exagero, però perquè se m'entengui–, és a dir, quan es va posar en pràctica el sistema autonòmic, i sobretot quan es va aprovar l'Estatut de Catalunya, el d'Euskadi i el de Galícia, a partir d'aquell moment va començar una gran maquinació per homogeneïtzar el sistema autonòmic espanyol, i va comportar, aquesta homogeneïtzació, obligar, d'alguna manera, el conjunt de territoris que conformen l'Estat a accedir al règim autonòmic, quan mai no s'ho havien plantejat, perquè ells ja estaven bé essent una província d'Espanya –una província en el sentit administratiu, que és diferent del concepte que vostès tenen de província, lògicament– i no essent una comunitat autònoma. A partir d'aquell moment es va trencar realment l'esperit de la Constitució del 78, i això va donar peu també al fet que molta gent formulés des de diverses opcions polítiques tota la teoria del federalisme, com si fos una teoria que sigui una gran solució. *Federalisme* vol dir *homogeneïtzació*, i, per tant, també, d'alguna manera, si no es porta molt bé, pot arribar a ser un sistema de respecte de les voluntats d'autogovern de diversos llocs, però també, segons com, d'una certa homogeneïtzació quant a les identitats.

Per tant, el que jo volia posar de manifest és que estic totalment d'acord que la gran diferència que hi ha en aquests moments entre la situació del Quebec i la situació de Catalunya –i, això que dic ara, siguin conscients que està ficat dins el nucli central de la discussió de l'actual Estatut nostre, de l'actual reforma de l'Estatut, això que dic no és un simple plantejament teòric, sinó que és part de la lògica de la discussió que en aquests moments tenim en l'elaboració del nou Estatut– és aquesta voluntat de marcar la diferència, però no perquè siguem millors, sinó simplement perquè som una societat diferenciada, ni millor ni pitjor que una altra, simplement diferent, i les coses diferents no es poden tractar igual, perquè no hi ha res més injust que tractar igual coses diferents, perquè, finalment, llavors, no es produeix el tracte que s'hauria de produir.

I, en aquest sentit, la simetria que, efectivament, com deia abans en la intervenció el doctor Arbós, contempla la Constitució, aquest referèndum a què fa un moment la doctora Mitjans feia referència, són el millor exemple de la necessitat de reconeixement de la bilateralitat, de la bilateralitat com a negociació, com a principi, no com a mecanisme de relació administrativa, que per descomptat que hi és, però el principi de bilateralitat entès com a principi de relació política, de pacte entre dos. Perquè el referèndum, finalment, no tindria cap sentit si no fos l'expressió màxima de la bilateralitat. Però no ho vull reduir al fet que amb el simple tràmit del referèndum –que, per la seva importància, no és tan sols un tràmit, però que finalment és un tràmit, ja està complerta, la bilateralitat. No, la bilateralitat s'aplica des del primer dia fins a l'últim.

I, bé, dit això, en fi, he expressat la meva opinió sobre el tema del federalisme i la bilateralitat en l'actual discussió de l'Estatut d'autonomia que en aquests moments treballem.

Perquè, una darrera cosa, senyor president: un estatut nou no vol dir un estatut millor –un estatut nou no vol dir necessàriament un estatut millor. Perquè hi hagi un estatut millor després de vint-i-cinc anys d'autogovern ha de ser qualitativament millor, i no tan sols quantitativament, perquè, com dèiem ahir en la reunió que vam tenir, podem fer-lo molt més detallista, ser molt més prolixos en la descripció de les competències, etcètera, però qualitativament millor vol dir garantir el règim nuclear de competències, bàsicament competències exclusives. Vostè ahir deia: «Escolti, quan nosaltres tenim una competència exclusiva queda clar que cap altre poder públic intervé en la nostra competència exclusiva.» No ha estat així, fins ara. Les competències exclusives han estat deteriorades per l'exercici del legislador estatal i de l'executiu estatal amb l'exercici de competències transversals, que les han deteriorat absolutament, i, per tant, el sentit de la paraula *exclusiva*, que voldria dir *única*, doncs, no ha estat així. I, en conseqüència, hi ha d'haver un salt qualitatiu que permeti que hi hagi mecanismes per garantir els nuclis competencials d'actuació, per fer polítiques pròpies.

La moderadora

Moltes gràcies, senyor Camp. Hi ha una paraula, allà, demanada.

El Sr. Agustí Colomines i Companys (professor d'història contemporània de la Universitat de Barcelona i director del Centre UNESCO de Catalunya)

A més de ser el director de la UNESCO a Catalunya, també sóc professor d'història contemporània a la Universitat de Barcelona. És per això que m'atreveixo a intervenir després de l'excel·lent dissertació del doctor Arbós, perquè ell ha parlat des de la perspectiva del constitucionalista i jo, en canvi, ho faré des de l'òptica de l'historiador. Em tempta la necessitat d'entrar en la matisació, perquè en fer-ho potser podrem aclarir una mica més el tema aquest del federalisme, precisament perquè la paraula *federalisme* s'utilitza de manera diferent en uns llocs i en uns altres, i és per això que aquí provoca les discussions que provoca.

Al segle XIX, la divisió en el si del federalisme català és bàsicament una conseqüència de l'aparició del catalanisme polític, o sigui, del nacionalisme. És a dir, la diferència que hi ha entre el senyor Pi i Margall, que és el líder dels federals del segle XIX, i Valentí Almirall, que és el cap del Club dels Federalistes, és que el primer no és nacionalista català, per tant catalanista, i en canvi és federalista, però en un sentit administratiu, com a sinònim de descentralització. Pi i Margall no reconeixia, almenys durant la seva vida política activa, el fet diferencial entre les diferents nacionalitats, sinó que sempre va reivindicar un sistema d'organització de l'Estat que ell considerava modern, el federalisme, per oposar-lo al centralisme i, sobretot, al caciquisme. El federalisme d'arrel catalanista, en canvi, va elaborar una teoria que ja no era estrictament federal, sinó més aviat confederal, que és una paraula que no ha sortit aquí en tota l'estona que hem estat parlant, però que és la realitat. I podem

dir que era confederal, perquè el que buscava era, precisament, el que ara en diem *bilateralitat* entre una entitat nacional pròpia, Catalunya, i una entitat nacional diferent, que és Espanya, o almenys l'estat nació.

Aquesta manera diferent d'entendre la nació i, per tant, l'organització política subsegüent és allò que va dominar les discussions polítiques a Catalunya i a Espanya sobre què era i què no era el federalisme als segles XIX i XX. Això mateix continua essent present en les discussions del projecte del nou Estatut d'autonomia, si bé la retòrica ha variat una mica i es formula d'una altra manera. Em fa l'efecte que el que cal fer ressaltar en el moment de dibuixar la trajectòria del federalisme català és que la principal diferència és aquesta: combinació del federalisme amb el nacionalisme, o el catalanisme, per tal de construir una teoria política nova, que tanmateix és comuna a altres llocs, amb la qual el que es pretén és que el federalisme comporti, a més d'eficiència i llibertat, el reconeixement nacional per mitjà de la instauració d'una entitat política diferenciada.

Va ser aquesta manera distinta d'entendre el federalisme la que va portar a la consolidació dels dos grans models federalistes pràctics. L'un, de tipus administratiu, que és el que caracteritza el model dels Estats Units, en el qual no es ressaltava cap diferència ètnica, cultural, lingüística o nacional entre les parts constituents; i l'altre, que és de caire polític, que és exemple de la Confederació Helvètica, és a dir, Suïssa. Per a Valentí Almirall, el federalista intransigent esdevingut el primer teòric del catalanisme modern, l'ideal és, sobretot, Suïssa, perquè el cas de la Confederació Helvètica demostra que es poden combinar totes dues coses: la descentralització administrativa i la conjunció de realitats nacionals diferents. Tenir-ho en compte és important, especialment perquè això ens permet veure millor que el federalisme és més que una paraula.

Només volia dir això, simplement per introduir un petit matis, i al mateix temps per destacar la necessitat d'apel·lar a la historicitat dels conceptes polítics per entendre'n l'evolució i la concreció que han tingut a cada lloc.

La moderadora

Moltes gràcies. Monsieur MacMillan, vous avez la parole.

El Sr. Normand MacMillan (diputat a l'Assemblea Nacional del Quebec pel Parti libéral du Québec)

Merci beaucoup. Je veux intervenir. Pour commencer, quand on parle de Papineau, mon comté, ma circonscription s'appelle *Papineau*, ça éveille en moi quelque chose parce que, pour moi, Papineau a défendu les Canadiens français. En 1837, les patriotes – et j'ai lu un peu d'histoire, je suis loin d'être un historien, je suis un politicien de terrain –, mais je veux quand même participer à votre débat en vous disant que, oui, il existe une similitude entre la Catalogne – je dois vous dire honnêtement que je ne connaissais pas vraiment la Catalogne avant d'arriver ici hier – et que j'entends des personnes depuis deux jours, je sens que c'est un débat politique qui est très semblable au Québec. Moi, je suis devenu, je suis entré en politique en 1980 au référendum, lors du premier référendum. J'étais propriétaire

d'un hôtel, d'un bar, j'étais vendeur de bière. Et ça paraît d'ailleurs, car j'aime beaucoup la bière, tout comme les Catalans. Mais je dois vous dire que le système, le débat chez nous, a commencé par un débat sur la langue entre les Québécois, entre les Français et les Anglais, et avec mon nom, MacMillan..., je suis très fier d'être Québécois, mais également très fier d'être Canadien, je dois le dire, je suis fédéraliste. C'est pour ça que je suis en politique, pour défendre les Québécois dans un Canada prospère, un Canada fort. Et le système est très différent, j'ai toujours dit qu'il venait, comme mon collègue, mon collègue Whip qui avons fait nos débuts en politique avec l'Union nationale de Duplessis, en 1966 – on a découvert encore hier qu'on a le même trajet politique – qui est d'avoir été sous l'emprise d'un des gens de l'Union nationale en 1966, et comme disait monsieur Johnson : « Égalité ou indépendance » – je n'ai jamais aimé le mot « indépendance », je vous le dis nettement – j'aime l'égalité par exemple. Chez nous, le débat est vraiment en question et il a commencé par la langue. Maintenant, c'est devenu un débat des compétences, le Québec veut se renforcer avec les compétences. L'asymétrie est un mot que, chez nous, notre premier ministre Jean Charest a, dernièrement, au mois de septembre, lors d'une conférence sur la santé, une entente avec le reste des provinces, l'asymétrie avec le Conseil des fédérations qui a été mis en place par notre premier ministre, et qui fait des petits – excusez l'expression –, qui fait des petits pas mais qui avance, qu'on voit chercher des compétences directement en santé, et qu'on défend beaucoup et qui a discuté, comme on en a parlé hier, il a discuté des finances qui coûtent toujours beaucoup d'argent avec le vieillissement de la population.

Chez nous, une phrase que le docteur a dite tantôt : « une nation dans une nation », je me sens un peu comme ça. Le Québec est une nation dans une autre nation qui s'appelle le Canada, défendu à travers le monde, qui est un pays extraordinaire, un pays souvent reconnu comme le numéro un pour les services à ses gens et tout ça, mais c'est toujours un débat au Québec. On est distinct au Québec. On s'appelle « la société distincte », on est distinct dans beaucoup de choses. On veut avoir nos propres compétences : l'éducation, la santé, etc., l'immigration, et on le défend très, très bien. J'en suis fier, mais dans un pays qui, pour moi – et je ne veux pas faire de débat entre un Canadien et un Québécois –, mais c'est que la similitude avec la Catalogne, je dois vous dire Docteur Laforêt que pour ça, je suis pas d'accord avec lui mais je vous dis, ça peut être un ami à vous, mais politiquement pensant, c'est pas un ami à moi parce que c'est un autre parti politique qui ne pense pas comme, soit le Parti québécois, soit le Parti libéral du Québec, je veux pas... mais je veux toujours le dire, on n'est pas toujours sans culture, nous, on sait ce qu'on veut et le Parti Québécois, lui aussi, avec le Docteur Laforêt et ses gens, j'appelle ça un parti politique d'écriture : une journée ça va bien et le lendemain on change d'idée, ça dépend de l'éditorial qui va passer dans le journal. Alors, ils changent d'idée assez souvent. Chez nous, ce n'est pas ça. On défend nos idées. Chaque parti. Le Parti Québécois défend ses idées et on se respecte énormément. À l'Assemblée nationale, il y a des gens qui ont vu les débats, les quarante-cinq minutes de la période des questions à l'Assemblée nationale. C'est comme une *game*, chez nous, on dit que c'est populaire, c'est comme le *football* ici. Là, les partis on ne les sent pas, mais

quand on a fini, au bout des quarante-cinq minutes, on se rencontre, on parle, on discute de beaucoup de choses, beaucoup de similitudes, comme vous savez sûrement dans votre exposé tantôt, Docteur. Mais pour terminer, je pense que le Québec est dans une nation, par elle-même, mais aussi dans une autre nation qui s'appelle le Canada, et qu'il faut continuer les débats, il faut continuer de s'améliorer. Et c'est en restant au Canada qu'on va s'améliorer et devenir une meilleure nation encore, au Québec, dans un Canada.

Merci.

La moderadora

Merci, Monsieur MacMillan. La paraula, la té el senyor Escudé.

El Sr. Raimon Escudé i Pladellorens (exdiputat al Parlament de Catalunya)

Sí, gràcies. Voldria donar una breu opinió sobre un tema que ha plantejat el senyor Arbós, el professor Arbós, que és el tema del referèndum, que em sembla que també ja ha suscitat l'interès del senyor Camp. I, si se'm permet, ho acabaria lligant amb un altre tema que han tret tant el senyor Camp com el senyor Colomines, que és la famosa qüestió del federalisme a casa nostra, que, per mi, tots dos temes van lligats.

A mi, m'ha sorprès una mica quan el senyor Arbós ha destacat tant la idea, la importància del referèndum a Catalunya sobre l'Estatut. Home, sí, i, home, no. Sí, perquè, evidentment, una mica en la línia del que deia el senyor Camp, que, a l'Estat espanyol, quan hi va haver la transició política hi havia uns pobles que tenien unes idees clares de la seva nacionalitat i uns altres que no, que han anat demanant..., i també se n'ha parlat en el cas de València, que ara diuen: «Nosaltres què volem?» «Volem això; ara, si Catalunya té una altra cosa, nosaltres també»; aquesta actitud una mica infantil.

Per això, els pares de la Constitució, que ho van fer bé o malament, segons es consideri que concretaven molt les coses o que precisament donaven fórmules ambigües perquè es pogués fer de tota manera..., recordaria que la Constitució espanyola vigent plantejava un sistema d'autonomia de dos nivells, de dues categories. Això, després, ha anat evolucionant i s'ha anat canviant i ha acabat en aquella famosa fórmula del *café para todos*. Però primer, l'any 77, l'any 78, tots els polítics tenien les idees clares: que a Espanya hi havia uns pobles que volien llibertat i uns altres als quals tant se'ls en donava. Bé, i, aleshores, em sembla que és l'article 152 que va crear un sistema de primera categoria per als que havien tingut ja a l'època republicana una realitat o un intent d'estatut d'autonomia. I, aleshores, el procediment d'aprovació que es va crear per a aquests –que eren en principi tres i que després s'hi va afegir Andalusia i, amb una fórmula rara, s'hi va afegir, amb la Llei de *mejoramiento*, Navarra– s'acabava amb un referèndum popular, i per als altres, no.

Per mitjà de la fórmula de l'anivellament, de l'homogeneïtzació autonòmica, tot el sistema ha canviat. Avui dia és molt difícil dir que hi ha dues categories, encara. Ara, queda aquest aspecte del referèndum. Els de primera categoria d'aquella època tenien referèndum. I, sí, estic d'acord amb el senyor Arbós que això és important.

És important perquè és una derogació parcial, en certa manera, del principi general de l'article 2 de la Constitució espanyola, que diu que Espanya és una unitat, una nació indivisible, i l'article 8 encarrega a l'exèrcit que això ho mantingui. Aleshores, que s'admeti que, d'alguna manera, i aquesta és la dificultat, hi pugui haver un poble diferenciats que no sigui el poble espanyol en la seva totalitat política, doncs, és important. Per tant, en definitiva, considero que és important el que deia el senyor Arbós.

Ara, també dic *no*, perquè, és clar, això és *a posteriori*. Què vol dir, això, de cara als nostres companys del Quebec, que potser els pot sorprendre, aquest sistema? La voluntat popular és l'últim de l'últim. Vol dir que en aquests moments en el nostre Parlament s'elabora un text que, si tira endavant amb els requisits de suport necessari, no acabarà aquí. Vol dir que el Parlament de Catalunya no és sobirà, no és qui, no és prou per decidir el seu autogovern, i aleshores anirà a les Corts Generals espanyoles i allà decidiran. I el text serà el que diguin les Corts espanyoles. I, aleshores, ve..., no m'atreviria a dir-ne la trampa, però sí la petita concessió, que aleshores vindrà a Catalunya un altre cop el text aprovat a Madrid, que és el que li dona la força real, i el Govern català rep, d'acord amb l'article 56 de l'Estatut d'autonomia, ja facultat automàtica per convocar un referèndum del poble català. I aleshores direm que sí al que han dit els altres. Només en el cas que diguéssim que no, aleshores té una importància, perquè aleshores passaria que ens hauríem d'esperar un any més a tornar-lo a discutir. Per tant, en definitiva, hi insisteixo, és important, però menys del que pot semblar, sobretot vist des de fora.

I acabo lligant-ho amb el que ha sortit del federalisme. En aquests moments, és curiós, tots els polítics espanyols van fent declaracions en el sentit que tot el que es fa a Catalunya és inconstitucional. Però a totes les llibreries de Barcelona –si vostès volten per les llibreries de Barcelona– que es dediquen a llibres d'actualitat política, veuran que estan sortint una colla de catedràtics –ara recordo els dos últims que he llegit, el catedràtic de dret polític de la Universitat de Santiago de Compostel·la, el senyor Blanco, i un catedràtic de Barcelona, el senyor Eliseo Aja– que defensen el federalisme dient que no estem en un sistema autonòmic, sinó en un sistema federal. I vas llegint, vas llegint, i dius: «Sí, és un sistema federal, perquè, en definitiva, és un sistema homogeni.» Per tant, és una crítica que jo faig i molta gent fa: si ara es parla tant del federalisme, no és un federalisme teòric o del segle XIX, és perquè sembla a una sèrie de professors –veu acadèmica, m'imagino, de línies d'actuació política– que federalisme és igual a federalisme simètric. I aleshores vol dir que vostès llegeixen aquests llibres i hi troben explicacions curiosíssimes sobre el fet que Catalunya no pot tenir cap tracte diferencial perquè formem part d'una federació, i, per tant, es defensa el federalisme per aquest cantó.

En definitiva, realment és un signe de personalitat pròpia que el nostre Estatut, l'actual i els que vinguin després, si en vénen més, s'hagi de sotmetre a aquest tràmit una mica aigualit d'un referèndum popular, i això és en aquests moments l'única cosa, gairebé, que ens queda de tracte diferencial respecte a la resta de les comunitats autònomes. Per tant, de federalisme, res. Els catalans hem d'anar a la nostra i no embolicar-nos amb els altres.

Gràcies.

La moderadora

Moltes gràcies, senyor Escudé. En tot cas, abans de donar la paraula, li volia fer només un petit comentari: el referèndum és al final del procés perquè quan es va fer la Constitució es va recordar el que havia passat amb l'Estatut de Núria. I, és clar, si hi ha un Estatut que ja està referendat massivament a Catalunya, després les Corts hi poden fer poca cosa, o com a mínim els catalans estarien molt enfadats si es modifica. És clar, això, el senyor Solé Tura i el senyor Roca Junyent ja ho van tenir molt clar i per això ho van fer.

En tot cas, la paraula, la té el diputat de l'Assemblea del Quebec.

El Sr. Stéphane Bédard (diputat a l'Assemblea Nacional del Quebec pel Parti libéral du Québec)

Merci, Madame. Alors, il me fait plaisir d'intervenir et d'abord de remercier le Professeur Arbós de sa présentation, qui fut très appréciée. Sa connaissance de l'histoire du Québec ferait l'envie de bien des Québécois d'ailleurs. C'est un des problèmes que nous avons parfois, la connaissance de l'histoire... Je tiens à le remercier. Peut-être que je me permettrai quand même de le corriger à deux égards, en particulier concernant le Labrador, qui a été transféré à Terre-Neuve par un Acte des Lords en 1929. C'est un acte unilatéral du Parlement britannique à l'époque qui avait transféré ces terres, et vous voyez sur les cartes du Québec, encore maintenant, le Labrador est toujours inclus historiquement dans le territoire du Québec parce que nous n'avons jamais reconnu cet acte unilatéral du Parlement britannique.

Pour le reste, votre présentation a effectivement été très représentative de la réalité historique du Québec et de son cheminement dans l'histoire. Vous parlez de négociations constitutionnelles qui seraient fort longues chez nous parce que c'est un processus qui s'est déroulé, qui a évolué depuis plus de cent ans, et qui s'est activé de façon plus importante dans les quarante dernières années.

Alors, quand je vois les négociations que vous faites actuellement, je dis à la Catalogne: « Bonne chance! » parce que c'est un processus qui, chez nous, s'est avéré fort long, et parfois douloureux. D'ailleurs, le terme *fédéraliste* chez nous n'a rien de péjoratif. Il décrit une réalité, celle d'un désir d'une appartenance à la fédération. Et il se définit par opposition à ce que nous, nous sommes, à ce que moi, je suis, un député souverainiste qui est quelqu'un qui ne veut plus appartenir à un régime fédéral, mais qui veut, qui souhaite avoir son propre pays, tout simplement. Alors, mais il n'a rien de péjoratif chez nous. Au contraire, une partie, la plus grande partie des souverainistes ont été des fédéralistes, c'est pourquoi plusieurs d'entre eux ont participé, à partir des années soixante, lorsque vous disiez: « Maître chez nous » plus tôt avec Jean Lesage. Par la suite, il y eut plusieurs négociations, et ces négociations ont malheureusement donné peu de résultats, ce qui fait que le statut particulier que le Québec aurait voulu dans la Constitution canadienne, dans le texte constitutionnel, n'a pas été..., ces attentes n'ont pas été rencontrées. Le fondateur du Parti Québécois, René Lévesque, était un membre du cabinet de Jean Lesage, donc un fédéraliste dont les attentes n'ont pas été rencontrées. Alors, ces négociations ont abouti dans plusieurs des cas à la naissance, à la création du parti souverainiste,

du Parti Québécois, qui était à l'époque plusieurs partis qui eux ont donné le Parti Québécois, et qui ont donné maintenant cette collusion qui existe sous le parapluie du Parti Québécois.

Il faut dire aussi qu'actuellement l'acte constitutionnel qui régit le Canada n'est pas signé par le Québec. En 1980, il y a eu des négociations constitutionnelles et ces négociations ont abouti à l'isolement : le Québec s'est retrouvé isolé par rapport au reste du Canada, où il a été le seul à ne pas signer la Constitution et, qui, à nos jours d'ailleurs, n'a pas été signé, et je le dis d'ailleurs avec respect. Tous mes collègues ici sont d'accord avec cette question et, depuis 1981, le Québec a tenté de réintégrer la Constitution par différents processus, entre autres, vous en avez peu parlé, les négociations qui entouraient le lac Meech, qui souhaitaient conférer au Québec un statut particulier dans la fédération canadienne. Malheureusement, ces négociations ont achoppé et ont conduit à un nouvel échec. Ce qui fait que maintenant, et vous me posez, je ne veux pas importer chez vous une discorde que nous avons quand à notre vision de ce que devrait être l'avenir du Québec, vous comprendrez aisément qu'étant du Parti Québécois, vous connaissez mon opinion. Mais je respecte évidemment le fait, comme l'a dit mon collègue tout à l'heure, qu'il existe d'autres opinions.

Je vous signale aussi que vos théories autonomistes ont trouvé des adeptes chez nous. Un des partis à l'Assemblée nationale, l'ADQ, maintenant se définit comme autonomiste, et c'est maintenant une nouvelle voie qui est proposée et qui recueille peu d'appui, mais quand même, on parle maintenant d'un parti souverainiste, d'un parti fédéraliste et d'un parti autonomiste. Alors, oui, la Catalogne a une contribution aussi dans la politique québécoise.

Ce que nous pouvons envier, fédéralistes comme souverainistes aux Catalans..., et bien que ne connaissant pas en détail les relations que vous vivez, mais ce que je comprends de la Catalogne, c'est qu'elle négocie directement avec l'État central, le processus semble se faire de façon à ce que chacune des entités va traiter directement, ce qui n'existe pas chez nous. Chez nous, les négociations constitutionnelles se font à treize, donc l'ensemble des provinces avec le fédéral et tout changement, la plupart, la grande majorité des changements constitutionnels vont se faire à treize, ce qui fait que chez nous, il est très difficile de modifier la Constitution, tellement que maintenant c'est un sujet presque tabou de modifier la constitution, parce qu'il conduit chaque fois à un échec, dû à la complexité des modifications qu'il demande et au processus d'approbation.

Alors, je vais finir sur une note d'espoir, simplement. Je n'ai pas la solution pour la Catalogne, mais je voulais simplement vous souhaiter bonne chance dans les négociations que vous allez avoir avec l'État central, vous dire que, chez nous, cette reconnaissance nationale..., et vous parliez de symboles, Monsieur le Professeur Arbós, avec toute son importance. Chez nous, malheureusement, cet état de nation, de peuple n'est pas reconnu par l'État central. Chez vous, cela semble exister. Nous, qu'on soit fédéraliste ou souverainiste, au Québec tout le monde s'entend pour dire qu'il existe un peuple québécois, qui n'est pas basé sur la langue mais c'est une nationalité civique, comme vous le disiez, effectivement, mais malheureusement, le Canada ne reconnaît pas cette réalité, l'État central ne reconnaît pas cette réalité.

Et ça fait que même les fédéralistes québécois souhaiteraient sûrement avoir la possibilité que vous avez de négocier directement, et je ne dirai pas d'égal à égal, mais l'ambition des fédéralistes québécois, de Robert Bourassa, de Jean Lesage, a toujours été de négocier d'égal à égal avec le gouvernement central. Et malheureusement, où il y a eu une bifurcation c'est lorsque monsieur Lévesque, qui est le fondateur du Parti, a décidé que cette négociation d'égal à égal ne pouvait se faire que dans le cadre de la création d'un pays, donc un peuple ne peut traiter d'égal à égal que lorsqu'il a son propre pays. Alors, j'espère ne pas avoir ajouté à la complexité de vos négociations constitutionnelles, mais c'est un sujet, d'ailleurs, qui pourrait faire l'objet de plusieurs séminaires. Chez nous, nous avons beaucoup de spécialistes, mais je suis heureux d'avoir la contribution catalane à cette importante question.

La moderadora

Merci beaucoup, Monsieur Bédard. Alors, il y a la parole demandée par ici. Professeur Arbós.

El Sr. Xavier Arbós i Marín

Moltes gràcies. Com és natural, no pretenc de cap manera fer matisos a les precisions que m'han fet des d'òptiques perfectament solvents, no solament el professor Colomines, sinó també, naturalment, els diputats quebequesos i altres intervencions.

Sí, però, que voldria fer un petit matis, perquè em sembla que la visió que s'ha donat de l'obra del professor Aja és una mica distorsionada, perquè jo crec que hi ha un contingut en què hi ha una referència ben clara al que són els fets diferencials. El que passa és que la intervenció almenys serveix per recordar que la versió del federalisme no ha estat sempre neutral, i ara em referiré als aspectes més institucionals.

A partir de l'any 83, el que podem considerar com a inspirador o conseller àulic del Govern d'aquell moment, un distingit i estimable *ius* publicista en aquell moment, va propiciar una idea que era doble: primera, que érem un estat federal, i, segona, que això del federalisme comportava que no hi havia competències exclusives. Com és natural, des d'aquesta interpretació, completament esbiaixada i equivocada, que l'acadèmia va aplaudir sense cap esperit crític, ens vam trobar que era impossible, perquè no solament resultava impossible i difícil davant un tribunal constitucional que tenia la jurisprudència que sabem i quan fins ara, per una idea del que és l'imperi de la llei a casa nostra, malgrat sentències del Tribunal Constitucional, continuen sense ser traspassades les beques a la Generalitat de Catalunya, sinó que, a més a més, malgrat aquestes circumstàncies, resultava que la mateixa idea de competències exclusives, que és una de les raons de ser del federalisme, que significa dos nivells de govern, quedava absolutament diluïda. Per tant, sí que és veritat que el federalisme i la interpretació en clau federal de l'Estat espanyol han estat certament negatives, i, afortunadament, s'obre un debat acadèmic en què tots els colors del federalisme i totes les versions, incloent-hi les que serveixen alhora per racionalitzar l'exercici del poder i per acollir les identitats col·lectives, són presents en el debat acadèmic, i, sens dubte, vostè trobarà –i el convido a llegir, per exemple,

el professor Requejo o el professor Caminal— altres modalitats de federalisme a part de les de l'estimable, per altra banda, professor Blanco.

Una consideració. És veritat; té tota la raó, el diputat. Jo volia referir-me no tant a Labrador com a Terranova i Saint John's. Potser aquesta és una equivocació per part meua, però, en fi, qualsevol aportació és aquesta.

I és veritat, té tota la raó en recordar que una de les claus de l'evolució ha estat justament la frustració quebequesa davant els intents de reforma constitucional, una frustració que en alguns casos ha portat a propiciar les idees sobiranistes, com vostè deia fa un moment, però, fins i tot, a mantenir d'una manera transversal en tots els partits el recordatori que el Quebec no ha acceptat la fórmula de 1982, fins a l'extrem que l'actual Govern del Quebec, que és federalista, en el moment de constituir el Consell de la Federació, una institució, d'altra banda, molt digna de ser presa en compte a casa nostra, va introduir una declaració que recordava que el Quebec —i ho reitero, per un govern que no és sobiranista, sinó federalista— no acceptava la fórmula.

Ara, la frustració, si em permeten, està en el mateix nivell de la capacitat d'incidència. Per mi, si em permeten, la clau de la interpretació és que en el moment en què feta una consulta al Tribunal Suprem del Canadà, aquest diu que sí que hi ha una convenció en la pràctica política canadenca segons la qual la modificació constitucional comporta la unanimitat, és a dir, la capacitat de vet del Quebec; és a dir, reconeix que existeix aquesta convenció, però diu: «Lamentablement, no podem considerar-la obligatòria.» És a dir, aquesta convenció existeix, però si s'infringeix són els electors els que han de decidir.

Jo crec, i és una interpretació vista des de fora, que atès que la Constitució canadenca, com les constitucions de països de *common law*, es constitueix de documents escrits, de convencions i també de la jurisprudència, aquest element de jurisprudència fa trontollar l'edifici, i és la meua interpretació, i dona peu al que un distingit politòleg, que, d'altra banda, és un bon coneixedor de Catalunya, Ken McRoberts, parli d'una mala concepció de sortida del Canadà. És el *Misconceiving Canada*, que, sens dubte, tots vostès coneixen.

Gràcies.

La moderadora

Moltes gràcies, senyor Arbós. Com que no tenim massa temps, donarem l'última paraula, si els sembla bé, a la vicepresidenta de l'Assemblea Nacional del Quebec, Madame Leblanc.

La Sra. Diane Leblanc (vicepresidenta de l'Assemblea Nacional del Quebec)

Merci, Madame Esther Mitjans. D'abord, je veux joindre ma voix à celle de mes collègues pour féliciter Monsieur Arbós pour son exposé sur la situation québécoise à l'intérieur du Canada. Vous avez parlé, Monsieur le Professeur, de ce que le fédéralisme au début du XIX^e siècle n'avait pas pris en Espagne, contrairement à la situation aux États-Unis et au Canada, et je ne veux pas reprendre ce que mes collègues ont dit avant moi, mais il y a tout de même tout près de deux siècles que nous

vivons à l'intérieur d'un système fédéral, et c'est un système qui est constamment en évolution. Ce n'est pas un fédéralisme statique que nous vivons, et les différentes étapes depuis 1867 ont fait en sorte de prouver que oui, il fallait, même depuis 1763... on a dû retravailler constamment nos rapports entre les deux nations, ceux de la nation française et ceux de la nation anglaise, et ça continue d'évoluer, ça va toujours continuer d'évoluer.

Vous avez dit qu'en Espagne, il y a négation de la différence. Chez nous, même si cette reconnaissance du Québec comme nation distincte n'est pas reconnue juridiquement, il y a toutefois – je pense – que l'on s'entend dans l'ensemble du Canada pour dire qu'il y a vraiment une différence entre le peuple du Québec et le reste du Canada, ne serait-ce que par la langue que nous utilisons, qui est complètement différente de celle du reste de l'Amérique, du reste de l'Amérique du Nord. Donc, il y a cette différence qui est quand même reconnue d'une façon morale. Vous avez dit que, chez vous, les députés de la Catalogne ne sont pas des députés *de* la Catalogne, mais *pour* la Catalogne. Je crois qu'au Canada on ne pourrait pas dire une telle chose. Il existe tout de même une certaine reconnaissance du fait que les députés du Québec sont des députés *du* Québec et non *pour* le Québec.

Nous sommes maintenant rendus à un fédéralisme que nous voulons asymétrique. Ce fédéralisme asymétrique ferait en sorte de revoir tous les rapports entre l'État fédéral et l'État du Québec. Nous avons un premier ministre, Jean Charest, qui a créé en 2003 le Conseil de la fédération. Ce Conseil a pour but de circonscrire toute la question sur le déséquilibre fiscal, sur le pouvoir fédéral de dépenser, nous voulons établir un véritable marché commun pancanadien, donc une libéralisation du commerce intérieur.

Alors, oui, il y a des similitudes entre la question catalane et la question québécoise. Toutefois, on reconnaît qu'il y a certaines avancées qui ont été faites au Québec que la Catalogne n'a pas encore faites. Et, comme mon collègue, le député de Chicoutimi, je joins ma voix à la sienne pour vous souhaiter bonne chance dans vos revendications auprès de l'État espagnol.

Merci.

La moderadora

Merci beaucoup, Madame Leblanc. Ara hi ha una pausa per al cafè. Tornarem una altra vegada d'aquí a una mitja hora.

Moltes gràcies per la vostra assistència.

(*Pausa llarga.*)

II Ponència

Finançament del Quebec - Federació

JOAQUIM SOLÉ I VILANOVA, *catedràtic de finances públiques de la Universitat de Barcelona*

La moderadora

Els presento el professor Solé i Vilanova, que ens farà una ponència sobre el finançament dels governs del Quebec i de Catalunya. És catedràtic de finances públiques de la Universitat de Barcelona, ha fet la tesi doctoral sobre els aspectes microeconòmics de les subvencions intergovernamentals i també ha col·laborat en el llibre blanc del finançament de la Generalitat de Catalunya, i també en l'«Informe del actual sistema de financiación autonómica y sus problemas», que és el *libro blanco* estatal.

Bé, com he dit, farà la seva ponència sobre el finançament dels governs del Quebec i de Catalunya. Ell és també un *canadianista*, és a dir que ha treballat els temes referents al Canadà en l'àmbit de la seva especialització. Per tant, la qüestió del federalisme fiscal és un dels temes en els quals ell és expert.

Dono la paraula al professor Joaquim Solé i Vilanova.

El Sr. Joaquim Solé i Vilanova

Moltes gràcies. Bé, agraeixo la invitació dels organitzadors. És un plaer ser aquí per parlar d'aquest tema de les finances dels governs del Quebec i de la Generalitat. És un plaer, també, fer-ho al Parlament de Catalunya.

Penso que el que pot ser interessant és, precisament, una descripció breu, que intentaré que sigui al més clara possible, d'un model i l'altre i, per tant, anar fent comparacions, i sobretot veure el que pot ser atractiu del cas del Quebec dins del federalisme fiscal canadenc i atractiu amb vista a progressar en el sistema de finançament de la Generalitat de Catalunya dins aquest sistema únic de l'estat de les autonomies a Espanya.

D'entrada, faria un resum del que jo crec que és el context i és el panorama, i, fins i tot, del que en síntesi aniré comentant i aniré descabdellant.

El Canadà és el resultat d'un procés de centralització el 1867; per tant, en unes circumstàncies molt particulars, però es tractava de centralitzar en una federació uns territoris tutelats en bona part per la Gran Bretanya. Espanya està en un procés de descentralització des del 1978. Això ho explico no per fer història, sinó purament per veure que els resultats, o el que es cou dintre d'aquests sistemes, parteixen de

processos diferents. Un seria un procés –més o menys, no seria la típica federació com els Estats Units o com Austràlia– de centralització perquè es crea un nivell federal, i, en canvi, el cas espanyol és un cas bastant únic –i bastant, per això, d'interès per a països de l'Est i altres països que volen descentralitzar-se– de model unitari que es descentralitza.

El Quebec i Catalunya valoren l'autonomia política en un desig de tenir una política social i cultural pròpia. Penso que es caracteritzen, tots dos territoris, per tenir una vocació, diguem-ho amb llenguatge d'aquí, autonòmica que sobresurt respecte a la que puguin tenir altres territoris dintre de cada un dels països. Tot això ho explico per coses que aniran sortint després.

Catalunya i el Quebec estan inclosos en sistemes de federalisme fiscal en què el poder fiscal és compartit i el finançament és basat en impostos propis i en transferències. Aquí no entraré en discussions de si els models són amb etiqueta o no, federal o tal, perquè en el llenguatge de federalisme fiscal en diem ja *federalisme fiscal*, encara que un model pugui ser políticament molt centralitzat, quan hi ha un poder tributari compartit, és a dir, quan no és únicament central.

Les províncies canadenques tenen sobirania fiscal, i les comunitats autònomes d'Espanya tenen un poder fiscal delegat, un poder que en la Constitució és molt obert. Però, en qualsevol cas, aquest detall, si voleu aquest simbolisme de sobirania, no és el cas de les comunitats autònomes, com a mínim les de règim comú.

El Quebec té una riquesa fiscal, una capacitat fiscal, per sota de la mitjana del Canadà; Catalunya té una capacitat fiscal per sobre de la mitjana d'Espanya. Això és important, perquè quan parlarem de mecanismes de solidaritat o d'anivellament, el que en francès se'n diu la *péréquation*, haurem de dir que, mentre que el Quebec és la principal receptora de transferències anivelladores en termes absoluts –és a dir, la quantitat més gran de transferència anivelladora, la rep el Quebec, tot i que no en termes relatius, perquè és una província molt poblada, per tant en termes relatius és la que rep pràcticament menys quantitat, de les receptores–, Catalunya és de les principals aportadores tant en termes absoluts com en termes relatius.

El Canadà té un règim fiscal especial per a tres territoris, tots els territoris de la franja nord, el territori del nord, Yukon i Nunavut, basat, sobretot, aquest finançament especial, en subvencions per les condicions físiques i ètniques d'aquests territoris. Espanya té un règim especial per al País Basc i Navarra basat en la retenció per part d'aquests territoris de tots els impostos estatals i el pagament d'una quota, que aquí a Espanya anomenem *cupo*, a l'Estat central, a causa d'un reconeixement constitucional d'una història fiscal dels segles XIX i XX.

Entrem detalladament en molts d'aquests aspectes per anar veient en quins contextos hi ha els models que tenen cada un i en aquests models, i concretament en el cas de Catalunya, quins aspectes grinyolen i, per tant, quins han derivat a propostes o a demandes de futur o addicionals, o fins i tot propostes com les que es fan en l'Estatut.

El context socioeconòmic és important. He remarcat aquest diferent punt de partida. És a dir, el sistema canadenc està acostumat al fet que cadascuna de les províncies tingui la seva pròpia vida política, fiscal. Saben, els ciutadans, que allà

hi ha coses diferents d'altres llocs: que els sous de funcionaris poden ser diferents; que l'IRPF que paguen potser és diferent en un lloc i en un altre; que en una província, com és el cas del Quebec, es paga més IRPF que a les altres; que en una província com el Quebec les ajudes socials són molt més grans que a les altres... Per tant, no hi ha cap sorpresa pel fet que hi hagi moltes coses diferents en uns territoris i els altres. Fins i tot, és diferent el nivell de riquesa total de què acaba disposant cadascuna de les províncies, i això és el tema clau de l'anivellament i de la solidaritat. És a dir, allà sempre han estat nivells de finançament diferent –de nivells, eh?, parlo– en quantitats. Per tant, tothom sap que no tothom és igual de ric; sí que en el cas dels que són menys rics de la mitjana se'ls complementa per garantir-los una mitjana de recursos, però tothom accepta que els més rics siguin més rics, tot i que tots hi aporten perquè aquests menys rics tinguin com a mínim una mitjana de recursos.

Se'm comentava ahir a l'hora de sopar que, per exemple, tothom és conscient que és un cost important per al Quebec haver de tenir dos impostos sobre la renda diferents i independents, l'impost federal sobre la renda i l'impost provincial sobre la renda, però això és un cost totalment assumit, malgrat que saben..., i jo feia la broma de dir que això vol dir que si un fa la declaració de la renda al Quebec s'hi passa dos caps de setmana, un per a la federal i l'altre per a la del Quebec. Bé, doncs, s'assumeix aquest cost com una cosa normal. Possiblement, aquí ens costaria més assumir aquest doble cost si els dos impostos que existissin fossin absolutament diferents. Per això vull remarcar aquest context diferent que hi ha.

També és important, dintre d'aquest context socioeconòmic, remarcar les dimensions diferents del Canadà i Espanya. És a dir, el Canadà és vint vegades més gran que Espanya –vint vegades més gran. Ja sé que aquí hi ha una mica de trampa, perquè, de fet, tot el territori del nord pràcticament no està poblat, i, per tant, si ens referíssim a la resta del territori, no diríem que el Canadà és vint vegades més gran que Espanya.

Però, en qualsevol cas, això és important. Per què? Perquè en un món globalitzat –per tant no som al segle XIX ni a principis del segle XX– les finances es compliquen més, les finances públiques. La mobilitat, la localització i deslocalització possible de les empreses fa més complicades totes les possibilitats d'autonomia tributària, de poder tributari descentralitzat. Com que no es tracta d'economies tancades, hi ha més necessitat d'harmonitzar-se.

A Espanya mateix, per exemple, ens adonem que moltes coses fallen, com per exemple poder gravar les rendes de capital, perquè no tenim una hisenda europea de veritat. És a dir, s'escapen, ja, no a escala de comunitats autònomes, ja no diguem a escala de municipis, sinó a escala d'estats, les rendes; a escala de tots els països, s'escapen les rendes de capital. Això..., penso que només d'aquí a cinquanta o cent anys, si acabéssim tenint un cert govern mundial que en termes d'hisenda permetés, per exemple, un cert control dels fluxos financers a escala internacional, tornariem a recuperar una certa justícia tributària, que jo penso que l'hem perduda amb la globalització, que comporta tenir les economies tan obertes.

Per tant, el Canadà pot fer més coses amb un territori tan gran, i, en canvi, Espanya és un territori més petit, i si comparem Catalunya i comparem el Quebec

també Catalunya és un territori molt més petit. És a dir, per tant, la mobilitat és molt més fàcil; canviar de fronteres, del tipus que siguin, és molt més fàcil. Per tant, això comporta també més limitacions a l'hora de poder, a la pràctica, dissenyar determinats models de finançament.

Cal dir molt clarament que la Constitució canadenca consagra perfectament la sobirania fiscal. *Sobirania* vol dir que ningú no et mana sobre allò. Per tant, tu pots posar els impostos en les àrees en què se't permet posar impostos, pots posar-hi els impostos que et doni la gana. Una altra cosa és que després tinguem les limitacions econòmiques, però, d'entrada, *sobirania* vol dir això..., limitacions econòmiques que potser no hi eren, al segle XIX, però també al segle XIX hi havia altres limitacions, no hi havia ni la informació bancària ni informàtica que hi ha ara, i, en canvi, ara se'ns permet finançar-nos amb sistemes tributaris, o almenys fins fa vint anys, més justos, basats en l'impost sobre la renda, quan, en canvi, al segle XIX els sistemes tributaris estaven basats sobretot en impostos sobre vendes i en duanes.

I gràcies a això, precisament –perquè, si no, possiblement, no la història, sinó la realitat fiscal dels països, seria molt diferent–, gràcies precisament al fet que hi havia poca informació i que els impostos importants eren sobre vendes i els de duanes, el residual, que era la imposició sobre la renda, va ser una imposició fàcil per als estats dels Estats Units i fàcil per a les províncies del Canadà. És a dir, gràcies al fet que era una imposició de tercera categoria, quan es van dissenyar les constitucions aquesta imposició de tercera categoria va quedar per als estats, i aquesta imposició ha passat, als anys trenta i quaranta, o, més ben dit, al llarg del segle XX, a ser una imposició de primera categoria, malgrat que ara, a causa de la globalització, torna a passar a una escala ja no de primera, sinó igual a la imposició sobre consums, ja que no hi ha impost just sobre la renda si no pots gravar les rendes de capital.

Per tant, la constitució canadenca consagra clarament la sobirania fiscal per a la federació i per a les províncies, una sobirania fiscal que diríem que és compartida i que a la vegada s'encavalca. Per què? Perquè poden posar imposició directa tant la federació com les províncies. Per tant, vol dir que totes dues poden posar impostos sobre la renda o totes dues podrien posar impostos sobre successions. I, a part d'això, diu la Constitució que només la federació pot posar-ne d'imposició indirecta. Per tant, les províncies només podien posar-ne, d'acord amb la lletra de la Constitució, d'imposició directa. Però als anys trenta una sentència del Tribunal Constitucional va fer una interpretació molt curiosa del que era *imposició directa*; entenia que ho era la que ja no es podia traslladar, i va considerar que impostos sobre vendes al detall o al menor, com que ja ho comprava teòricament l'últim consumidor i allò ja no es traslladava, es podien considerar imposició directa, i això va fer que, tot i que la Constitució digui que les províncies tenen només sobirania fiscal sobre imposició directa, poguessin posar la típica imposició directa, però també imposició sobre vendes generals o especials, sempre que siguin només en la fase minorista.

El cas espanyol és diferent, ja que la Constitució diu molt clarament que la «potestat tributària originària», ho diu amb aquests termes, és en mans de l'Estat, però també és cert que la Constitució és molt oberta en aquest sentit i accepta duanes,

que diu que estan limitades per l'Estat. De la resta d'imposicions no en diu res. Com a molt, diu que s'han de complir una sèrie de principis, i a la vegada diu que els territoris o les comunitats autònomes, per llei, poden establir impostos, i a la vegada que l'Estat o el poder central pot descentralitzar, o pot delegar, o pot traspassar, el poder tributari que tingui, que, d'entrada, el té tot.

Per tant, el resultat podria arribar a ser, per dir-ho d'alguna manera –i quan dic *podria* tampoc no és que n'estiguem tan, tan lluny, n'estem lluny, però vull dir que, en aquest sentit, el procés ha anat, sí, sempre en aquesta direcció en totes les reformes–, que, tot i que Espanya podríem dir que formalment és molt unitària, no és federal, perquè no hi ha sobirania fiscal compartida, l'estil de govern que hi ha anat havent o que s'ha anat arrencant els últims vint-i-cinc anys ha estat el d'un federalisme fiscal i no pas el de mantenir un sistema unitari. Tinguem molt clar que, de federalisme fiscal, n'hi ha de molts graus i de moltes gradacions, i, per tant, n'hi ha de molts nivells a molts països.

Quin és el resultat d'aquesta sobirania fiscal que tenen les províncies del Canadà i que la centrarem en el cas del Quebec, malgrat que fem referències al conjunt del Canadà?

A veure, d'entrada, cal dir que aquesta sobirania fiscal és la mateixa per a les deu províncies del Canadà, inclòs el Quebec. Per tant, aquí no estem davant un federalisme asimètric formal. Estem, si de cas, com ara intentaré mostrar, davant un federalisme simètric real i efectiu. Per què? Perquè ha anat més al fons; per qüestions de principi, el Quebec sempre ha anat més al fons en l'exercici de tot el poder tributari que hi ha en la Constitució. Però és la mateixa, i el poder fiscal és el mateix per a tots.

L'exemple més clar i paradigmàtic, i estic segur que per al Quebec és també el més paradigmàtic, és el cas de l'impost sobre la renda personal. Aquest impost, com deia, al segle XIX era un impost de tercera o quarta categoria, guanya importància en tot el món occidental al llarg del segle XX i es converteix ja en un impost important abans de la Segona Guerra Mundial, al Canadà.

Quan arriba la Segona Guerra Mundial s'estableix un sistema d'economia de guerra en què la federació segresta tots els impostos, i en acabar la Segona Guerra Mundial ofereix un pacte a les diferents províncies que diu: «Em quedo jo els impostos; us pago, a canvi...», i és bo perquè el sistema es diu *tax rental agreement*; en anglès, si de cas, seria; perdoneu que el llenguatge que he anat llegint sempre ha estat en anglès. Per tant, arrendament fiscal, *acord d'arrendament fiscal*, que vol dir: «Jo us llogo les vostres àrees tributàries; per tant, vosaltres no establiu impostos, els establiré jo i els mantindré com a impostos federals, però jo us passaré el lloguer d'aquests camps tributaris.» Totes les províncies diuen que sí en l'impost sobre la renda, excepte el Quebec. I el Quebec diu que no, jo crec que, en bona part, per principi. Diu: «No, no, jo vull recuperar el meu dret...» No el dret, el dret ja el tenia, sinó «la meva pràctica d'imposició pròpia sobre la renda». I així ho fa, i quan ho comença a fer li surt molt car. És a dir, en aquells moments era, diria, més car que ara ser ciutadà del Quebec, perquè no estaven prou ben regulades les deduccions que s'arribaven a fer d'ajustos amb la imposició federal, i, per tant, li surt car, però vol recuperar clarament aquest principi des del primer moment.

Un principi que, curiosament, també el recuperen, no per a l'impost sobre la renda, però sí per a l'impost sobre societats, també el recupera Ontario, per exemple, i, en determinades èpoques, British Columbia o Alberta. Però, en qualsevol cas, el Quebec clarament recupera aquests impostos, i recupera aquests impostos, i de fet els segueix mantenint ara, amb una característica única que no tenen els altres impostos sobre la renda, i és que el Quebec, assumint tots els costos que ja he esmentat abans, té un impost sobre la renda totalment independent de l'impost federal. Lògicament, es vigilen mútuament, o, millor dit, el Quebec vigila què fa la federació amb el seu impost sobre la renda; si hi ha la moda d'abaixar tarifes i reduir trams, el Quebec també redueix trams, no pots ignorar el que fan els teus veïns, i en aquest cas el que fa el teu Govern federal, però, en qualsevol cas, l'impost és independent. Per tant, això requereix, per dir-ho d'una forma pràctica –no els he portat, però–, dos llibrets per fer la declaració de la renda i dos formularis per fer les dues declaracions de la renda.

Les altres províncies, tot i així, o per raons pràctiques o per raons de voler exercir amb cert grau la seva autonomia, encara que no anés per davant aquest principi polític d'autonomia en el camp fiscal, van anar recuperant el poder fiscal.

Curiosament, té un paral·lelisme, també, una mica, amb el cas espanyol, en algun aspecte. I és que, de fet, va ser la federació que es va adonar que no li sortia a compte, perquè assumia tots els costos polítics d'aquesta imposició, si, l'impost, el tenia només central i passava, llavors, subvencions a les províncies. I, per tant, va ser la mateixa federació que va dir en un moment determinat: «Escolteu, jo us torno l'impost sobre la renda; aquest que us torno el podreu descomptar del meu impost sobre la renda; per tant, d'entrada, els ciutadans no sofriran un gravamen més fort, però, en qualsevol cas, vull que els ciutadans vegin que aquest impost sobre la renda és el que et quedes tu i que aquest és el que em quedo jo.» D'aquí neix altra vegada el nou impost sobre la renda de les diferents províncies, però amb un acord que encara perdura ara, malgrat que sigui molt més lax i molt més obert, un acord que és el següent: que les províncies havien d'establir –províncies que no són el Quebec, eh?– el seu impost sobre la renda sobre la quota de l'impost federal. Per tant, acceptaven tota l'estructura de l'impost federal i només establien un recàrrec sobre aquest impost.

Això va ser el primer pas. El segon pas va ser introduir deduccions. Hi ha hagut sempre un estira-i-arronsa amb la federació pel nombre de deduccions, perquè la federació sempre deia: «No vull massa complicacions ni massa deduccions, perquè, com que jo administro tots dos impostos, el federal i aquest recàrrec provincial, no vull massa complicacions.» Però, en qualsevol cas, les províncies van anar pressionant i, per tant, no solament van establir un recàrrec sobre la quota, sinó que algunes, fins als anys noranta, van establir un tipus també sobre la base, i, de fet, a partir del 2000 es generalitza a totes les províncies l'establiment d'una tarifa sobre la base i les deduccions pròpies de la província. I aquest, de fet, és un resultat molt semblant al que ens vam avançar uns anys a aconseguir també a Espanya a partir de la reforma del 97.

Per tant, aquí hi ha una similitud –deixo a part el Quebec, per un moment, eh?– entre el sistema de les diferents províncies del Canadà i el sistema de les comu-

nitats autònomes, ja que la imposició autonòmica d'Espanya s'estableix sobre la base imposable de l'impost central, i en les províncies del Canadà també la imposició de les províncies s'estableix sobre la base imposable de l'impost federal, i tant les unes com les altres, tot i que les províncies del Canadà amb una llarga tradició i amb un ventall molt més ampli de deduccions, tant comunitats autònomes a Espanya com províncies al Canadà, estableixen deduccions sobre la quota que han calculat per a la província.

Per tant, quins sistemes tenim en un lloc i en l'altre? Podem dir clarament que hi ha dos impostos sobre la renda –després es poden fer els matisos que es vulguin en un cas i en l'altre, eh?–, el que hi ha de règim comú a Espanya i el que hi ha a les nou províncies del Canadà, i aquests impostos sobre la renda tenen un grau d'harmonització que és tot el càlcul de les deu primeres pàgines de la declaració de la renda, que vol dir calcular la base imposable o liquidable, i després tenen, com a autònomes, el sistema tarifari i les deduccions corresponents. Això, per tant, és molt semblant en un cas i en l'altre. En el cas canadenc és la federació qui recapta aquest impost sobre la renda provincial, que està harmonitzat amb el federal, és la federació qui recapta tots dos impostos; en el cas espanyol, sabem clarament que és l'Estat espanyol, la seva Agència Tributària, qui recapta també, diguem-ho així, aquests dos impostos. Al Quebec, en canvi, no està harmonitzat directament o formalment. Si de cas, l'harmonització arriba per enteses i per pactes. Però, en qualsevol cas, hi ha dos impostos independents, el federal i el provincial, i dues administracions tributàries diferents, que són la federal i la del Quebec.

Tinc aquí les tarifes de l'impost, i, evidentment, són dues tarifes clarament separades per a la federació i per al Quebec, per exemple. En el cas de la federació, els tipus –perquè us en feu una idea, perquè els tipus semblen sempre el més representatiu– són del 16, 22, 26 i 29, amb un ajust que hi ha a la baixa per al Quebec, però, llavors, el Quebec té la seva pròpia tarifa afegida, que és d'un 16, un 20 i un 24 per cent. Això dona com a resultat, en un quadre que hi ha calculat, que la que té els tipus marginals –sumats uns i altres– més alts al Canadà és el Quebec. Per tant, la suma d'uns i altres dona un punt de diferència més alt al Quebec que a les altres províncies. Veig ara que hi ha una província que s'ha destapat en aquests moments i que està lleugerament unes dècimes per sobre, que és Terranova, però és excepcional ara en aquestes últimes dades que tinc, però no ho havia sigut en anys anteriors.

Dit això, què passa amb la resta de la imposició? L'impost sobre societats ha estat un impost... Ho dic perquè no sé si algú sentia la ràdio ahir, Catalunya Informació, i suposo que això deu sortir al diari; jo ho vaig sentir en directe, en directe vol dir en viu: que el número dos del Ministeri d'Hisenda deia que era una «estupidesa», crec que va dir la paraula, tenir l'impost sobre societats a escala subcentral, és a dir, a escala regional, i el conseller d'Economia contestava que, home!, no deuen ser tan estúpids a les províncies del Canadà i a Alemanya, ja que tots dos països tenen impost de societats, en un cas com a impost autònom i en un altre cas com a participació en impostos, el tenen tots dos països. Sí que he de dir, entre parèntesis, que tècnicament és l'impost més complicat per ser descentralitzat i que té una sèrie de problemes, però, bé, de vegades el que falta és la voluntat política, però no cal tractar d'estúpids, quan tenim altres exemples que poden mostrar que de vegades

hi ha coses que són més complexes, però és el cost que potser s'ha de pagar per tenir un grau addicional d'autonomia política.

Bé, doncs, en l'impost de societats, com que en acabar la Segona Guerra Mundial hi va haver aquesta oferta per part de la federació d'arrendar tots els camps tributaris, això també incloïa l'impost de societats..., però, com he dit abans, el Quebec, però ja no solament el Quebec, sinó també Ontario, que és el gran centre de negocis, o una de les tres, com a mínim, províncies amb més grans centres de negocis..., i, aquesta va dir: «No, no, en l'impost de societats m'interessa també tenir el meu impost independent, a part del que pugui haver-hi a escala de federació.» I, per tant, tradicionalment, tant el Quebec com Ontario han tingut el seu impost sobre societats independent de l'impost federal. Independent, però potser més que mai vigilant què fan els altres, perquè si alguna cosa es deslocalitza més fàcilment que les persones són precisament les empreses. Per tant, en aquest cas, vigilant-se tots mútuament, però mantenint aquí, en aquest cas, el principi pràctic de: «Posaré el meu propi impost de societats.» Com he dit abans, ha anat canviant en el cas de British Columbia i Alberta, que també ho han fet, però el Quebec i Ontario, en aquest cas, han sigut autònoms en aquest sentit.

Per tant, vol dir que han definit la base imposable. Sempre el tema està en com es defineix la base imposable, quins elements entren a ser gravats o no, quines deduccions hi pot haver en la base o no, i, a partir d'aquí, arribem a la base imposable. Doncs, aquesta base imposable, per a l'impost del Quebec la decideix el mateix Quebec; Ontario també, alguna tercera província també ho fa, i la resta de províncies accepten la base de la federació i, per tant, estableixen el seu tipus impositiu provincial d'impost de societats sobre la base de la federació. Dit d'una altra manera, els impostos sobre societats al Canadà estan molt harmonitzats en el cas de set províncies i poc harmonitzats, per tant molt més autònoms, en el cas de tres províncies: el Quebec, sempre; Ontario, en aquest cas, també, i una tercera província.

El cas de l'impost sobre vendes al detall. En la imposició indirecta l'IVA és molt complex i, per tant, és un candidat jo diria que impossible com a tal. Entenc per «IVA» l'IVA; no com a sinònim general d'«impost sobre vendes», eh?, sinó l'IVA com un particular impost sobre vendes. Bé, doncs, aquest impost té una complexitat, a causa del seu procés, que grava quan es fabrica, però, en canvi, l'impost el paga el consumidor final, allà on compra el consumidor final. És un candidat dolent per ser un import descentralitzat.

El Canadà tenia un impost sobre vendes a l'engròs, com aquí a Espanya havíem tingut l'ITE. Els menys joves deuen recordar l'ITE. Era un impost sobre vendes a l'engròs que es gravava sobre el volum final del producte. Per tant, si aquest producte després passava a una altra empresa, es tornava a gravar l'impost sobre el volum final. Per tant, és un impost tècnicament incorrecte, i per això, amb molt bon criteri, la Unió Europea va establir l'IVA com un impost molt més neutral des del punt de vista de fabricació, i, per tant, es va generalitzar l'IVA en el cas europeu, i, per tant, Espanya, quan va entrar a la Unió Europea, va haver d'introduir l'IVA. Bé, en el cas canadenc hi havia un impost també sobre vendes a l'engròs, i no fou fins a l'any 91 que es va introduir l'IVA al Canadà, amb el nom dissimulat, si voleu –no perquè el volguessin dissimular, dic «dissimulat» pels que no coneixen el tema–, que és

good and service tax –perdoneu l'expressió anglesa–, béns i serveis, és a dir, impost sobre béns i serveis, d'acord? Es va introduir el 91, i jo diria que amb un acord general amb les províncies. Les províncies van dir: «Bé, introdueix tu l'impost...» Aquest impost generalitzava molt més tot el gravamen de consums, perquè gravava no solament productes, sinó també serveis, i, per tant, van dir a la federació: «Bé, d'acord, introdueix l'IVA, perquè és més correcte tècnicament, i nosaltres, si de cas, després ja seguirem.»

El cert és que –no he acabat d'entendre'n mai les raons, potser perquè no les he estudiat prou– va entrar d'una forma molt impopular, l'IVA, al Canadà. En part, perquè gravava més coses, però, en part, perquè potser es va vendre malament. El cert és que va entrar molt impopularment. Per tant, en entrar tan impopularment, les províncies, totes, van girar el cap, van dissimular, van mirar cap a un altre cantó i van dir: «Nosaltres no ens apuntem a l'IVA o no ens hi sumarem de la forma que tècnicament ens hi puguem sumar, a l'IVA, amb el nostre impost», perquè no es tractava de renunciar a l'impost provincial, sinó que es tractava d'encaixar-se amb l'impost federal, i tothom va mirar cap a un altre costat, en veure la impopularitat de l'IVA federal.

Tot i així, i aquí no conec el detall –i potser algun col·lega canadenc ho pot explicar, ara o en algun altre moment, segurament no conec el detall perquè no m'ho he estudiat prou o no m'ho he llegit prou–, en qualsevol cas, la meua sorpresa va ser el 98, quan vaig tornar a reprendre l'estudi de tots aquests temes després d'uns anys, diguem-ne, de vacances en aquest tema, i em vaig adonar que la província que estava més harmonitzada i tècnicament d'una forma més correcta i mantenint l'autonomia... Recordeu sempre que el binomi autonomia/harmonització és claríssim: harmonització cent vol dir autonomia zero; autonomia cent vol dir harmonització zero. Per tant, una es mou amunt i avall; com més harmonització, potser, de vegades, menys problemes, però menys autonomia; quan hi ha més autonomia, potser de vegades més problemes i menys harmonització. Bé, doncs, la província que sorprenentment vaig veure que estava tècnicament de la forma més correcta, mantenint l'autonomia i més harmonitzada amb la federació, en l'IVA, era el Quebec. El Quebec té un impost sobre vendes al detall que l'estableix sobre el producte i l'IVA federal. Bé, aquí hi ha una petita jugada curiosa del Quebec, però, en qualsevol cas, diguem que el que fa el Quebec és gravar en el moment final, quan el producte és producte més IVA, que és l'únic lloc tècnicament correcte per ser gravat des d'un punt de vista subcentral, sigui regional o local.

En el cas de les altres províncies –sis, crec–, segueixen per lliure amb l'impost rudimentari de vendes al detall, però no harmonitzat amb el federal i establint gravàmens sobre vendes al detall d'allò que tradicionalment potser ha gravat cada província. D'aquestes sis hauríem de dir que la superrica, que és Alberta, perquè té molt petroli, es permet el luxe de no gravar vendes al detall. Per tant, no té impost sobre vendes al detall, en té només un, que és gravar la gent quan fa estances als hotels; així, grava els turistes quan van allà. Res més. I, després, hi ha tres províncies més, que són les tres províncies atlàntiques –recordem que són les relativament més pobres, les províncies atlàntiques–, que arriben, suposo que per necessitat financera, a un pacte amb la federació de fer un impost conjunt. Per tant, no són dos impos-

tos, sinó un impost conjunt, amb un pacte que no es pot trencar unilateralment, d'un IVA conjunt en què el 7 per cent és per a la federació i el 8 per cent és per a les províncies, recaptat, si no ho recordo malament, bé, molt probablement, per la federació. I ho repeteixo: no poden canviar unilateralment els tipus impositius, les tres províncies, sinó que hi hauria d'haver un acord amb la federació perquè, si de cas, aquest 8 per cent passés a ser el 9 o passés a ser el 6, etcètera. De fet, d'aquest impost, se'n diu *harmonized sales tax*, és a dir, «impost sobre vendes harmonitzat», aquest és el nom, i si un mira els rebuts, es troba una hac, una essa i una te, de manera que quan un veu, també curiosament, el rebut d'un producte comprat veu que hi posa «GST», que vol dir *good and service tax*, l'impost federal, i, després, en el cas del Quebec, hi posa «QST» o bé la versió francesa, que seria el *Quebec sales tax*. Per tant, l'impost sobre vendes del Quebec.

Per tant, tenim un cert grau d'harmonització en l'impost modern de l'IVA –un cert grau–, i aquí en tenim un exemple, jo crec, molt interessant. Per què penso que l'exemple és molt interessant? Perquè penso que Espanya, i m'avanço, si de cas, aquí a dir el que pugui afegir després sobre imposició, tenim un camp pendent, i quan dic *Espanya* aquí no és solament una reivindicació que encara hem de fer –i que no és en les propostes d'estatut, no hi és, aquesta– sobre imposició indirecta..., que aquesta reivindicació l'hem de fer en l'àmbit de la Unió Europea, perquè ningú no la planteja. Jo, ahir, la plantejava en un petit fòrum al número dos, precisament, d'Hisenda, a qui deia: «Us heu plantejat en l'àmbit europeu, en els estats que tenen una certa descentralització, que hi hagi imposició indirecta àmplia a escala autonòmica?» No solament compartint impostos, com és el cas de l'IVA, que llavors és un impost en què comparteixes la recaptació però no tens poder tributari, sinó que el poder tributari podria venir amb un impost sobre vendes al detall. Això en l'àmbit de la Unió Europea no és previst. Per tant, es tractaria que això es comencés a preveure, perquè seria la gran possibilitat de poder gravar allò que quasi té tant o més futur, que és la imposició indirecta, tant o més que la directa, i, com a mínim, permetria tenir les dues grans potes del poder tributari i de la política fiscal, que comunitats, o nacions com Catalunya, poguessin fer la seva política pròpia amb imposició directa i també amb imposició indirecta.

Bé, per tant, aquí tenim un exemple en el cas del Quebec, penso jo que important, de com pot haver-hi un IVA federal i un impost al detall subcentral i harmonitzat amb aquest nivell federal, impost subcentral en què, compte, el Quebec pot variar els tipus impositius. Per tant, el Quebec decideix quant hi posa: si hi havia posat un tipus del 6,5 per cent els primers anys, ara té un tipus, des que això va començar el 93, del 7,5 per cent. Per tant, vol dir que, lliurement, canvia el tipus si li interessa canviar el tipus.

A part d'això, hi ha els impostos especials. En el cas del Canadà i el Quebec en particular tots estan acostumats –n'hi ha una llarga tradició, que això ja ve del segle XIX, com he dit abans– a gravar consums especials, com l'alcohol, el tabac i les gasolines, i gravar-los lliurement però sabent que hi ha competència fiscal vertical, és a dir que la federació també els grava, perquè la federació grava gasolines, tabacs i alcohols i les províncies graven gasolines, tabacs i alcohols. En el cas espanyol sabem que el nivell autonòmic no grava encara alcohols ni tabac; serà més complicat, supo-

so, en no haver-n'hi tradició; també és complicat a escala no diria técnicoconceptual, sinó tècnica d'administració. Però sí que, en canvi, s'han iniciat ja, i és possible que això es potenciï, els gravàmens sobre gasolina a escala autonòmica. Recordeu que ja hi ha, en el cas espanyol –potser poc conegut, potser petit–, en aquests moments un gravamen sobre les vendes minoristes d'hidrocarburs, és a dir, de gasolines, que és en mans autonòmiques, i que la comunitat autònoma, o la Generalitat en concret, pot variar a l'alça aquest recàrrec. Doncs això, possiblement, s'ampliarà quant a les possibilitats d'aquesta figura. Però jo penso que això s'hauria de complementar, per això no serà a la curta, amb un impost sobre vendes al detall, que, ho repeteixo, la legislació europea no prohibeix clarament però no preveu, i, per tant, serà dur i llarg arribar a una maduració en aquesta qüestió.

Crec que he anat dient bastant –o hi he anat fent incisos en centrar la imposició en el cas del Quebec i de la resta del Canadà– ja sobre el cas català d'imposició pròpia i el cas espanyol.

Aquí, recordem que els primers impostos que es van cedir, als anys vuitanta, principis dels vuitanta, foren a Catalunya, i fou només la recaptació. És el que a Espanya s'ha anomenat els «impostos cedits». Per què? Home, perquè es van cedir. Potser un dia d'aquests impostos deixarà de dir-se'n «cedits» o només els historiadors els recordaran com a impostos cedits, i avui ja tenen bastant un sentit d'impostos propis. Per què? Perquè des del 97 aquests impostos cedits són figures de tercera categoria, com l'impost sobre successions, el de transmissions patrimonials, el d'actes jurídics documentats, l'impost sobre patrimoni o riquesa i la taxa de joc, que se'n diu *taxa* però és com un impost sobre el joc. Aquests impostos estan cedits a les comunitats autònomes, tota la seva recaptació és autonòmica, des de començaments dels vuitanta. Des de l'any 97, i aquí es va arrencar en el moment que el Govern del PP era minoritari a Madrid –i per part del Govern de Convergència i Unió es va arrencar per primera vegada– potestat tributària en aquests impostos cedits, que en recaptació són de tercera categoria, però era la primera gran manifestació de potestat tributària traspasada a les comunitats autònomes. I aquesta potestat és més àmplia des del 2002. Per tant, ho hem vist en algun cas, l'impost de transmissions patrimonials, a Catalunya i en alguna altra comunitat, s'ha augmentat; l'impost de successions es redueix en diferents comunitats; l'impost sobre el joc en alguns llocs ha canviat. Per tant, vol dir que hi ha un exercici, potser modest, d'autonomia tributària en aquests impostos anomenats *cedits*, però, encara que el llenguatge jurídic segueixi dient-ne, perquè ha sigut la fórmula jurídica per anomenar-los, *cedits*, els podem interpretar perfectament com a impostos ja propis que es van cedir, perquè no van partir de zero, i ara la comunitat autònoma en pot canviar, amb més o menys grau, però amb un grau important, la majoria. Bé, en tots pot canviar coses; en uns un grau més alt que en els altres.

La imposició sobre la renda. N'hem parlat, ja. Es parteix de compartir l'impost sobre la renda. Per tant, va ser un procés, en el cas espanyol, també estirat des de Catalunya, que ja va ser un gran part, o un part difícil, estirar purament una participació del 15 per cent de l'IRPF l'any 93. Però això s'ha anat ampliant i tenim un impost autonòmic que potser no es nota gaire, perquè cap comunitat no ha canviat les tarifes i potser perquè les deduccions queden bastant limitades, però,

en qualsevol cas, hi ha un poder autonòmic important, aquí, no comparable amb el de les províncies del Canadà, i menys amb el del Quebec, però molt més gran, per exemple, que el dels *länder* alemanys, que no tenen poder tributari individual sobre aquests impostos.

Salto a un tema, per qüestions de temps –i si després pot ser útil estaré encantat, i si hi ha temps, de complementar-ho–, essencial, també dels més complexos i més difícils d'entendre, que són els mecanismes d'anivellament que porten a complementar el finançament amb subvencions o transferències, i que són importants tant en el cas del Canadà com en el cas d'Espanya. Al Canadà, perquè potser hi ha hagut una voluntat de cohesió del territori, un territori que no és natural en la forma que és, el Canadà; els territoris, les regions naturals, quasi serien verticals. Per tant, hi ha hagut un esforç d'infraestructures, però també un esforç de cohesió en tot allò que s'ha pogut, com amb l'instrument fiscal. D'aquí ve que el Canadà tingui elements importants de cohesió en el finançament provincial i, per tant, un mecanisme important i transparent d'anivellament de recursos i de solidaritat en el finançament de les províncies.

Què puc destacar d'aquest sistema? Puc destacar que el sistema d'anivellament al Canadà és molt transparent, és molt clar. Si algú vol, entra al web, entra al Departament de Finances del Canadà, entra aleshores al que són relacions fiscals federació - províncies, i només entrant allà es trobarà amb una sèrie de textos molt clars, amb un glossari de paraules que ho expliquen molt bé, però, a la vegada, es trobarà amb un gràfic molt simple, com aquest, que està tret d'allà directament, que diu clarament el que rep cada província en termes *per capita*, si són províncies receptores, que ho són totes, excepte Ontario i Alberta, i el que no reben o amb el que es queden les províncies riques d'Alberta i d'Ontario, que es queden amb els seus recursos per sobre de la mitjana. Això és al web, s'actualitza constantment, amb un llenguatge molt clar, amb documents molt simples, accessibles directament per internet, per al més profà.

(*L'orador mostra un gràfic.*)

En què consisteix aquest model? És un model molt operatiu. Es calcula quina és la capacitat fiscal potencial de cada província. Quan diem *potencial* vol dir que se li calcula, per exemple a Alberta, quant podria recaptar de l'impost sobre vendes, que no el té, però si el tingués, posant uns tipus impositius estàndard o mitjans, iguals que els de les altres províncies; es compta quant recaptarien totes les províncies amb aquests tipus mitjans o estàndards. Del que obtenen es diu: «Això potser no és suficient», i veiem aquests casos d'aquí, en què tot el negre és el que es dona addicionalment en termes per habitant, per tant són quantitats *per capita*. Veiem la província del Quebec; seria aquesta d'aquí. Per tant, sí que és receptora, encara que sigui en petita quantitat, però és receptora; una petita quantitat *per capita*, eh? I, per tant, veiem d'una forma clara que es diu: «Els que no arriben a aquest estàndard tindreu aquest estàndard, i als que estigueu per sobre d'aquest estàndard se us respectarà.» Què s'aconsegueix amb això? S'aconsegueix un cert grau d'anivellament important, que el veu tothom. Això, evidentment, ho paga la federació, que vol dir amb els diners de tots, i evidentment paguen sempre els més rics, que no pas els altres, com és lògic, en aquest sentit, perquè cadascú hi aporta segons la seva capacitat, però també és un model que manté els incentius, cosa que no té el model espanyol. En

el model espanyol el resultat és que les províncies pobres reben subvencions, però acaben tenint més que les riques. Per tant, el resultat és que si ets una comunitat autònoma rica acabes tenint, entre els teus impostos més les transferències que reps, menys per habitant, com és el cas de Catalunya, en comparació amb les comunitats pobres, que reben tres o quatre vegades el que recapten amb els seus impostos. I això estaria bé si fos per reduir diferències, però el que s'ha acabat fent amb això, o el que es fa des del primer dia, és que les comunitats autònomes més pobres d'Espanya tenen en total més recursos que les més riques. Vol dir que no surt a compte augmentar la capacitat productiva d'una comunitat autònoma, a Espanya, i, per tant, això vol dir que és un sistema pervers, des d'aquest punt de vista, i vol dir que és un sistema, diria, frenador, és a dir que frena, o podríem arribar a dir asfixiant, per a les finances de les comunitats autònomes com Catalunya, que volen un nivell mitjà de serveis potser assegurat, que, a més a més, tenen un preu per metre quadrat, a l'hora de fer una escola o un hospital, molt més car que altres regions i que tenen també uns costos salarials, típics a totes les zones més denses de població i més urbanes, més alts que les altres regions. No es pot fer front a tots aquests costos si no és rebaixant la qualitat de serveis, no es pot fer front a aquests costos amb aquest model de finançament.

El que ens demostra el model del Canadà és que es pot tenir un sistema de solidaritat important, no asfixiant; que no existeixen models únics de solidaritat, no és un tot o res, que, en certa manera, sembla, de vegades, pels comentaris que se senten aquí a Espanya, que volem trencar, des de comunitats com Catalunya, la solidaritat. No, el que es vol és canviar el criteri de solidaritat, que segueix sent un criteri unitari, purament. Es vol un criteri de solidaritat que combini solidaritat i eficiència i incentius. I, de fet, la proposta que hi ha en l'Estatut –malgrat que no sigui una proposta tancada o concreta, perquè és una proposta amb un articulats complicat i, a la vegada, per a un tema encara més complicat– té, dins, en el seu potencial, la idea, si és que reïx, de trencar l'actual criteri de solidaritat i anar a un altre criteri de solidaritat.

I penso que el model del Canadà, i en el cas del Quebec en concret, ens demostra que es pot tenir un federalisme asimètric gràcies a una legislació molt àmplia i que, per tant, cadascú pot exercir fins allà on vulgui el seu poder, i, en aquest cas, el seu poder tributari, i que això no està renyit amb el fet de tenir mecanismes de solidaritat clars, importants i transparents. Per tant, jo penso que l'exemple fiscal del Quebec és un exemple no bilateral, quant a model de finançament; és un exemple en què és compatible totalment un poder tributari important, fins i tot jo diria que més enllà del que tècnicament es podria recomanar quant al nivell d'harmonització fiscal, però, per una qüestió de principi polític, anar més enllà i assumir tots els costos que això representa, i que és compatible amb aquella gran preocupació, si no obsessió, si no tabú, que hi ha a Espanya de mantenir uns graus importants de solidaritat, que, en part, són comprensibles, atès l'origen de l'Estat espanyol com a país unitari..., però que, per altra part, requereix una amplitud de mires per demostrar que no hi ha només un concepte de solidaritat, com si només hi hagués també una concepció unitària de la solidaritat quan em penso que pot ser una concepció generalitzable, però no necessàriament l'actual concepció.

Res més.

La moderadora

Moltes gràcies, professor Solé Vilanova. Li hem de recordar que només hi ha un concepte de temps, i, per tant, malauradament, hem hagut d'acabar aquesta exposició, que, de tota manera, ha estat excel·lent.

I, bé, jo dono la paraula al públic, als assistents, perquè puguin demanar, si encara es vol, aclariments del que està tan clarit.

TORN OBERT DE PARAULA

La Sra. Pilar Dellunde i Clavé (diputada al Parlament de Catalunya pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya)

Bon dia. Sóc Pilar Dellunde, diputada del Parlament de Catalunya per Esquerra Republicana i membre de la Ponència de l'Estatut. Com a ponent i amb la voluntat de contribuir a aquest debat que tenim sobre finançament a Catalunya, voldria preguntar-li un parell de qüestions.

La primera és referent a la relació entre les administracions tributàries al Canadà, si podria aclarir una mica més aquesta relació. Tenim la fórmula actual de l'Estatut en col·laboració, però hi ha altres propostes. Si hi ha quelcom que creu que és important, que ens pugui portar una mica de llum, algun sistema que hagi anat especialment bé i que potser podria tenir alguna cosa a aportar al nostre Estatut.

I la segona està relacionada amb una conversa que vam tenir ahir les delegacions catalana i del Quebec sobre el tema del dèficit fiscal. Malgrat tot, ells ens deien que creixia, i així ho demostraven les enquestes, i reflectien un sentiment que hi havia, cada cop més, desequilibri fiscal; ens deien que passaven d'un 71 a un 79 de l'any 2002 al 2005, les persones que creien que aquest desequilibri fiscal perjudicava l'economia del Quebec, i en concret ens explicaven que en temes clau, com la recerca i el desenvolupament, també hi havia una manca d'inversions, d'infraestructures en el Quebec.

Per tant, el que vull demanar és si podria valorar també aquests aspectes que tenen a veure amb el finançament i que no són pròpiament del sistema tributari, però que contribueixen essencialment al desenvolupament econòmic.

I, després, m'agradaria agrair la claredat de la seva exposició, perquè crec que ens manquen també elements de dret comparat i d'economia comparada. Li voldria agrair d'antuvi la seva resposta i qualsevol contribució que cregui que ens pot ajudar, als ponents, ja que encara ens queda un tram del debat sobre el finançament.

Moltes gràcies.

El Sr. Joaquim Solé i Vilanova

A veure, per qüestions de temps, m'he deixat diverses coses. Per tant, m'alegro que surti el tema de l'Administració tributària. Dic que me n'alegro, però, tot i així, és complex, pel fet que partim d'històries ben diferents, i m'imagino que, fins i tot, i jo no hi he entrat en detall, hi ha cultures ben diferents a l'hora, per exemple, de

treballar l'Administració tributària en un país i l'altre, i sobretot a l'hora d'intercanviar informació.

Quin és el problema que jo penso que hi ha hagut i que hi ha a l'Estat espanyol sobre el tema de l'Administració tributària i que, per tant, ha provocat –penso jo– que no solament els que ho fan per principi polític, sinó des d'un punt de vista tècnic, vulguin tenir una administració tributària pròpia i administrar els grans impostos a escala autonòmica o a escala de la Generalitat? És que aquí hi ha hagut aquella concepció patrimonialista, que no sé si és pròpiament llatina, i per tant no sé si en aquest cas els del Quebec són llatins o són anglosaxons, però jo desitjaria que fossin anglosaxons, o anglòfons, perquè amb aquesta idea de voler acaparar la informació –que, fins i tot, a vegades ho fem individualment i tot, eh?, per això dic si és llatí, això– i no voler-la compartir, si a sobre hi ha una desconfiança, per tant no solament un tema de poder, sinó un tema de desconfiança, aleshores, complica el sistema. I dic això perquè, a veure, les comunitats autònomes, o Catalunya, i en concret el director general de Tributs de la Generalitat, s'ha queixat constantment que no tenia la mínima informació per poder fer la seva pròpia política tributària a l'hora d'establir deduccions, per exemple en l'IRPF; no podia fer la seva pròpia política perquè no sabia quin resultat li donaria si hi introduïa una deducció, perquè l'Estat no passava informació detallada per poder, llavors, fer simulacions i saber què resultaria de la política, no? I amb una desgravació per habitatge la Generalitat va quedar curta, però va quedar curta perquè tenia por de perdre molts diners, i llavors va resultar que no en va perdre tants, però és que no podia arribar a fer això. És clar, això és una de les coses que acaba fent que els tècnics també es posin a favor del que, per principi, voldria una administració pròpia.

Ara bé, és cert que amb una economia globalitzada, i en això després cadascú pot utilitzar o vol utilitzar els arguments per al que li convé, però és cert que a escala europea valdria la pena que milloréssim la informació tributària conjunta.

Per tant, aleshores, dius: «Com pot entrar, això?» A veure, jo quan veig, per exemple, que faig una conferència al País Basc i que a l'hora de demanar les dades a Hisenda la informació de la conferència al País Basc no surt en la meva declaració de la renda –i ho dic com a persona ficada en temes de finançament–, això em sap greu. Jo la hi afegeixo, perquè després un dia resultarà que Hisenda tindrà la informació, encara que la tingui tard. Per tant, ja em vaig enganxar els dits fa vuit o deu anys; no m'enganxaran els dits mai més. Per tant, hi poso tot el que diu Hisenda i tot el que jo sé que no sap Hisenda, entre altres coses això del País Basc.

Llavors, això vol dir que alguna cosa aquí no funciona. Si tinguéssim administracions tributàries totalment aïllades, la meva opinió és que, tal com estan les circumstàncies de desconfiança, de control de la informació, això no funcionaria prou bé des del punt de vista fiscal. Per tant, jo, personalment –i se'n pot discrepar–, sóc de l'opinió de compartir aquesta informació i d'establir els mecanismes que garanteixin tot el que és compartir la informació. A partir d'aquí, quin grau d'òrgans polítics s'han de compartir? Ho deixo aquí perquè els polítics ho decideixin, però, en qualsevol cas, jo vull una garantia de la justícia del sistema.

Com va al Canadà, això? Desconec com es comparteix la informació en allò que és informació que té el Canadà en el seu organisme i el que té el Quebec, i, per tant,

la fluïdesa que hi ha d'informació. M'agradaria que, si de cas, les persones que hi hagi aquí que ho coneguin millor ho poguessin dir elles mateixes. És cert que el Canadà en molts impostos ha convençut les províncies per mantenir-se en una mateixa administració. Per tant, l'IRPF a nou províncies; impost de societats, a set províncies, i, algun altre impost, el recapta la federació; els impostos sobre vendes al detall, se'ls recapta cada província, i en el cas del Quebec s'ho recapta tot. Potser faig algun error que després els companys del Quebec poden corregir, si de cas, no?

Aquí el que és important és saber si hi ha fluïdesa d'informació entre els tècnics de les diferents administracions. Es passen tota la informació? Si es passen tota la informació, jo crec que hi pot haver administracions tributàries independents; si no es passa tota la informació, jo penso que, llavors, hi ha el perill que tinguem, amb economies tan obertes... És a dir, Espanya és una economia oberta amb si mateixa i menys oberta amb la resta del món, però amb si mateixa ho és, perquè no som al segle XIX i Catalunya no té la seva economia tancada en el 90 per cent, sinó que Catalunya té la seva economia oberta en el 99 per cent. Per tant, si es passa a administracions tributàries no compartides en què no es garanteixi compartir la informació, llavors tindrem un sistema tributari que no és just.

Per tant, demanaria que complementessin o corregissin el que jo hagi dit, si de cas, a veure quin esperit hi ha al Canadà, en aquest sentit, o al Quebec, a l'hora d'haver-hi fluïdesa total de la informació.

Si hi ha fluïdesa total de la informació, jo l'únic que diria és que, si aquí ens veiem capaços de tenir fluïdesa total, penso que la política pròpia a l'hora d'administrar els impostos, a l'hora d'establir els plans d'inspecció, etcètera, jo penso que, en aquest sentit, pot ser positiu tenir aquesta autonomia. Si no, el que jo voldria és exigir que l'Agència Tributària, en el cas d'Espanya, la poguessin sentir com a pròpia no solament l'Estat, sinó també les comunitats autònomes. Si no aconseguim això, no haurem aconseguit el mínim desitjable.

La moderadora

Moltes gràcies, professor Solé i Vilanova. Jo voldria afegir que, realment, al Canadà la informació i la transparència de l'Administració són un deure. Hi ha una llei d'accés a la informació de l'any 83 i, bé, hi ha un control molt gran sobre l'activitat de l'Administració. A més a més, la idea és que amb internet no hi ha cap excusa per no informar sobre aquesta activitat. És a dir que, com tu has ensenyat aquí, tot es mostra als ciutadans, de manera que ja forma part de la legitimitat de l'Estat, aquesta transparència. Faig aquest comentari només per complementar això que ha dit el professor Solé i Vilanova.

Hi havia una paraula demanada allà darrere...

El Sr. Louis Massicotte (professor de ciència política de la Universitat de Mont-real)

Je voudrais d'abord féliciter le professeur Solé i Vilanova pour sa présentation. Le test suprême, pour un professeur, c'est de parler de droit fiscal tout en demeurant intéressant, et il a brillamment passé ce test. (*Rialles.*)

Je ne suis pas en mesure de répondre à l'interrogation que vous émettiez concernant le degré de transparence et de circulation de l'information entre les deux, je ne suis pas spécialiste de ces questions.

J'aimerais souligner quelque chose concernant les deux rapports d'impôts. Du point de vue du contribuable, ce n'est pas une situation très agréable. Il faut le dire très franchement. Faire un rapport d'impôts, surtout aujourd'hui, c'est déjà un exercice assez difficile et rebutant. À fortiori, en faire un deuxième après avoir complété le premier, surtout que les conventions comptables ne sont pas les mêmes. Je crois que c'est un système qui fait la fortune des bureaux de comptables qui vous libèrent de cette tâche, si vous en avez les moyens.

Ayant connu les deux situations, comme Québécois ayant vécu à Ontario pendant quelques années, je dois dire que la pratique du rapport d'impôts unique me paraissait excellente. Pour un Québécois, émigrer en Ontario constitue naturellement un gros changement, mais une des consolations, c'était la période du rapport d'impôts, pour deux raisons. La première, c'est qu'on a un seul rapport d'impôts à faire au lieu de deux, et la deuxième consolation c'est que le montant global d'impôts à payer est sensiblement inférieur à celui qu'on paie au Québec.

La plupart des contribuables québécois, je pense, seraient fort heureux de suivre la pratique qui existe dans les autres provinces, c'est-à-dire de faire un seul rapport d'impôts. Au moment où le gouvernement du Québec cherchait une question référendaire à laquelle il était certain d'obtenir un *oui*, on a dit à la blague que la question gagnante serait : « Voulez-vous remplir un seul rapport d'impôts ? » (*Rialles.*)

Maintenant, il y a également de bonnes raisons pour qu'on ait deux rapports d'impôts. D'abord, c'est tout à fait conforme à l'orthodoxie fédéraliste. Celle-ci implique l'autonomie complète de chacun des deux ordres de gouvernement et il est assez logique – ma foi ! – que si les gouvernements doivent être autonomes sur le plan législatif ils doivent également ne pas trop dépendre d'un autre gouvernement pour l'obtention de ressources financières. Donc ça se défend, même si ce n'est pas très commode pour les contribuables.

Il y a une deuxième raison dans le cas du Québec qui justifie cette approche. L'impôt sur le revenu n'est pas simplement une façon d'obtenir des revenus. C'est également une façon d'influencer l'évolution générale de la société. Et si vous avez, comme c'est le cas au Québec, une politique davantage sociale-démocrate, une politique plus redistributrice sur le plan fiscal, le fait d'avoir votre propre rapport d'impôts vous permet d'aménager l'assiette fiscale de façon différente et de donner à la table d'impôts une allure plus progressive, ce que vous ne pouvez pas faire dans les autres provinces où l'impôt provincial se calcule en pourcentage de l'impôt fédéral à payer.

Sur la question de la TPS. Vous avez souligné avec justesse ce paradoxe apparent d'un Québec qui insiste sur sa distinction mais qui se révèle – sur le plan de l'harmonisation avec la TPS, la GST – la province qui a le plus consenti à harmoniser.

Je pense que l'explication de ce paradoxe tient à deux points. Le premier c'est qu'à l'époque le premier ministre à Ottawa c'était Brian Mulroney et au Québec c'était Robert Bourassa. Monsieur Mulroney et Monsieur Bourassa c'était deux larrons en foire, c'était deux bons amis. Je crois qu'il n'y a jamais eu une période

où les relations fédérales - provinciales ont été plus harmonieuses entre Québec et Ottawa qu'à cette époque. Ça facilitait les choses.

Et la deuxième raison, qui est peut-être plus importante que la première, c'est que Québec a obtenu d'Ottawa, dans le cadre de l'harmonisation, non seulement le droit de percevoir la TPS sur son territoire, mais également le transfert des fonctionnaires fédéraux chargés de percevoir cette taxe, avec en prime une subvention du Gouvernement fédéral pour le service qu'il lui rendait en percevant cette taxe lui-même.

Merci.

La moderadora

Il y a une autre intervention? Madame...

La Sra. Maria Eugènia Cuenca i Valero (diputada al Parlament de Catalunya pel Grup Parlamentari de Convergència i Unió)

Moltes gràcies. En primer lloc, voldria agrair la magnífica exposició del professor Solé i plantejar-li una qüestió menor, segurament, no? Quan parlàvem dels impostos cedit, i ara que ja hem passat la fase de ponència, aquests impostos que són cedit ho són perquè originàriament eren de l'Estat. Jo no crec que pel fet que ara, en el nou possible Estatut, siguin considerats com a propis s'incorri en cap qüestió d'inconstitucionalitat. Però no ho sé; podrien sortir veus, sobretot d'aquests que interpreten la Constitució d'una manera molt estricta, que podrien dir que si són cedit és perquè eren originaris i que, per tant, perquè fossin impostos propis hauria de modificar-se la Constitució.

Deia que era menor; no era només això, el que volia dir-li és que la taxa del joc, que, de fet, com vostè deia, es comporta com un impost, aquí es va iniciar a mitjà termini establint un recàrrec autonòmic. Jo no sé, al Canadà, tot i que és un impost o una taxa de tercer ordre, com funciona aquest tema de la taxa del joc. Potser és una cosa molt concreta, que no sé si la coneix prou. Perquè no és ben bé un impost. Per tant, no sé si podria ser considerada com un impost propi i no cedit.

El Sr. Joaquim Solé i Vilanova

No sé si podré respondre amb precisió totes dues preguntes. A veure, respecte a la primera, quan jo he dit «impost cedit, que potser el podríem considerar propi» no pensava en la Proposta d'estatut, en què conté o no, sinó que ho deia des d'un punt de vista purament conceptual econòmic. Volia dir que jurídicament se'n va dir *cedit* perquè es va cedir i també perquè sembla que jurídicament és la fórmula que han trobat els que van legislar perquè encaixés bé en un sistema en què potser aquest llenguatge venia de nou, i no el van concebre amb tot detall, els pares de la Constitució. Jo deia que es poden considerar propis a partir... I dic *propis* en el sentit pràctic que tu tens unes bases que són teves, unes bases que pots modificar, uns tipus que pots modificar, uns impostos que administres i dels quals et quedes la recaptació. És a dir, sempre hem de tenir en compte que en un impost hi ha tres facetes, i això és important en federalisme fiscal: la faceta de qui el regula, tot o en part; de

qui es queda la recaptació, tota o part, i de qui l'administra, generalment tot, però hi podria arribar a haver, com en el cas del patrimoni; teòricament, en l'impost sobre el patrimoni hi ha dret d'inspecció tant de l'Estat com de la comunitat autònoma. Llavors, d'aquests aspectes veiem que en aquests impostos pràcticament tot és en mans de les comunitats autònomes. Compte, pràcticament tot, però també l'Estat continua tenint el dret de, per exemple, suprimir un determinat impost. És a dir, l'Estat podria suprimir l'impost de successions i hauria de compensar les comunitats autònomes per la pèrdua de diners, però el dret aquest el continua tenint l'Estat, no?, suposo que amb cap voluntat d'exercir-lo. Bé, en successions, pel que vaig sentir ahir, potser sí. Però, en qualsevol cas, està tot cedit, i, per tant, podríem parlar de *propis*. Dic això perquè és el llenguatge de cada lloc. Quan parles a Alemanya i parles dels impostos que tenen a Alemanya els *länder*, tot i no tenir potestat tributària, parles dels seus *propis*, perquè no hi ha aquest llenguatge de *cedits*.

L'altra cosa sobre el joc. A veure, per un cantó, hi ha l'aspecte, de què no he parlat en cap moment, dels recàrrecs, que la legislació espanyola preveu la possibilitat de recàrrecs, i s'han exercit, aquests recàrrecs, quan no hi havia potestat tributària per moure l'impost. A partir del moment que pots moure l'impost, ara parlo en general, parlo de l'IRPF i parlo dels cedits i tal, a partir del moment que pots ja moure la tarifa de l'impost, perd importància la possibilitat de fer servir un recàrrec, perquè la paraula és més dolenta que la d'*impost*. Per tant, sí que jugues amb la tarifa. En el cas aquest de l'impost sobre el joc, la resposta de com és la imposició sobre el joc, quina importància té i sobre què es grava en concret, que no ho recordo, ho deixaria, si de cas, per als col·legues del Quebec.

Des d'un punt de vista econòmic, per nosaltres, els economistes, el fet que no es doni res a canvi però es cobrin unes quantitats, que, per tant, és una recaptació neta important per a l'Administració..., és a dir, no és només cobrir el cost de la inspecció que es pugui fer regularment..., jo, en aquest cas, diria que és com un impost camuflat dins. Per tant, se n'ha dit *taxa*, però se'n podria dir *impost*. Això és com quan no existia l'impost de construccions i la taxa urbanística era molt alta, fins que va existir l'impost de construccions i la taxa va passar a ser una cosa petita, purament per la feina d'inspeccionar l'obra o el permís d'obres. Doncs aquí jo diria el mateix. Jo penso que hi ha una recaptació neta clara per la taxa de joc. Per tant, a la pràctica, i des d'un punt de vista econòmic, encara que se'n digui *taxa* al meu entendre és com un impost.

Ara, es podria ampliar, si de cas, perquè jo no recordo el detall sobre com està gravat i si hi ha alguna política pròpia o interessant per part del Quebec o les diferents províncies del Canadà sobre el joc.

La Sra. Maria Eugènia Cuenca i Valero

Senyora moderadora, si m'ho permet, és que m'he descuidat d'identificar-me: Maria Eugènia Cuenca, del Grup Parlamentari de Convergència i Unió.

Gràcies.

La moderadora

Gràcies. Hi ha una paraula allà darrere... Madame Nathalie Des Rosiers.

La Sra. Nathalie Des Rosiers (professora de dret constitucional i degana de la Facultat de Dret de la Universitat d'Ottawa)

Pour répondre à deux petites questions qui ont été soulevées, une sur la collaboration entre les agences de recouvrement des impôts au Canada et l'autre sur le contrôle du jeu compulsif.

1) Collaboration entre les agences fédérale-provinciales pour le recouvrement des impôts au Canada

Évidement, comme on l'a précisé, il y a une protection des renseignements personnels qui limitent la capacité intergouvernementale de partager les renseignements, mais, malgré tout, on sait qu'il y a beaucoup de protocoles d'entente dans les cas de fraudes. Alors, s'il y a une enquête, par exemple, fédérale qui démontre une fraude importante et qu'il y a eu beaucoup d'investissements des enquêteurs pour découvrir la fraude, le dossier, et surtout l'intelligence sur cette façon de découvrir la fraude pourraient être partagés.

2) Le jeu compulsif

Pour la question du jeu, c'est très intéressant ce qui s'est passé au Canada. Le jeu était criminalisé, il était interdit en vertu du Code criminel. Lorsqu'on a décidé de ne plus interdire le jeu, on l'a fait de façon très bizarre : il est possible de jouer de façon légale au Canada seulement si c'est dans un contexte d'organisation provinciale. Alors, le seul jeu qui est permis c'est le jeu qui est organisé et géré par les gouvernements provinciaux. Or, c'est une source de revenus très importante pour les différentes provinces qui sont propriétaires des institutions de jeu. Cela occasionne toutes sortes de dérapages à l'occasion, parce qu'ils sont maintenant dépendants de ces revenus de jeux et hésitent beaucoup à contrôler le genre de jeu. Donc, la criminalisation n'est pas du jeu, mais c'est du jeu en dehors des organisations contrôlées par les provinces.

La moderadora

Merci beaucoup, Madame Des Rosiers. C'est la doyenne de la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa.

Hi ha alguna altra intervenció? (*Pausa.*) Doncs bé, aprofito, abans que ningú no es decideixi, i tancarem la sessió per anar a dinar.

Moltes gràcies, gràcies, professor Soler Vilanova. I fins a la tarda. Gràcies a vostès. (*Aplaudiments. Pausa.*)

II Sessió

III Ponència

Le Conseil de la fédération canadienne: ses compétences et son influence possible sur les relations institutionnelles

NATHALIE DES ROSIERS, doyenne de la Section de droit civil de la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa*

La moderadora

Iniciarem la sessió de tarda amb la tercera ponència. La conferenciant és la professora Nathalie Des Rosiers, que és professora de dret constitucional de la Universitat d'Ottawa i degana de la Facultat de Dret. Ha sigut presidenta de la Comissió de Dret del Canadà, i, bé, és un plaer tenir-la entre nosaltres. Comencem. Li donarem ara la paraula perquè ens pugui parlar d'una institució força interessant en l'àmbit de la federació canadenca, que és el Consell de la Federació. La seva ponència es titula «Compétencies i relacions interinstitucionals: el Consell de la Federació». Li donem la paraula, Nathalie...

La Sra. Nathalie Des Rosiers

Il me fait grand plaisir de vous présenter ici quelques remarques sur la question du Conseil de la fédération, et je le ferai avec trois objectifs en tête. Tout d'abord, je veux présenter la genèse de l'idée et son rapport avec les efforts de réforme constitutionnelle. Dans un deuxième temps, je désire proposer une réflexion sur les nouveaux enjeux du fédéralisme canadien en regard des changements de type néo-libéral qui affectent les mécanismes de gouvernance au Canada et relier cette nouvelle problématique aux ambitions du Conseil de la fédération. Finalement je tenterai de présenter une vision du Conseil comme *ombudsman*¹ de la valeur du fédéralisme.

Je me dois de préciser la méthodologie adoptée dans le cadre de la présente recherche: j'ai tenté de décerner dans les discours entourant la conception du

* Je remercie mon collègue Pierre Thibault pour l'accès aux documents qui m'ont permis de poursuivre cette recherche.

1. L'expression *ombudsman* vient d'un néologisme des pays scandinaves qui ont les premiers mis de l'avant l'idée d'un protecteur du citoyen, d'une institution qui agit comme médiateur entre le citoyen et l'état et a des pouvoirs de persuasion pour avant tout protéger l'équité dans l'appareil administratif. Pour les fins de la présente argumentation, il s'agit de définir un protecteur de la valeur non pas d'équité mais de la valeur du fédéralisme. C'est l'argument présenté ici.

Conseil de la fédération l'émergence de nouvelles *valeurs* constitutionnelles qui, sans constituer un carcan aussi strict qu'un amendement constitutionnel, pourraient permettre l'émergence de conventions constitutionnelles ou simplement influencer sur le comportement des acteurs. D'une certaine façon, la question est de savoir si l'avènement du Conseil de la fédération pourrait permettre des déblocages là où les amendements formels au texte constitutionnel ont échoué.

Les origines de l'idée d'un Conseil de la fédération

Le contexte de la nouvelle naissance du Conseil de la fédération a déjà été bien décrit. Depuis 1982, comme vous le savez, le Québec est assujéti à une modification constitutionnelle, à une nouvelle Constitution (la Loi constitutionnelle de 1982), sans y avoir consenti.² Cette symbolique extrêmement négative a donc donné lieu, de 1984 jusqu'en 1992, à deux tentatives majeures de réforme du texte constitutionnel qui n'ont pas abouti mais qui ont permis de mettre sur la table les irritants de la pratique constitutionnelle canadienne: les irritants symboliques, mais aussi les irritants dans la façon dont le fédéralisme canadien a évolué depuis 1867 (année de la confédération canadienne). Ces réformes constitutionnelles n'ont pas été clôturées par l'adoption d'un texte constitutionnel modifié et, en ce sens paraissent s'être soldées par des échecs. Cependant la *pratique* et la jurisprudence ont repris certaines des idées de ces rondes constitutionnelles et certaines font maintenant partie du droit constitutionnel canadien. Par exemple, le Québec s'inquiétait que son projet de société soit mis en péril par l'adoption de la Constitution de 1982. Dans le cadre des rondes d'amendement constitutionnel, il a donc revendiqué une clause interprétative qui reconnaisse le Québec comme « société distincte ».³ On peut maintenant voir dans les décisions de la Cour suprême du Canada une reconnaissance de cette société distincte,⁴ non seulement dans le langage, mais aussi dans les résultats. Les décisions sur les droits linguistiques au Québec semblent mieux reconnaître les enjeux particuliers du Québec. On pourrait dire que, malgré l'échec de la reconnaissance constitutionnelle formelle de la société distincte, les tribunaux semblent avoir reconnu cette réalité.

Un des enjeux majeurs des rondes de débats constitutionnels était ce qu'on appelle le contrôle du *pouvoir de dépenser*, c'est-à-dire la capacité du Gouvernement fédéral de créer des programmes de subventions même en dehors de ses champs de compétences. Le contrôle du pouvoir de dépenser a été un enjeu depuis longtemps au Canada. C'est problème structurel du fédéralisme canadien, à savoir que

2. La Cour suprême a entériné la constitutionnalité de cet amendement constitutionnel sans l'accord du Québec dans la décision: Référence sur le droit du veto du Québec, *Renvoi: Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution* [1982] 2 R.C.S. 793.

3. Cette expression se retrouvait dans l'Accord du lac Meech, le premier accord constitutionnel (1984) et dans l'Accord de Charlottetown (1992).

4. Par exemple, dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, la Cour suprême s'explique ainsi la nature du fédéralisme: « Le principe du fédéralisme facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une province donnée. C'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone et qui possède une *culture distincte*. »

le Gouvernement fédéral, dans l'entente au XIX^e siècle, se voit confier un pouvoir de taxer illimité, mais des champs de compétences qui à cette époque – la défense, le commerce – sont vues comme primordiales, et on donne aux provinces des champs de compétences comme les hôpitaux, l'éducation, qui à l'époque ne sont pas des items très coûteux au niveau de l'investissement public, mais qui au XX^e et XXI^e siècles le deviennent. En effet, au fil du XX^e siècle, les domaines de la santé et l'éducation sont devenus intimement liés à la progression d'une société, et ils sont devenus très coûteux. Les provinces, malgré qu'elles aient elles aussi un pouvoir de taxation assez large ne sont pas en mesure de l'exercer,⁵ et les provinces n'ont pas les ressources pour continuer à investir suffisamment dans ces domaines. Le Gouvernement fédéral, évidemment, lui, a l'argent et refuse un peu d'abandonner l'idée que son pouvoir de dépenser n'est pas illimité.

Si on présente la bataille dialogique qui se tient depuis des années : on doit imaginer la conversation suivante : le Gouvernement fédéral dit : « C'est mon argent. Je pourrais le donner, je pourrais acheter des meubles, je pourrais acheter de la recherche, et je ne veux surtout pas que les Canadiens et Canadiennes pensent que je ne suis qu'un distributeur d'argent aux provinces. Alors, je veux avoir une influence sur le développement social des Canadiens et des Canadiennes. Alors, je veux avoir une présence dans leur vie, donc je veux leur donner de l'argent directement ». Le Gouvernement fédéral se justifie donc de donner directement des argents au contribuable mais il tente aussi de justifier de façon beaucoup plus controversée la mise sur pied de programmes dans des domaines qui relèvent des provinces : « Je vais écrire un programme qui n'est peut-être pas dans mon champ de compétences, mais c'est un programme consensuel. Les provinces qui le veulent pourront donc s'y joindre; évidemment c'est conditionnel, parce que c'est mon argent, et il faut donc qu'ils se plient à mes conditions. Ceux qui veulent se joindre devront accepter les conditions. »

C'est presque impossible de refuser l'argent, parce que les provinces en ont besoin pour financer les programmes utiles pour les citoyens. Ce dialogue et ces prises de positions crée toutes sortes de distorsions. Au fil des années il y a eu beaucoup de contestations politiques de l'exercice de ce pouvoir-là. Certainement il y a eu plusieurs tentatives au sein du Gouvernement fédéral d'essayer de conceptualiser le problème différemment. L'Accord du lac Meech proposait une solution qui était de dire : « Oui, il est possible d'avoir un pouvoir de dépenser dans des champs de compétences provinciales, mais on va donner une compensation pour les provinces qui décideraient de s'en sortir, de sortir de ce programme-là. » Et c'est très difficile de convaincre les contribuables que c'est une mauvaise chose, parce qu'ils voient immédiatement l'investissement dans la santé. Alors, il est très difficile de mobiliser la population en argumentant : « Refusez cet investissement dans la recherche sur le cancer parce que ce n'est pas dans le bon champ de compétences. » Il y a un pro-

5. On dit souvent que l'assiette fiscale du citoyen est déjà pleine. Il n'y a plus d'espace pour une taxation supplémentaire qui puisse véritablement assumer les dépenses en santé principalement ou en éducation.

blème difficile à surmonter en termes de connaissance de l'essence du fédéralisme et de respect pour la valeur et les bienfaits de la diversité. C'est un enjeu que devra affronter le Conseil de la fédération.

Les autres enjeux soulevés dans le cadre des négociations constitutionnelles visaient aussi certaines institutions fédérales, la nomination des sénateurs, celle des juges à la Cour suprême ainsi que la participation des provinces aux négociations internationales.

La tentative d'amender formellement le texte de la Constitution n'a pas réussi, et donc le Gouvernement du Québec, et surtout le Parti libéral du Québec, c'est-à-dire, le parti fédéraliste, s'est tourné vers des réformes qui ne nécessitaient pas un amendement au texte constitutionnel, d'une certaine façon vers du *soft law*. C'est dans ce contexte qu'est tout d'abord imaginé le Conseil de la fédération : une façon de faire avancer certaines réformes de la fédération sans amender le texte constitutionnel. Mon analyse m'a permis d'examiner trois moments dans l'évolution du dossier du conseil de la fédération : la conception que le Parti libéral du Québec en avait faite, celle qui est reflétée dans le texte de l'entente de décembre 2003 qui met sur pied le Conseil et finalement son plan de travail actuel.

a) *Le plan du Parti libéral du Québec (2001)*

Lorsqu'on lit les propositions du Parti libéral du Québec pour la création d'un Conseil de la fédération, on constate que celles-ci sont très directement liées aux idées des rondes constitutionnelles : on y voit que « l'espace commercial canadien doit être renforcé », ⁶ il faut qu'il y ait une « meilleure coordination », on veut échanger d'avantage en termes d'union sociale, alors un rôle accru de la coopération en matière sociale et en matière de la santé. On y voit aussi le rôle des provinces dans la négociation et la ratification des traités internationaux. Et finalement on note un dernier point : la « contestation du *leadership* du Gouvernement fédéral ». C'est ce dernier point qui m'apparaît le plus intéressant. En effet, la plupart des consultations ou des conférences provinciales fédérales sont gérées par le Gouvernement fédéral. D'une certaine façon, il y a une espèce de *leadership* intellectuel du Gouvernement fédéral qui met les idées sur la table. Évidemment les provinces peuvent apporter leurs idées, mais leur capacité de pouvoir influencer le contenu de ce qui se passe est plutôt limité. L'idée du Conseil de la fédération vise donc une contestation de ce rôle de *leader* qui par défaut retombait sur le Gouvernement fédéral. C'est un peu une contestation de la façon dont les idées sur le fédéralisme, la conception du fédéralisme, sont formées au Canada.

On parle aussi et ce sont les termes utilisés dans le document, de *concertation* et de *cogestion*. On voit l'idée d'un fédéralisme qui se veut coopératif. On veut un forum national de réflexion et qui permettrait d'avoir à la fois des dimensions d'in-

6. Voir le document « Un projet pour le Québec : affirmation, autonomie et *leadership* », sous la direction de Benoît Pelletier, président du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise (octobre 2001).

fluence sur le fédéral, mais aussi horizontales entre les provinces. C'est un projet assez ambitieux, un peu flou, mais qui semble reprendre les demandes traditionnelles du Québec qui n'ont pas abouti précédemment.

Il y a une contestation évidente du *leadership* stratégique du Gouvernement fédéral, et on veut s'attaquer à la fois de façon prédominante aux questions de droit économique, de droit social, la présence internationale, et on veut certainement régler une fois pour toutes le pouvoir de dépenser.

On peut donc avancer comme première hypothèse que le Conseil de la fédération tentera de remédier aux problèmes structurels de la fédération canadienne sans passer par la voie de l'amendement constitutionnel mais par une voie détournée. On n'a pas pu le faire par un amendement constitutionnel, on va le faire en créant une nouvelle institution qui, au fil des années, va influencer le déroulement constitutionnel, parce que le Conseil de la fédération, comme vous le verrez, est représenté par les premiers ministres de toutes les provinces et des territoires et vise donc à créer un contrepoids au Gouvernement fédéral.

L'autre hypothèse, et c'est l'hypothèse que j'avance et c'est ma critique, c'est qu'il doit aussi se préoccuper des nouvelles façons de gouverner au XXI^e siècle, donc d'une gouvernance moderne qui dépasse de beaucoup l'élément législatif. La Constitution canadienne au XIX^e siècle visait à contrôler l'exercice du pouvoir législatif. Elle est donc silencieuse sur la question du pouvoir de dépenser, et maintenant on se rend compte que la plupart des instruments de gouvernance sont hors législation. On parle maintenant d'une nouvelle gouvernance où la législation et la réglementation doivent aussi tenir compte d'autres outils comme la modélisation et la cogestion avec l'entreprise privée, où l'entreprise privée fait elle-même les règlements qui sont supervisés un tout petit peu par le gouvernement... L'état néolibéral n'utilise plus l'élément traditionnel de la législation en disant: « Je fais, je commande et vous m'obéissez », mais plutôt une gouvernance beaucoup plus subtile qui crée des incitatifs, des récompenses, des reconnaissances, qui surveille et qui délègue à la fois au marché ou à la collectivité le rôle de gouverner.

Toute cette problématique de la nouvelle gouvernance échappe souvent au contrôle judiciaire. Alors, c'est très difficile finalement de contester devant un tribunal le fait que le Gouvernement fédéral, par exemple, a une politique en matière d'environnement qui cajole les entreprises même si c'est dans un sens d'intervention provincial, parce qu'il n'y a pas de législation. C'est beaucoup plus subtil et beaucoup plus difficile à contester. Et, évidemment, la nouvelle gouvernance de plus en plus devient internationalisée, et certainement les moyens traditionnels comme le contrôle judiciaire ne sont pas efficaces. Plusieurs sont sceptiques quant à l'efficacité du contrôle judiciaire même à l'égard de la législation. En effet, on a souvent affirmé que l'exercice du contrôle judiciaire de la législation s'exerçait « toujours du même bord » et tendait presque toujours à soutenir les interventions du Gouvernement fédéral. On peut comprendre que le contrôle judiciaire sera encore plus discret à l'endroit des nouveaux outils de la gouvernance moderne. Il y a donc lieu de créer une institution capable de mieux répondre aux nouveaux enjeux. Est-ce que le Conseil de la fédération pourrait être cette institution?

b) *L'entente relative au Conseil de la fédération (5 décembre 2003)*

L'entente reflète bien le *leadership* du Québec puisqu'elle utilise les mêmes termes discutés plus tôt : on vise un système fédéral *coopératif*,⁷ il faut une revitalisation de la fédération canadienne,⁸ on inaugure une nouvelle ère de collaboration intergouvernementale,⁹ on vise la concertation constructive,¹⁰ le *leadership*¹¹ et l'innovation institutionnelle.¹² Les dix provinces et les trois territoires sont représentés. C'est une représentation essentiellement de l'exécutif où les premiers ministres de chaque province et des territoires font partie du Conseil de la fédération. De plus, le Conseil de la fédération a une présidence qui alterne annuellement, un comité directeur des sous-ministres et un secrétariat. Le financement est assumé par les provinces et les territoires sur une base proportionnelle à la population. Alors, évidemment les grandes provinces payent d'avantage, ce qui est normal, et, il va y avoir une révision dans cinq ans de l'efficacité du Conseil.

Les objectifs sont : *renforcer la coopération et exercer un leadership*. Alors, on voit ici la contestation à du *leadership* fédéral en disant : « S'il y a une question qui nous préoccupe, on pourrait en discuter au Conseil de la fédération et peut-être influencer sur la façon dont le Gouvernement fédéral veut mettre cette question-là à l'écart. » Il s'agit donc de créer un forum d'expression d'une idée qui ne trouve pas sa place actuellement devant le Gouvernement fédéral.

C'est évidemment tout d'abord l'agenda du Québec qui est reflété ici : entre autres, la *promotion de relations entre les gouvernements qui sont fondés sur le respect de la Constitution*, entre autres pour l'exercice du pouvoir de dépenser. Depuis toujours, le Québec argumente que le Gouvernement fédéral fait indirectement ce qu'il ne peut faire directement, que si la lettre de la Constitution n'est pas violée, son esprit l'est. Le Québec refuse l'idéal de l'homogénéisation des politiques qui est souvent mise de l'avant. On voit donc dans le Conseil de la fédération l'idée de la promotion d'une pratique constitutionnelle qui respecte davantage la Constitution.

Dans l'entente, on voit aussi des items comme *le respect pour la transparence et meilleure communication avec les canadiens et canadiennes* (qui peut être contre cela?) On ajoute aussi le partage d'information entre les gouvernements. Évidemment on n'a pas besoin d'un Conseil de la fédération pour partager l'information. C'est toujours possible de le faire, mais on voit qu'on identifie ici comme étant une lacune de la pratique courante le partage d'information. On ajoute aussi le *développement et d'analyse de positions communes* lorsque approprié. Alors, ce qu'on voit ici, évidemment, c'est l'idée de créer un consensus des provinces qui puisse arriver

7. Le texte de l'entente est disponible sur le site du Conseil de la fédération, www.conseildela-federation.ca, consulté le 11 mars 2006. Les termes *coopération* ou *coopératif* sont utilisés aux articles suivants : préambule, art. 3(a), art. 19.

8. Préambule, *supra*, note 8.

9. Préambule, par. 5, *supra*, note 8.

10. *Idem.*

11. *Idem.*, par. 6.

12. *Idem.*

en masse et de force face au Gouvernement fédéral en leur disant : « Nous sommes tous d'accord pour dire que votre programme des bourses du millénaire c'est une intrusion dans le champ de compétences provinciales. » Soutenir les forums intergouvernementaux sectoriels, évidemment.

Finalement, l'entente prévoit aussi que le Conseil de la fédération mènera une *analyse de toute action ou mesure du Gouvernement fédéral*. Il s'agit donc de créer un organisme de réflexion, un *ombudsman* du fédéralisme et de l'esprit de la Constitution, un rôle de surveillance par rapport aux politiques du gouvernement fédéral en regard de leur impact sur le fédéralisme. Cependant, seulement les projets de loi sont mentionnés. À mon avis c'est une erreur compte tenu de la gouvernance moderne, il aurait fallu être beaucoup plus large et faire davantage qu'évaluer simplement les projets de loi.

Un des risques que cet organisme devra assumer c'est le risque de ne pas avoir l'effet escompté et de ne rien pouvoir accomplir. Entre autres, je pense que l'alternance annuelle de la présidence peut miner le pouvoir du Conseil. Il s'agit d'un rassemblement des provinces pour se donner un soutien, pour essayer de cristalliser des positions communes mais les décisions sont prises par consensus. On verra s'il est capable de prendre des décisions difficiles ou si il s'agira de décisions qui finalement ont un peu d'importance. Il sera assez difficile de développer une vision commune de la façon de conduire les relations intergouvernementales.

Pour résumer, l'idée initiale derrière le Conseil de la fédération était au sein du Parti libéral du Québec de reprendre ce qu'on n'avait pas réussi au niveau d'amendement constitutionnel et de créer un forum pour le fédéralisme qui permette une argumentation de principe entre les provinces et territoires et possiblement contre le Gouvernement fédéral. L'entente reflète assez bien ces objectifs. Évaluons maintenant le travail du Conseil depuis sa création.

c) Le Conseil depuis sa création

Il y a maintenant eu deux réunions : en 2004 et en 2005. De la première est issu un *programme de stage jeunesse* qui vise à rapprocher le Conseil de la fédération des Canadiens et Canadiennes. Pour se donner une image, le Conseil vise à intéresser les jeunes à la politique. Le déficit démocratique au Canada est vu comme étant dû entre autres au manque d'intérêt de la jeunesse pour la chose politique. Ce stage jeunesse vise donc à contrer ce désintérêt. On crée aussi un *prix d'alphabétisation* (c'est probablement pour faire plaisir à certaines provinces). On voit déjà que le Conseil de la fédération va faire un peu de tout, un peu de rien, pour créer son consensus. Évidemment c'est une bonne idée l'alphabétisation, il faut certainement s'en préoccuper, mais on est assez loin du projet de répondre au problème du pouvoir de dépenser.

Ce qui est plus intéressant c'est lorsque le Conseil commence à s'attaquer à quelques enjeux plus cruciaux. Mais encore une fois il y a une dispersion des énergies et on revoit l'éventail des irritants. Chaque province met de l'avant un peu ce qui la préoccupe : par exemple, la réponse aux épidémies comme le SRAS (problème

qui a affecté l'Ontario particulièrement) et un désir de créer une *meilleure communication entre les provinces pour pouvoir répondre en cas d'épidémie*. Le Conseil vise aussi à amener le fédéral à participer au dossier de la *viabilité du système de santé* et on se rapproche donc de la contestation du *leadership* fédéral en matière de santé. En économie, voici ce qui est intéressant. On veut s'allier non seulement les autres provinces, mais le Conseil suggère qu'il faut aussi que le public comprenne mieux les enjeux du fédéralisme. Alors, on met « sensibiliser le public au déséquilibre fiscal » comme étant un objectif.

Est ajouté la *promotion des relations avec les États Unis*. C'est assez intéressant que ça se retrouve dans ce contexte-là. C'est vraiment un enjeu qui vient de certaines provinces qui voient un peu leur essor économique brimé par des relations tendues entre le Canada et le gouvernement américain. C'était un enjeu de certaines provinces, mais c'est un aspect qui se rapproche aussi de l'effort des provinces de développer une personnalité internationale.

Donc un inventaire assez ambitieux, probablement trop. Le Conseil ajoute aussi qu'il se préoccupe des *évaluations environnementales, de renforcer la confiance internationale dans les produits agricoles canadiens et renforcer encore le niveau d'alphabétisation*. On voit bien que c'est un petit peu un organisme qui se cherche encore et qui vient tout juste de commencer. Il y a beaucoup de dossiers ouverts et on attend de voir s'il va y avoir des succès.

Avant de terminer sur l'évaluation du Conseil et ses chances de succès, j'aimerais traiter d'un point qui fait aussi partie des priorités du Conseil : la participation des gouvernements provinciaux aux négociations constitutionnelles. Il y a beaucoup de confusion en droit constitutionnel canadien sur la question de l'interaction entre le droit international et les provinces. Cette confusion n'était pas trop difficile à gérer lorsque les accords internationaux étaient assez vagues et lorsque les accords internationaux, entraient peu en collision avec les agendas des provinces ou du fédéral. Cependant plus l'agenda international devient concret et spécifique, plus il y a des risques qu'il y ait des contradictions entre le droit provincial et le droit international. Et aussi – et je pense que c'est là où il y a un *leadership* qui doit être exercé – il faut régler cette question de la participation des provinces aux négociations internationales. De plus en plus, la solution aux problèmes est internationale. Alors, pour les provinces, si elles veulent régler leurs problèmes, si elles veulent mener à bien leur mandat ou leur projet de société, elles ont souvent besoin d'une présence internationale, parce que beaucoup d'enjeux sont maintenant liés à la présence internationale. Si on veut régler le problème de la pollution à Montréal ou autour des grands lacs, il faut évidemment avoir une présence internationale avec les États Unis. La présence internationale n'est pas seulement pour protéger contre un droit international qui serait mal approprié, mais aussi pour créer un levier pour que le droit international devienne un levier du développement des provinces. Par exemple, l'accord sur la diversité culturelle est un accord qui a été vraiment mis de l'avant par le Québec, l'Ontario et le Gouvernement fédéral.

En conclusion, le Conseil de la fédération en est à ses débuts. Il se peut qu'on doive investir un peu dans la crédibilité de l'organisme auprès du public. C'est un petit secrétariat, il n'est pas très bien connu. Il y a peut être un risque d'être trop loin

des enjeux de la façon dont le public les voit. Il y a peut être un risque de dédoublement et il se peut fort qu'il soit très difficile de créer un consensus entre les provinces et les territoires sur les enjeux réels. Le potentiel du Conseil est de transformer un petit peu la façon dont le fédéral essaie d'avoir des petites ententes bilatérales pour contrer les problèmes. Il devrait certainement en émerger une nouvelle dynamique des conférences fédérales provinciales. Le potentiel est là. Il s'agit de créer un certain déplacement du *leadership* intellectuel du Gouvernement fédéral. Et, à mon avis, le rôle de la recherche, qui pourrait être faite par ce secrétariat-là pour bien évaluer l'impact de l'action fédéral, pourrait être très utile, non seulement pour le Conseil de la fédération, mais pour tous les autres groupes dans la société qui sont intéressés à mesurer l'impact de cette action.

Selon moi, le grand défi est la nécessité d'une vision commune sur la façon de conduire les relations intergouvernementales. Je ne sais pas si c'est possible au Canada de le faire. La culture politique est tellement différente entre les provinces. C'est un peu difficile de voir comment cet objectif pourra se réaliser. Néanmoins, je pense qu'on peut affirmer que les enjeux du fédéralisme canadien doivent être débattus dans un nouveau contexte, un contexte autre que celui de l'amendement constitutionnel, et le Conseil de la fédération pourra permettre ce nouveau débat qui pourrait avoir une certaine force de frappe, une force de persuasion pour changer la dynamique constitutionnelle. Il se peut que le Conseil doive endosser une approche qui soit plus large que l'approche classique du contrôle de la constitutionnalité des lois et s'attaquer aussi aux nouvelles formes de gouvernance néo-libérale, où la gouvernance s'exerce de façon plus subtile. Un des plus grands rôles que le Conseil de la fédération pourra se donner est de devenir l'*ombudsman* du fédéralisme au Canada: il se doit de développer une recherche et une vision qui renforce la valeur même du fédéralisme canadien dans les nouveaux contextes du XXI^e siècle, la gouvernance à distance et l'internationalisation.

Merci.

La moderadora

Moltes gràcies, professora Des Rosiers. Jo sé que hi ha moltes preguntes, perquè realment és un tema apassionant. De fet, aquest Consell de la Federació es tracta d'un contrapoder davant el poder central, no?, un *contrepouvoir*.

Però penso que potser és millor que ara passem a la segona ponència, i, com que després farem una taula rodona, doncs, penso que és millor que llavors es facin les preguntes respecte a aquest tema. De manera que passarem a la segona ponència, i després parlarem de les altres coses.

IV Ponència

Perspectives du Québec dans la fédération canadienne

LOUIS MASSICOTTE, *professeur agrégé au département de science politique
de l'Université de Montréal*

La moderadora

Tenim ara la ponència del professor Massicotte, professor de ciència política de la Universitat de Mont-real. Ell ens parla de les perspectives del Quebec en la federació canadensa. Li donem la paraula, i torno a dir que després farem una mica d'intercanvi i de diàleg sobre els aspectes que hauran sortit en aquesta ponència.

Professeur Massicotte, je vous donne la parole.

El Sr. Louis Massicotte

Gràcies, senyora. Senyores i senyors, voldria agrair al Parlament de Catalunya la seva amable invitació i la seva generosa hospitalitat, incloent l'últim obsequi. Lamento no poder parlar en català, comme je viens tout juste de vous le prouver.

On m'a demandé de traiter d'un sujet très vaste, et j'ai le malheur de parler à la fin d'une journée, alors que nous avons pris tous ensemble un excellent repas. Je vais faire de mon mieux pour que cette demi-heure ou quarante-cinq minutes que nous passerons ensemble soient agréables pour vous et instructifs. Je ne pourrai pas tout dire, mais j'ai la satisfaction de savoir que je suis entouré de quatre ou cinq autres personnes qui pourront dire par la suite tout ce que j'ai oublié.

Le thème unificateur de ma présentation sera que le Québec est une société divisée sur son avenir politique. Vous le savez, mais ça vaut la peine d'être souligné, parce qu'il y a un tic de langage qui m'agace de plus en plus; c'est la tendance à parler des collectivités comme si elles étaient des personnes. On va dire «le Canada veut ceci, le Québec veut cela», et habituellement, quand on dit «veut ceci» ou «veut cela», il veut ce que le politicien qui parle veut qu'il veuille. Alors, c'est un tic de langage que j'ai rencontré partout en passant. Je l'ai rencontré à Ottawa; monsieur Trudeau disait: «Les Canadiens désirent telle chose», et quand on regardait les sondages on s'apercevait que les Canadiens voulaient quelque chose d'un peu différent, pas nécessairement dans la même direction. Au Québec on entend souvent aussi dire: «Le Québec veut ceci, le Québec veut cela.» Alors, exactement, quand on lit comme moi, les sondages, entre autres, on est habitué à connaître l'opinion publique dans sa complexité et à se rendre compte que notre société est loin d'être unanime.

Donc c'est sur ce thème-là que je vais présenter ma causerie. Je vais faire un peu d'historique pour vous dire que dans notre société cette division-là n'est pas nouvelle, elle s'est manifestée au milieu des années 1860, lorsque s'est formée la Fédération canadienne, lorsque le Québec est entré en fédération. Tout au long de notre histoire, il y a eu des divisions importantes entre autonomistes et centralisateurs à l'intérieur même du Québec et bien sûr au Canada dans son ensemble. Depuis 1968, depuis que nos querelles constitutionnelles ont pris une ampleur accrue, on se divise maintenant en trois grands courants, dont je vais vous expliquer les tenants et les aboutissants. Finalement, à la lumière des très récents sondages, je vais vous illustrer l'évolution récente de quelques indicateurs clés.

Parlons d'abord de l'entrée en fédération. J'ai noté que ce matin un collègue qui était historien vous a parlé de la Première République espagnole et d'un de ses quatre présidents, je crois qui était Pi i Margall. J'espère qu'on m'excusera moi aussi de remonter loin dans le temps et de parler un peu des circonstances dans lesquelles le Québec est entré en fédération.

Ça vaut la peine de rappeler ces circonstances, parce qu'elles sont particulières. Habituellement, quand on forme une fédération, il y a deux cas de figure : ou bien on prend des unités politiques auparavant séparées et on en fait une nouvelle entité : c'était le cas, par exemple, des États Unis d'Amérique. Ou bien, au contraire, et c'est un peu votre cas, on prend un pays qui est unitaire et on en distingue les composantes pour en faire un ensemble fédéral. La Belgique constitue une illustration de ce scénario. C'est ce qu'on appelle respectivement le *fédéralisme d'agrégation* et le *fédéralisme de dissociation*.

Chez nous les deux choses sont arrivées en même temps. Il y a une distanciation, parce que avant 1867 le Québec et l'Ontario – on l'oublie trop souvent – étaient réunis au sein d'un état unitaire qui s'appelait la Province du Canada Uni. Et, en même temps, il y a eu un mouvement d'unification, en ce sens que les colonies du Nouveau-Brunswick et de Nouvelle-Écosse, qui étaient auparavant totalement distinctes de ce qu'on appelait le « Canada Uni », ont été intégrées dans une vaste fédération à laquelle les autres colonies britanniques d'Amérique du Nord étaient invitées à participer.

Donc partons de ce régime fondé en 1840 par l'acte d'Union. Le Québec avait été englobé contre son gré dans un ensemble politique qui dans l'esprit de Lord Durham et des promoteurs britanniques de ce projet, avait pour but d'assimiler les Canadiens français et de subordonner politiquement le Québec. Ce régime avait été pas mal humanisé au fil des années : on avait conquis le gouvernement responsable, on avait aboli l'unilinguisme anglais, on avait démocratisé la deuxième chambre, le Conseil législatif, en le rendant électif. N'empêche que le régime du Canada Uni fonctionnait plutôt cahin-caha. Vous aviez deux régimes légaux, un pour le Québec et un pour l'Ontario, donc il vous fallait deux ministres de la Justice, et, pourquoi pas, deux solliciteurs généraux, ministres adjoints de la Justice à l'époque. Vous aviez deux systèmes d'éducation, vous aviez deux lois sur l'éducation. Et pour citer un exemple classique, quand on adoptait une loi pour l'éducation dans l'Ontario, la loi ne s'appliquait qu'à l'Ontario mais elle devait être votée par les députés des deux sections du Canada Uni, donc les francophones du Québec avaient voix au chapitre de la loi de l'Ontario. Et vice-versa.

A quelques occasions, les députés francophones du Québec ont utilisé leur pouvoir pour imposer à l'Ontario des écoles confessionnelles catholiques dont la majorité des députés ontariens ne voulaient pas. Donc un des motifs de l'union fédérative c'était que l'union était un peu trop étroite pour le confort mutuel des deux partenaires, et il y avait la volonté de distinguer d'avantage le Québec de l'Ontario dans le cadre d'une union qui serait moins serrée que celle qui avait été établie en 1840.

J'en arrive au thème de la division de la société québécoise. C'est que la coalition gouvernementale qui en 1864 a décidé de régler le problème de fonctionnement du Canada Uni en proposant le projet de confédération, reposait sur une large majorité. On avait réussi à mettre ensemble au sein de la coalition les deux partis de l'Ontario, c'est-à-dire les Clear Grits (Libéraux) et les Tories (Conservateurs). C'est un peu comme si on avait mis monsieur Felipe González et monsieur Aznar comme coprésidents d'une même coalition gouvernementale. On a réussi à le faire à l'époque, et c'est ce qui a créé un nouveau pays. Parmi les députés du Québec, il y avait également deux partis, mais un seul des deux a été inclus dans la coalition. C'était le parti majoritaire, les Bleus (Conservateurs). On n'avait pas besoin d'aller plus loin et de réunir tout le monde dans le projet, d'ailleurs ça aurait été difficile. Ce qui veut dire que dès le départ, avant même l'entrée du Québec dans la fédération canadienne, il y a un segment important de la constellation politique québécoise qui était à l'extérieur du projet, si vous voulez : c'était les Rouges. Les Rouges étaient les héritiers de Louis Joseph Papineau, dont monsieur MacMillan a parlé ce matin. Ils étaient anticléricaux, ils étaient mal vus du clergé, ils étaient opposés au projet de confédération. Lorsqu'on a voté sur le projet de confédération à l'Assemblée législative du Canada-Uni, les députés ontariens ont appuyé la confédération par 54 voix contre 7. Parmi les députés québécois, les partisans de la confédération étaient majoritaires, il y avait 37 députés favorables au projet, mais il y en avait 25 qui étaient contre. Donc dès le départ c'est un partage approximativement de 60/40, c'est-à-dire exactement le résultat du référendum de 1980. Je ne sais pas s'il y a quelque chose de magique dans ce chiffre, mais en tout cas on le retrouve. Donc dès le départ il y a une partie de l'opinion qui n'était pas favorable à ce nouveau régime, elle était incarnée par Antoine-Aimé Dorion. Parmi les opposants à la confédération on retrouve aussi un autre personnage qui a fait sa marque par la suite, qui s'appelait Wilfrid Laurier.

Alors, qu'est-ce qui est arrivé de cette opposition? Elle s'est ralliée, une fois la confédération devenue un fait accompli. Des élections fédérales et provinciales ont eu lieu en 1867, les partisans de la confédération l'ont emporté d'une façon assez nette, et les opposants se sont ralliés. Monsieur Dorion, dont je viens de vous parler, le chef de l'opposition à la confédération, repose actuellement tout près de mon université, dans le cimetière de la Côte des Neiges, et une fois le hasard d'une promenade m'a fait découvrir son monument funéraire : il était devenu Sir Antoine-Aimé Dorion, KCMG, ce qui veut dire chevalier de l'Ordre britannique de Saint Michel et de Saint George, et ancien juge en chef de la province de Québec. Et quant à Wilfrid Laurier, qui avait prophétisé que la Confédération, si elle se réalisait, serait le tombeau de la race française au Canada, eh bien, Laurier est devenu Sir Wilfrid Laurier, KCMG, et bien d'autres choses, et premier ministre du Canada.

Donc un régime qui a fait l'objet d'une opposition mais qui a réussi à intégrer, à digérer cette opposition, et je dirai qu'il a d'autant mieux réussi à la digérer que cette opposition a réussi à changer la nature du système. Le système de 1867 était très unitaire, au point que les spécialistes lui refusent le qualificatif de fédéral. Ce régime est devenu moins centralisé au fil des années. En 1896 Wilfrid Laurier prend pouvoir, et inclut dans son cabinet le premier ministre de l'Ontario, Oliver Mowat, qui avait ferraillé avec son homologue fédéral John A. Macdonald pendant les deux décennies précédentes; le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Andrew George Blair; celui de la Nouvelle-Écosse, William Stevens Fielding, qui avait tenté en 1884 de réaliser la sécession de sa province, celui de l'Île-du-Prince-Édouard, Louis Henry Davies. Bref, en fait c'est presque l'équivalent à l'époque du Conseil de la fédération d'aujourd'hui qui fait son entrée au cabinet fédéral.

Je saute rapidement sur la deuxième époque, plus tranquille. La fédération canadienne n'a jamais eu avant 1960 de projet indépendantiste valant la peine d'être mentionné. Les circonstances géopolitiques étant ce qu'elles étaient, l'immense majorité des québécois, mêmes nationalistes, n'ont pas envisagé vraiment leur avenir en dehors de la fédération canadienne. Mais il y avait deux grands courants : autonomistes et centralisateurs, deux courants qui étaient également représentés au Québec. Le professeur qui nous a parlé de droit fiscal ce matin a évoqué les circonstances de la création de l'impôt provincial sur le revenu, en 1954, et il est intéressant de se rappeler que les deux protagonistes de cette lutte autour de la création d'un impôt provincial québécois sur le revenu, étaient respectivement Maurice Duplessis, premier ministre du Québec, de l'Union nationale, fervent partisan de l'autonomie et naturellement de la création d'un impôt provincial sur le revenu, et Louis Saint-Laurent, un avocat de Québec, qui était devenu premier ministre du Canada et donc qui était élu par les mêmes électeurs que monsieur Duplessis, mais qui incarnait une sensibilité politique assez différente.

Depuis les années soixante, nous pouvons parler de trois grands courants. De façon schématique, il y a d'abord ce que j'appelle l'*approche Trudeau - Chrétien*, que certains aussi appellent l'*approche statu quo*; une deuxième approche, l'approche souverainiste, et la troisième, l'approche d'un fédéralisme plus décentralisé. Je crois que mon propos reproduit assez bien la réalité, parce que vous avez dû entendre ce matin nos amis députés exprimer de façon prudente et avec beaucoup de diplomatie et de tact – je dois dire – chacune de ces trois sensibilités. Je vais donc que vous les décrire un peu plus rapidement.

L'approche Trudeau - Chrétien, d'abord, ce n'est pas nécessairement l'approche la plus populaire à l'heure actuelle, mais c'est la seule approche jusqu'ici qui a réussi à se concrétiser constitutionnellement. Je la personnalise, cette approche, en lui accolant deux noms, deux noms de gens qui ont été premiers ministres du Canada, mais aussi parce que je pense que si cette approche a réussi à prévaloir ça tient largement aux qualités personnelles de celui qui en a été le principal porteur, c'est-à-dire, Pierre Elliott Trudeau.

J'ai de plus en plus de difficulté à faire comprendre à mes étudiants ce que put être Pierre Elliott Trudeau. Il est mort à l'automne 2000. Mes étudiants le connaissent à travers des reportages télévisés qui ne lui sont pas toujours favorables. C'était vraiment

un phénomène. Ça fait trente ou quarante ans que j'observe la vie politique, j'en ai vu passer, des messies, des personnages exceptionnels, des sauveurs de la nation, mais quand je regarde toute cette succession de sauveurs et de messies, de tous ceux-là c'est encore Trudeau qui me paraît le plus fort de tous. Était-ce le meilleur, le plus sage? L'histoire jugera, mais c'était le plus fort. C'était vraiment un personnage, et je crois qu'une bonne partie de son succès est due au fait que, d'accord ou non avec ses idées, beaucoup de gens ressentaient à son égard une admiration pour l'être humain qu'il était. Et son grand adversaire, René Lévesque, eut un jour une remarque révélatrice. Il a dit : « Moi, je suis ce que les Québécois sont, Trudeau, il est ce que les Québécois voudraient être. » Et quand vous y songez, c'est un aveu assez terrible de la part d'un politicien.

Cette approche postule qu'il n'y aura pas de décentralisation, que ce soit une décentralisation limitée au Québec, ce qu'on a appelé un « statut particulier », ou encore une décentralisation poussée s'appliquant de façon plus ou moins égale à chacune des provinces. Là-dessus Trudeau, très clairement, incarne le refus. Selon lui, le gouvernement fédéral est déjà le plus faible de tous les gouvernements centraux des fédérations. En tout cas, c'est ce que suggère le partage des ressources fiscales et des dépenses publiques. Ne nous demandez pas d'aller plus loin, dit-il en substance. Il faut qu'il y ait un gouvernement central pour incarner le projet canadien. On ne veut pas tout centraliser à Ottawa, mais on va certainement dire non, par exemple, aux demandes de décentralisation très poussées qui nous sont adressées, et qui seront suivies d'autres demandes, une fois satisfaites.

Donc pas de changement là-dessus, d'où l'appellation de *statu quo*. Mais en même temps, volonté de changer, parce que à la fin des années soixante il y a des choses que les Québécois ne sont plus capables d'accepter. Et à cet égard, Trudeau leur offre un programme. Ce programme, c'est ce que les nationalistes canadiens français depuis l'époque d'Henri Bourassa avaient réclamé. André Laurendeau, dont vous avez sans doute entendu parler, grand rédacteur en chef du quotidien *Le Devoir*, écrit au début des années soixante : « Qu'est-ce qu'on veut au Québec? » Il répond à cette question dans une série de deux articles. Son premier article se lit à peu près comme le programme de Trudeau. Qu'est-ce qu'on veut? On veut d'abord que le gouvernement fédéral reflète la diversité linguistique de ce pays. Pour vous dire simplement ce que c'était, une simple anecdote – là c'est moi qui parle, ce n'est pas Laurendeau : à la fin des années cinquante il était possible de visiter le Parlement du Canada à Ottawa sans trouver un guide français. Et c'était la réalité de ce gouvernement qui à l'époque était pratiquement anglais, mur à mur. Les francophones étaient sous-représentés parmi ses fonctionnaires, et la plupart se retrouvaient dans des positions très subalternes. La langue anglaise était tellement la langue de travail que deux fonctionnaires francophones s'écrivaient en anglais au cas où des tierces personnes liraient leur correspondance. A cette insatisfaction, Trudeau propose un remède : bilinguisme l'état fédéral. C'est l'approche du fédéralisme *intra-étatique* : plutôt que de transférer des pouvoirs du centre vers les périphéries, on s'organise plutôt pour faire en sorte que le centre soit d'avantage représentatif de la diversité de la société qu'il régit.

Un autre grief traditionnel rappelé par Laurendeau : le traitement des minorités francophones hors Québec. On en parle moins aujourd'hui, mais durant les an-

nées 1870-1930 c'était un irritant majeur au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, à Saskatchewan, en Alberta, en Ontario. Les droits scolaires des minorités linguistiques francophones ont été plus ou moins écrasés. Ça a été un grief très fréquemment avancé au Québec. On disait : « Ne nous reprochez pas de nous sentir chez nous qu'au Québec, parce que à l'extérieur du Québec vous avez structuré le jeu de façon à ce que nous ne nous sentions jamais chez nous dès qu'on sort du Québec. »

Trudeau a proposé de rectifier cette injustice historique en protégeant les droits des francophones hors Québec. L'instrument de cette volonté, la fameuse Charte canadienne des droits et libertés, trouve son origine dans le souci de protéger les droits linguistiques, et ce n'est qu'au fil des versions successives de la proposition de Charte que l'on y a ajouté des droits qui suscitent aujourd'hui plus d'intérêt à Toronto que les droits des francophones minoritaires.

Et finalement, troisième élément, ce que l'on a appelé le *French power*, c'est-à-dire, faire en sorte que l'on trouve à Ottawa un personnel politique francophone qui réoriente d'avantage les politiques fédérales d'une façon plus favorable au Québec. Les paiements de péréquations ont été augmentés. Le Québec, comme province plus pauvre que la moyenne, en bénéficie. Le régime d'assurance chômage est devenu plus généreux. Ce n'était pas mal vu du côté du Québec avec la structure économique qu'on avait. Je pourrais ajouter la politique de l'énergie, favorable aux provinces du centre et de l'est, dont le Québec. Toutes ces politiques ont suscité beaucoup de récriminations. Trudeau n'a jamais été la coqueluche du Canada anglais à l'époque où il était au pouvoir. Il a décroché la majorité des sièges à l'extérieur du Québec en 1968, et ce fut la seule fois. En 1972, 1974, 1979, même en 1980, un de ses grands succès, il n'a pas la majorité des sièges au Canada anglais. C'est largement le Québec qui l'a installé et surtout l'a maintenu au pouvoir. En 1980, douze ans après être devenu premier ministre, il a obtenu 68 pour cent du vote au Québec et 74 sièges sur 75. Qui dit mieux? Je ne connais pas un seul politicien, depuis que j'observe la politique dans ce pays, qui ait réalisé un tel *score* dans sa propre province.

C'est vous dire l'emprise que cet homme-là a eue sur nous. Et par un curieux retour des choses, aujourd'hui, selon les sondages, il est plus populaire à l'extérieur du Québec, alors qu'au Québec il est devenu presque un paria politique. Il n'est pas très, très bien vu de dire des mots favorables à Trudeau, en tout cas sur son œuvre.

L'approche souverainiste maintenant. Elle repose sur l'idée qu'il est nécessaire pour les francophones du Québec de contrôler tout leur espace politique par le biais d'un état souverain. C'est la doctrine nationaliste à l'état pur, l'idée suivant laquelle un peuple doit avoir un espace exclusif, bien à lui, et exercer toute l'autorité politique sur ce territoire. Au fond, les souverainistes tirent à leur façon la leçon de l'histoire canadienne. N'oubliez pas que cette idée-là prend forme au moment où prévaut à Ottawa et à l'extérieur du Québec la situation que je viens de vous décrire. Les souverainistes disent : « Regardez, ce gouvernement fédéral, allez-vous me dire que c'est notre gouvernement? On y parle anglais tout le temps, les francophones y ont quelques ministères secondaires. Comment pourrait-on dire que c'est vraiment notre gouvernement? » Les francophones à cette époque sont dans un état d'aliénation vis-à-vis du gouvernement du Canada, un peu comme les anglophones du Québec le sont actuellement, vis-à-vis du gouvernement du Québec,

où ils sont peu représentés comme à l'heure actuelle, ou pas du tout représentés, lorsque l'autre parti est au pouvoir, et où dans la fonction publique ils comptent très peu, quel que soit le parti au pouvoir. Le discours souverainiste soutient donc qu'il est temps de tirer les leçons de l'histoire canadienne tel qu'elle s'est déroulée jusque là : à l'extérieur du Québec le français n'a pas de place. Il nous faut créer notre propre espace politique.

D'où l'idée de souveraineté, d'indépendance. C'est d'*indépendance* que l'on parle à l'origine plutôt que de *souveraineté*. *Souveraineté* est un terme plus modéré, moins effarouchant, peut-être, que l'on utilise par la suite. Et, en même temps, cette idée de nouvelle association, la plus récente expression c'est *partenariat*, un partenariat que l'on veut essentiellement économique, avec ce que l'on appelle *le reste du Canada*. *Reste du Canada* est une expression assez homogénéisante. Ceux de parmi vous qui connaissent bien le pays savent que mettre dans le même sac l'Alberta, l'Ontario et l'Atlantique, c'est faire violence à la réalité : ils ont pas mal de petites querelles de famille eux aussi. Mais reconnaissons quand même que sur le plan linguistique, ça correspond assez bien à un aspect de la réalité.

Alors, le porte-parole là-dessus c'est René Lévesque, qui lui aussi est un des grands personnages de l'histoire du Québec, un homme qui, je pense, tirait sa force du fait qu'il y avait énormément de ressentiment et d'aigreur chez les Québécois au début des années soixante, et que René Lévesque était le genre d'homme qui exprimait très, très bien ces aigreurs-là, d'une façon convaincante, et puis, en même temps, qui donnait l'impression de vouloir canaliser ces forces là vers quelque chose de progressif et de pacifique, plutôt que sur des actions violentes, comme il y en avait durant les années soixante avec le Front de libération du Québec.

Aux côtés de deux pôles moteurs, la souveraineté et le *statu quo* constitutionnel à la Trudeau, et il y a la troisième approche, une approche dite d'un fédéralisme plus décentralisé. Dans cette optique, le Québec demeure au sein de la Fédération canadienne, mais en même temps on croit que le Québec doit disposer de plus de pouvoir, que ce soit par un statut particulier, et c'était l'approche la plus populaire au début des années soixante, ou que ce soit par le biais d'une décentralisation plus générale, où on dit : « Que d'autres provinces l'aient, on s'en fiche; l'important c'est que nous l'ayons, et puis, si ça facilite les choses que ce ne soit pas un privilège pour nous, mais que tout le monde l'ait, on serait heureux avec ça. »

Cette école est incarnée par le Parti libéral du Québec. Le premier ministre le plus sympathique à cette approche qu'on ait connu à Ottawa c'est Brian Mulroney. Parmi les figures qui incarnent cette approche, Jean Charest à l'heure actuelle, Claude Ryan autrefois, Paul Gérin-Lajoie, à une époque antérieure, sont un peu des théoriciens d'un fédéralisme plus décentralisé. Puis à Ottawa il y a eu Jean-Luc Pépin aussi, qui a été un bon théoricien de ces choses.

Cette approche se heurte à deux problèmes. Le premier c'est que ses partisans n'ont jamais réussi à s'entendre sur le quantum exact de pouvoir qui était nécessaire au Québec. Parmi les projets de fédéralisme décentralisé qui ont eu cours, vous avez en 1987 l'Accord du lac Meech, qui est un accord très minimaliste, qui a passé à deux doigts – on l'oublie trop – d'être ratifié, et puis vous avez à peine quelques années plus tard le rapport Allaire, qui lui n'est pas minimaliste du tout. Ce rapport

propose de rapatrier à peu près tous les pouvoirs à Québec, et de laisser à Ottawa –là je fais une blague mais j'exagère à peine– les paiements de péréquations, la poste et la défense nationale. Il fallait que des paiements de péréquation soient versés au Québec. Il fallait un facteur pour livrer le chèque de péréquation, et il fallait une armée pour protéger le facteur contre la populace canadienne-anglaise qui estimait qu'elle se faisait avoir. (*Rialles.*)

Alors, deux projets totalement différents, mais qui ont été adoptés par le même parti politique, le Parti libéral du Québec, à peine à quelques années de distance. Donc vous voyez un petit peu la difficulté du fédéralisme renouvelé, difficulté au niveau du programme exact et difficulté également au niveau du discours politique. Un souverainiste fonce dans une direction, un partisan du *statu quo* a également une idée claire. L'option intermédiaire, elle, est obligée de se battre sur deux fronts. Un partisan du fédéralisme plus décentralisé en période de référendum sur la souveraineté trouve un grand nombre de vertus à la présence du Québec au sein de la fédération. Une fois le référendum passé, au contraire, il va mettre l'accent sur tous les problèmes: «C'est terrible, on étouffe, il faut absolument que vous nous donniez ceci.» Alors, évidemment c'est très difficile de tenir les deux discours, peut-être pas simultanément, mais à quelques années de distance, car on s'expose à se voir remettre sous le nez certains de ses propos antérieurs, et on s'expose à se faire récupérer d'un côté ou de l'autre.

La leçon qui se dégage d'un examen des élections et référendums tenus au Québec depuis 1968, c'est que si vous prenez chacun de ces trois groupes, vous constatez que chacun a réussi à remporter au total presque le même nombre de scrutins. Et ça je pense que c'est révélateur. Si je faisais le même calcul pour l'Alberta, ni Trudeau ni ses alliés provinciaux n'y ont jamais remporté une seule élection, fédérale ou provinciale, depuis 1968. Le verdict des Albertains est sans équivoque. Les Québécois, eux, sont très partagés. On n'est pas vraiment branchés dans une direction ou dans l'autre.

On pourrait ajouter que lorsqu'un des trois courants essaie de faire bouger les choses dans une direction, les deux autres ont tendance à se coaliser contre lui. C'est peut-être l'aspect plus déprimant de nos aventures constitutionnelles. Je cite en exemple la Charte de Victoria en 1971. La Charte de Victoria est un document reflétant les idées de Pierre Trudeau. On trouve dans ce document des choses après lesquelles le Québec court encore à l'heure actuelle. On offrait un droit de veto au Québec, un vrai droit de veto, un droit de veto coulé dans le béton, contrairement à celui que prévoit la loi de 1996 sur les vetos régionaux. On imposait en plus le bilinguisme dans presque toutes les provinces, c'est absolument incroyable. Et ça a échoué à cause de qui? Évidemment les indépendantistes étaient contre ça parce que c'était la vision de Trudeau, ce n'était pas la leur, mais même Robert Bourassa, promoteur de la vision du fédéralisme décentralisé, a cédé à la pression des mouvements nationalistes et a sonné le glas de cet accord. Et Claude Ryan, qui était à l'époque éditorialiste au *Le Devoir*, a fait campagne également, bec et ongles, pour que Victoria soit rejetée.

Lors des référendums sur la souveraineté en 80 et 95, les partisans du *statu quo* et les partisans du fédéralisme plus décentralisé se retrouvent à peu près tous dans le même camp.

Et il y a le paradoxe suprême qu'illustrent assez bien les accords du lac Meech (1987) et de Charlottetown (1992). Se liguent contre ces accords d'un côté Pierre Trudeau, et de l'autre côté les souverainistes, bras dessus, bras dessous, dans une alliance qui vise à torpiller ces projets dont on a accouché. C'est un peu toujours comme ça que ça se passe, et je suis à peu près certain que si une nouvelle tentative de réforme constitutionnelle était avancée, on aurait le même problème.

Regardons maintenant comment se présente aujourd'hui l'appui aux diverses options selon les sondages récents. Nous avons connu un scandale qui a fait beaucoup de mal à la cause fédéraliste, si bien que le tout dernier sondage vous indique que le *statu quo* n'a pas exactement la cote, que le fédéralisme renouvelé est l'option la plus populaire mais qu'on y croit moins, parce que les échecs de Meech et Charlottetown ont réduit sa crédibilité, et puis que la souveraineté du Québec, quel que soit le sens qu'on lui donne, qui fait actuellement davantage recette, sans réussir vraiment à écraser les deux autres options mises ensemble.

L'appui à la souveraineté-partenariat, et je dis bien *souveraineté-partenariat*, donc en présumant que l'indépendance sera accompagnée d'une association économique, connaît un léger frémissement en sa faveur durant les années récentes, et à l'occasion des derniers scandales révélés par la Commission Gomery, un enthousiasme un peu plus grand qui n'atteint pas, cependant, les niveaux de 1990, lorsque la souveraineté, la souveraineté tout court, pas d'association, la souveraineté tout court, avait atteint 66 à 70 pour cent à cette époque. On n'est pas encore retourné dans ces chiffres-là.

L'ambivalence demeure : 92 pour cent des Québécois se disent fiers d'être Québécois, et ça inclut 87 pour cent des fédéralistes, rien de paradoxal là-dedans, le bon fédéraliste est à la fois fier d'être Québécois et fier d'être Canadien. Également, 75 pour cent se disent fiers d'être Canadiens, et ceci inclut, croyez-le ou non, 64 pour cent des souverainistes. L'appui à la souveraineté-partenariat atteint 54%. Attention cependant, parce que 54 pour cent des Québécois disent qu'ils voteraient contre l'*indépendance* si la question était formulée en ces termes. Encore beaucoup de gens croient que c'est un avantage pour le Québec de faire partie du Canada, sur le plan de la sécurité publique, sur le plan social, sur le plan économique ou dans le cadre même de la mondialisation. Une critique que j'adresserais à ce sondage : si on demandait s'il est avantageux de demeurer dans la fédération *sur le plan linguistique ou culturel*, il est probable qu'on trouverait moins d'enthousiasme pour faire partie du Canada, mais cette question-là n'a pas été posée.

L'identité maintenant. Les intellectuels aiment dire aux gens : « Tu es ceci » ou « tu es cela », « nous sommes ceci » ou « nous sommes cela ». Je trouve intéressant de demander aux gens ce qu'ils croient qu'ils sont. J'ai vu beaucoup de recherches scientifiques en Espagne qui posaient ce genre de question-là, dans toutes vos communautés autonomes, et qui révélaient une très riche palette identitaire, beaucoup plus complexe que celle qu'ont tendance à avancer les gens qui évoluent au niveau central ou les gens qui évoluent au niveau des communautés autonomes. Dans le tableau que vous avez sous les yeux, se trouvent les réponses données en 1998, 1999, 2001 et 2005, à la question : « Vous sentez-vous Québécois seulement, Canadiens seulement, plus Québécois que Canadien, plus Canadien que Québécois, ou

également l'un et l'autre». Nous sommes peu nombreux à nous dire Canadiens tout court. Il est beaucoup plus courant de se déclarer Québécois tout court, mais c'est encore maintenant le choix de 19 à 25% des Québécois seulement. La grande majorité éprouve des allégeances plus complexes. Et je me rappelle que lors d'un de ces sondages, en 1998, on avait demandé : « Est-ce que vous aimez ça qu'on vous oblige à choisir entre ces deux identités? », à vous brancher, comme on dit chez nous. Et une forte majorité à cette époque – et j'aimerais bien que cette question soit posée aujourd'hui, trois quarts je pense, disaient : « Je n'aime pas qu'on m'oblige à choisir entre ces deux identités. » Tant et aussi longtemps que cette attitude-là se maintiendra, la fédération a des chances de conserver le Québec comme le partenaire majeur qu'il était.

Pourquoi cette évolution récente plus favorable à la souveraineté? Le scandale des commandites, sans aucun doute, c'est l'événement majeur depuis les dix dernières années. Son impact a été extraordinaire. Jusqu'en 2004 beaucoup d'observateurs de la scène fédérale disaient que le Bloc Québécois allait être rayé de la carte et qu'avec Paul Martin à leur tête, les libéraux fédéraux allaient balayer le Québec. Les sondages de l'époque rendaient ce scénario plausible. Jusqu'à ce qu'éclate le scandale des commandites. Il se produit alors ce qu'on appelle en langage de sondeur un *swing* de douze points. Un *swing* de douze points ça veut dire que le Parti libéral a chuté d'un coup de douze points et que le Bloc Québécois a augmenté de douze points. Il y a eu un mouvement à peu près de même ampleur à l'occasion du mois d'avril 2005, où des révélations plus croustillantes sont sorties.

Un deuxième facteur expliquant la remontée souverainiste, c'est l'impopularité des deux gouvernements libéraux, à Ottawa comme à Québec.

Finalement, les relations entre les deux gouvernements sont demeurées tendues, même avec un gouvernement fédéraliste au Québec. Ce gouvernement fédéraliste ne veut surtout pas être pris en flagrant délit de compagnonnage trop amical avec Ottawa. Et il a le réflexe de casser du sucre sur le dos d'Ottawa. Le Conseil de la fédération est une manifestation de cette attitude, la volonté d'occuper plus de place sur la scène internationale le manifeste également. Alors, évidemment c'est intéressant du point de vue du Parti libéral du Québec, parce que ça lui permet de montrer qu'il accepte le Canada mais qu'il demeure quand même fidèle à sa tradition décentralisatrice.

On ne se rend peut-être pas compte de toutes les conséquences de cette attitude. L'électeur qui voyait un gouvernement péquiste à Québec se chamailler avec un gouvernement libéral à Ottawa se disait qu'il n'y avait rien d'étonnant à voir un gouvernement souverainiste en conflit avec le gouvernement fédéral, que les torts étaient probablement partagés. Mais quand le même électeur voit un gouvernement fédéraliste à Québec reprendre et crédibiliser les arguments de ses prédécesseurs souverainistes, comme le discours sur le déséquilibre fiscal, il peut fort bien conclure qu'en rétrospective, tous les torts étaient du côté d'Ottawa et que les souverainistes avaient raison : on a mis des fédéralistes au pouvoir à Québec et ils disent la même chose que les péquistes.

En terminant, je voudrais remercier monsieur Alfons Calderon, de la Délégation générale du Québec, qui est l'auteur de la traduction du petit message que je vous

ai livré en catalan. L'accent, lui, était de Louis Massicotte, mais la traduction était de lui, et je le remercie sincèrement de m'avoir aidé à vous parler pendant quelques instants d'une façon un peu plus directe.

La moderadora

Merci, monsieur Massicotte, vous nous avez donné beaucoup d'éléments pour la table ronde. Tenim moltes preguntes, i realment crec que hem començat, d'una certa manera, aquest diàleg, que ara continuarem.

Jo, de totes maneres, voldria dir, perquè no ho he dit abans, del professor Massicotte, que és un professor que està especialitzat –ja ho hem vist, en els números– en el que en diríem els «sistemes electorals». Ha assessorat el Govern del Quebec en la reforma, un projecte de reforma electoral, i també està associat al desenvolupament democràtic de tretze països d'Àfrica, de l'Europa de l'Est i del Carib. Bé, jo volia afegir això perquè no ho havia comentat. De manera que tenim ara una taula rodona que promet ser bastant interessant amb aquestes personalitats que tenim aquí.

Volia també comentar que ara tenim entre nosaltres el professor Josep Maria Castellà, professor titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, també *canadianista*, que és una de les persones que ha contribuït més, juntament amb el senyor Vicenç Santaló, a l'organització d'aquesta jornada.

Com que és l'últim que ha arribat, professor Castellà, si pot començar...

V Ponència

Constitucions de les províncies del Canadà. El cas de la Constitució del Quebec

JOSEP M. CASTELLÀ ANDREU, *professor de dret constitucional de la Universitat de Barcelona*

1. INTRODUCCIÓ

Tractarem en aquesta ponència de les constitucions de les províncies del Canadà en general, amb un especial deteniment en la del Quebec, perquè és on s'ha produït més debat doctrinal i polític sobre la qüestió de la seva formalització en un document escrit únic, de manera semblant a les constitucions dels estats membres de moltes federacions o, salvant distàncies, als estatuts de les comunitats autònomes espanyoles i de les regions italianes.* Ara per ara s'utilitza al Canadà un concepte material de *constitució provincial*. A continuació ens preguntarem per les fonts del dret que integren les constitucions provincials i les diferències amb la Constitució del Canadà, pel contingut material de les esmentades constitucions i per les seves garanties, especialment la seva rigidesa o el procediment de reforma. Per concloure, cercarem d'establir algun paral·lelisme amb els estatuts d'autonomia, en particular, amb algunes qüestions que s'han discutit al llarg del procediment de reforma de l'Estatut de Catalunya, com ara la inclusió d'un títol primer dedicat als drets, deures i principis rectors. Abans, però, cal agrair la invitació a participar en aquesta jornada d'estudi i de debat, molt oportunament organitzada, amb l'esperança que l'experiència quebequesa d'autogovern ens pugui servir per conèixer-la més de prop i treure'n alguna aportació útil en el moment que tenim sobre la taula el debat sobre els canvis en el nostre model, des de la convicció personal de les profundes diferències entre una i altra realitats.

Per això cal començar recordant algunes característiques del federalisme canadenc on s'insereix l'autonomia quebequesa. El pacte federal de 1867 es produeix

* Aquesta ponència és fruit de l'estada a la Facultat de Dret de la Universitat de Mont-real durant l'estiu de 2001, gràcies a una beca del l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya. L'autor vol agrair al professor José Woehrling l'acollida i les orientacions per a la realització d'aquest estudi. Una primera versió es va presentar al Congrés de la Asociación Española de Estudios Canadienses que va tenir lloc a Girona el 2004.

dintre de l'imperi britànic. La Llei constitucional de 1867 que el formalitza conté bàsicament el repartiment de competències entre la federació i les províncies i el sistema institucional federal i provincial. S'ha discutit doctrinalment sobre l'abast del bilateralisme entre el Canadà anglòfon i el Canadà francòfon en l'esmentat pacte (doctrina de la dualitat dels pobles fundadors); i la seva compatibilitat amb el pacte a quatre, entre les províncies que crearen la federació (a més dels actuals Ontàrio i Quebec, Nova Escòcia i Nova Brunsvic). Aquest debat troba ressò en les discussions sobre la relació entre bilateralisme federació-Quebec i multilateralisme federació-províncies. En el primer debat s'insereix la reivindicació de la clàusula de *societat distinta* des del Quebec, base de la teoria del federalisme asimètric, i en el segon debat cal esmentar les conferències federal-provincials o intergovernamentals, importants juntament amb els pronunciaments judicials, en la interpretació del repartiment de competències, constitucionalment establert (Beaudoin, 2000, pàg. 14, fins i tot valora com a exagerat el seu protagonisme, pàg. 30); a les quals s'ha d'afegir recentment la creació del Consell de la Federació. En els casos esmentats preval una concepció intergovernamental o cooperativa del federalisme sobre la clàssica o dual. Aquestes conferències no estan previstes en la Llei constitucional de 1867. En canvi, en l'esmentada norma fonamental sí que podem trobar fonament per a una certa asimetria constitucional del Quebec respecte a la resta de les províncies (art. 92.13, 93, 94, i els preceptes que estableixen els districtes electorals del Quebec, entre altres). La Llei constitucional de 1982 completa l'anterior sense derogar-la, i afegeix als continguts esmentats uns procediments de reforma constitucional i la Carta de drets. Això suposa un gir copernicà en les relacions entre la federació i el Quebec, ja que aquesta província percep la nova constitució com una relegació del seu estatus constitucional i com una subversió del pacte originari del 1867, que reforçaria la concepció unitarista del país (Taylor, 1999, pàg. 37 i seg.).

En aquest context es planteja la qüestió sobre la conveniència o no d'aprovar una constitució per al Quebec. Una posició favorable, per exemple, se sosté en el Document del Comité *pour une réflexion et une action stratégique sur la constitution du Québec* del Bloc Québécois de 2001 «Une constitution en partage». Un Quebec sobirà requeriria una nova constitució, formal i escrita, i explica com s'hauria d'elaborar i qui ho hauria de fer (unilateralment Quebec). En qualsevol cas, algunes de les idees d'aquest document són aplicables a una Constitució del Quebec dintre de la federació. Les lleis orgàniques i quasiconstitucionals actuals servrien d'embrió de la nova constitució (pàg. 18). També el seu contingut: la constitucionalització dels drets fonamentals (com a annex de la Constitució i, per tant, amb certa autonomia respecte a aquesta, pàg. 10, el que s'explica per raons simbòliques i de tècnica jurídica o sistemàtica), amb un lloc destacat per als drets socioeconòmics, culturals i col·lectius en general (com ara l'autonomia de les nacions autòctones, pàg. 12), un sistema institucional format per un cap d'estat de caràcter republicà en un sistema parlamentari, encara que amb poders superiors, un parlament bicameral i una separació entre la Cort Constitucional i la Cort Suprema (pàg. 13-15). També Action démocratique du Québec, en el document *La voie autonomiste*, de 2004, defensa la idea d'elaborar la Charte du Québec o Constitució de «l'Estat autònom del Quebec» escrita i consensuada (pàg. 14) que contingui els drets i les responsa-

bilitats dels ciutadans, el reforçament de les institucions democràtiques, els poders de les regions del Quebec, els principis de política lingüística i de ciutadania, així com els procediments de reforma que exigeixi una majoria qualificada de l'Assemblea (pàg. 17). Més caut es mostra, en canvi, el Parti libéral du Québec en l'informe «A project for Quebec» elaborat a l'octubre de 2001 per una comissió presidida pel constitucionalista Benoît Pelletier (l'actual ministre quebequès de Relacions Intergovernamentals). En cap moment no es parla d'una constitució per al Quebec però sí de reformar les lleis més significatives per l'autogovern quebequès (llengua francesa, drets i llibertats institucionals) de manera que es reforci l'anomenat model del Quebec per mitjà de la consolidació dels valors de la societat quebequesa i la revitalització de les institucions democràtiques (pàg. 107 i seg.). El document, en canvi, posa l'accent en altres qüestions de relació del Quebec amb la federació i la resta de províncies.

La qüestió de l'existència formal i del contingut d'una Constitució del Quebec ha motivat des dels anys seixanta una reivindicació intensa provinent tant del camp polític com del jurídic. S'hi unia la reivindicació d'una Carta de drets, protegida de manera especial davant una possible reforma (Morin, 1963, pàg. 273 i seg.). Per a Morin (1985, pàg.190), l'establiment d'una nova constitució, dintre del marc canadenc, significa la codificació de la Constitució actual formada per una àmplia gamma de fonts i per l'establiment d'una jerarquia entre elles. Així, la Constitució ha d'estar dotada de supremacia sobre la resta de normes (1985, pàg. 190). Respecte al contingut de la nova Constitució, Morin considera que ha d'incloure el dret d'autodeterminació en el preàmbul (1985, pàg. 193), la forma de govern parlamentària, una carta de drets que inclogui els drets econòmics i socials, i els col·lectius, la capacitat de subscriure tractats internacionals en les matèries sobre les quals té la competència, i una clàusula de reforma que n'estableixi la rigidesa per mitjà de l'exigència de majoria reforçada i d'un referèndum d'acord amb els requisits fixats per la jurisprudència (1985, pàg. 194-217).

En el Comitè de la Constitució de 1968 tots els grups parlamentaris es van pronunciar a favor d'una constitució per al Quebec. No obstant això, el 1975 només es va aprovar la Carta de drets per llei ordinària –tot i que des del 1982 gaudeix de certa rigidesa davant d'altres lleis provincials en obligar el Parlament a fer una derogació expressa–, però no la Constitució. El 1980, la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, coneguda com a Commison Allard, elabora el document «Une nouvelle fédération canadienne» en el qual es proposava que el càrrec de sots-governador depengués de la constitució interna de les províncies (el nomenament i les funcions), i deixava per a la Constitució del Canadà, de caràcter rígid, els principis del sistema de govern parlamentari responsable i la durada de les legislatures (pàg. 44 i 140).

2. LA CONSTITUCIÓ DEL CANADÀ

Abans del 1982 predominava un concepte material de Constitució sobre el formal en relació amb la Constitució canadenca. La regulació institucional bàsica del Canadà es trobava en una pluralitat de fonts, unes escrites i altres no, amb diferent

força d'obligar. En aquest sentit, la Constitució estava formada per un conjunt no taxat de documents: normes legislatives, regles de *common law* i convencions constitucionals. D'entre les fonts escrites o legislatives, unes quantes requerien que la seva reforma fos aprovada pel Parlament imperial de Londres, a proposta del Canadà (així des de l'Estatut de Westminster de 1931): de manera destacada, bona part de la Llei constitucional de 1867 i les seves esmenes. Aquesta llei constitucional escrita es justifica en bona mesura perquè conté el repartiment de competències entre la federació i les províncies. Aquestes normes s'identificaven amb una constitució formal.

Al costat d'aquestes, les reformes constitucionals establertes pels articles 91.1 i 92.1 de la Llei constitucional de 1867, en relació amb les institucions federals i provincials respectivament, i algun altre precepte podien aprovar-se sense el concurs de Londres (les anomenades reformes *domèstiques*).

L'article 52.2 de la Llei constitucional de 1982 ha comportat l'adopció d'un concepte formal de Constitució, la Constitució del Canadà, norma superior (art. 52.1 LC 1982), la qual es caracteritza per una rigidesa en el moment de la reforma (art. 52.3 i part V) i serveix com a paràmetre del control de constitucionalitat de les lleis (art. 52.1), amb els matisos que veurem tot seguit.

Així doncs, es poden distingir fins a tres conceptes de Constitució canadenca:

a) La constitució material, de caràcter descriptiu de les normes fonamentals sobre les institucions de govern i altres qüestions bàsiques de l'organització política del país.

b) La constitució formal, d'acord amb la llista de fonts establerta per l'art. 52.2 LC 1982, que es correspon amb la denominada Constitució del Canadà.

c) I la Constitució formal rígida, que té en compte per a la seva delimitació els procediments de reforma agreujada, i de la qual quedarien fora els preceptes reformables per llei ordinària, de la federació (art. 44) o de la província que es tracti (art. 45).

Per Pelletier (1996, pàg. 42 i 53), el que és decisiu a l'hora de determinar l'abast de la Constitució del Canadà és la seva protecció (*entrenchment / enchâssement*) per un procediment agreujat que impliqui la participació de més d'una assemblea legislativa, és a dir, és de la federació i de les províncies. En aquest concepte de constitució formal es combinen dos criteris: rigidesa i no unilateralitat en l'adopció. Per això quedarien al marge del concepte de Constitució formal més estret (el citat en el punt c), tant la que es pot denominar Constitució federal, per al·ludir a les normes que regulen de les institucions de l'Estat central (s'identificaria amb els preceptes reformables per l'art. 44 LC 1982), com les constitucions de les províncies (per utilitzar l'expressió literal de l'art. 45 LC 1982), ja que, en virtut dels art. 44 i 45 LC 1982, respectivament, aquestes poden ser reformades unilateralment per llei ordinària. En canvi, Woehrling (1991) segueix un altre criteri de classificació dual entre constitució material i formal, segons que s'hi englobin o no les normes en la Constitució del Canadà, com es desprèn de l'article 52.2 LC 1982. Segons aquest criteri, la Constitució del Canadà inclouria també les constitucions de les províncies, reformables d'acord amb l'article 45 LC 1982. Aquest és el criteri majoritari entre la doctrina (Scott, Tremblay, Brun-Tremblay). En suport d'aquesta

tesi s'esmenta que el procediment de reforma de la Constitució provincial es troba situat en l'epígraf de la LC 1982 dedicat a la reforma de la Constitució del Canadà (part V).

D'acord amb el concepte formal de l'exarticle 52.2 LC 1982 (La Constitution du Canada comprend..., la Constitució del Canadà està formada per una pluralitat de fonts que remeten a orígens distints (britànic, del Parlament federal, convencional). La doctrina ha discutit sobre el caràcter taxatiu o no de la llista de l'article 52.2 i el seu annex. Mentre per a Brun i Tremblay es tracta d'una llista ampliable, per a Hogg i Woehrling és exhaustiva. A la llum de la jurisprudència de la Cort Suprema es pot entendre que estem davant una llista taxada, encara que no del tot exhaustiva, ja que ha admès com a part integrant els principis deduïbles del preàmbul (Pelletier, 1996, pàg. 77). Així doncs, es poden classificar diferents tipus de fonts segons l'origen:

a) La Llei constitucional de 1982 i les esmenes; la Llei constitucional de 1867 i les esmenes. Es tracta d'estatuts o lleis imperials, aprovats pel Parlament de Westminster.

b) Lleis federals i *orders in council*, de creació i admissió de noves províncies o d'alteració de fronteres, com les lleis federals de creació de les províncies de Manitoba, Saskatchewan i Alberta, o les lleis que estableixen les condicions d'admissió de les províncies a la federació, com la de Colúmbia Britànica del 1871 (així a Vancouver Island Railway [1994] 2 RCS, 41).

c) I privilegis parlamentaris, entesos com a deduïbles dels principis constitucionals britànics aplicables al Canadà segons el preàmbul de la Llei constitucional de 1867 (New Brunswick Broadcasting Co. v. NS [1993] 1 SCR 319). Hogg està en contra d'aquesta tesi (1997, pàg. 12).

És dubtosa la incorporació entre les fonts constitucionals de documents anteriors al 1867 d'acord amb el criteri adoptat basat en la cita literal en l'annex o derivada directament del text. Solament formarien part de la Constitució del Canadà les constitucions de Nova Escòcia (1749) i de Nova Brunsvic (1784), perquè s'hi remet l'article 88 de la LC 1867 (Pelletier i Woehrling). S'hi pronuncia en contra Hogg (1997, pàg. 6 i seg.). No, en canvi, els instruments de govern de les actuals províncies del Quebec i Ontario (Royal Proclamation 1763, Quebec Act 1774, Constitutional Act 1791, Union Act 1840) ni les lleis de creació de les províncies de Nova Escòcia i Nova Brunsvic, ni les constitucions d'Illa del Príncep Eduard del 1769, Terranova del 1832 i Colúmbia Britànica del 1866, ja que no apareixen citades en l'annex de l'article 52.2.

No formen part tampoc de la Constitució del Canadà, en un sentit formal, la Canadian Bill of Rights o Carta de drets de 1960 (LRC 1985 c. H-6), aprovada per llei federal (Skapinker [1984] 1 RCS 357), ni la Llei sobre la Cort Suprema del Canadà de 1875, per citar algunes lleis destacades que per a la doctrina tenen un valor quasiconstitucional. Aquestes normes pertanyen a la constitució en sentit material, perquè regulen els drets i les llibertats, o bé algunes de les més importants institucions del país (Hogg, 1997, pàg. 10). En tot cas, les darreres lleis esmentades no estan sotmeses als procediments de reforma constitucional previstos per la part V de la Llei constitucional de 1982, ni tenen valor de norma suprema a l'efecte del control de constitucionalitat.

3. LES CONSTITUCIONS PROVINCIALS

No hi ha un concepte formal ni codificat de Constitució provincial (Morin, 1985, pàg. 173) equivalent al que es desprèn de l'article 52.2 de la Llei constitucional de 1982 per la Constitució del Canadà. Tampoc no n'hi ha, de constitució formal, en el sentit de norma rígida defensat per Pelletier, com es veurà en l'apartat següent, quan tractarem el procediment de reforma de l'article 45. Per això alguns autors (Hogg, Pelletier) han criticat la dicotomia entre la Constitució de Canadà i les constitucions provincials en la forma que l'estableix la sentència de la Cort Suprema de New Brunswick Broadcasting. Per contra, estem davant un concepte material de constitució: no taxat ni definit, de manera que formen part de la Constitució provincial les normes relatives a l'organització i el funcionament dels òrgans de govern de la província, és a dir, l'administració pública provincial i els poders, les prerrogatives i el període de mandat de l'Assemblea Legislativa (Hogg, 1997, pàg. 88). En canvi, la distribució de poders entre la federació i les províncies i les competències de les províncies formen part destacada de la Constitució del Canadà (en la Llei constitucional del 1867).

El cas de la Colúmbia Britànica és excepcional, ja que ha codificat en part la seva Constitució provincial en aprovar una llei, ordinària, denominada Constitution Act (RSBC 1979, c. 62, modificada por SBC 1980, c. 35, art. 3), bàsicament referida a l'estructura institucional de la província (sots-governador, Executiu i Assemblea), sense que englobi tota la constitució provincial. Aquesta llei no està dotada de supremacia respecte a les restants, amb la qual cosa perd part dels atributs que solen caracteritzar la Constitució, com la rigidesa. Solament produeix un efecte de sistemàtica legislativa.

Les constitucions de les províncies, en part, es troben en la Constitució del Canadà (normalment en la Llei constitucional del 1867); en part, fora d'aquesta (Pelletier, 1996, pàg. 33 i seg.). Per tant, la Constitució del Canadà inclou, com a contingut, i d'acord amb el seu àmbit d'aplicació, la que es pot denominar Constitució de la federació i part de les constitucions de les províncies.

D'acord amb el concepte material de Constitució que regeix per a les províncies canadenques, la Constitució de cada província té una àmplia pluralitat de fonts, d'origen, de caràcter i de rang diferents, tal com va observar Morin (1985, pàg. 184-190), el qual inclou, en una noció molt àmplia de constitució provincial, entre aquestes fonts també les que són part general de la Constitució del Canadà i s'apliquen a les províncies en l'àmbit de les seves competències, com és el cas de les fonts britàniques dels drets fonamentals, des de la Magna carta, que formen part de la Constitució del Canadà a partir del preàmbul de la Llei de 1867, o bé lleis federals materialment constitucionals, com la Llei sobre la Cort Suprema, o la jurisprudència dels tribunals que interpreta les diverses fonts.

Així, entre les fonts de la Constitució provincial, s'ha de destacar:

a) Els articles de la Llei constitucional de 1867, que solament són aplicables a la província. Aquests són normalment en el títol V de l'esmentada llei, encara que també se'n puguin considerar part els articles 129, 134-137 i 144 (Pelletier, 1996, pàg. 119, la sentència Blaikie 1, matisa). En el títol V es troben tant els articles de

les constitucions de Nova Escòcia i Nova Brunsvic, com sobretot les del Quebec i Ontario, és a dir, els participants en el pacte fundacional del 1867. Com s'ha vist, aquests preceptes són part alhora de la Constitució del Canadà. No en són part, en canvi, altres preceptes d'aquesta llei constitucional, els quals encara que siguin d'aplicació restringida a alguna província, pel seu contingut quedarien fora de la Constitució provincial, com és el cas dels articles 93 i 133, relatius a qüestions lingüístiques i confessionals.

b) Lleis de creació o admissió en la federació d'una província. Ara bé, no tots els preceptes d'aquestes lleis són part de la constitució provincial, sinó que depèn del seu objecte (Banks per a Manitoba). Es tracta de lleis federals o estatuts imperials. Així, una llei federal com la de creació de Manitoba integra en la seva totalitat la Constitució del Canadà (és a l'annex) però solament una part d'aquesta és part de la Constitució provincial, ja que algun dels seus preceptes, com l'article 23, regula els drets confessionals educatius, en equivalència amb l'article 93 LC 1867, el qual no forma part estrictament de la Constitució provincial.

c) Els instruments de govern de les províncies, com la Llei del Quebec de 1774, Ontario, l'Illa del Príncep Eduard de 1769, que no són part de la Constitució del Canadà, i també les constitucions de Nova Escòcia i Nova Brunsvic, que sí que integren la Constitució del Canadà (es tracta normalment d'estatuts imperials).

d) Privilegis parlamentaris de l'Assemblea Provincial. En aquest cas, segons va entendre la Cort Suprema en el 1993, formen part alhora de la Constitució del Canadà.

e) Lleis *orgàniques* com les que regulen els poders públics, o la Carta provincial de drets aprovada com a llei provincial (Quebec, 1975; Saskatchewan 1947 i 1979; Alberta 1972, però amb valor quasiconstitucional, i altres lleis *orgàniques*, com la Carta quebequesa sobre la llengua francesa, la Llei electoral (LQ 1989, c.1), la Llei sobre la consulta popular (LRQ, c. C-64.1), la Llei sobre l'executiu o la Llei sobre l'Assemblea Nacional.

f) Les convencions constitucionals sobre les relacions entre les institucions de govern (les mateixes que en l'àmbit federal), les quals són constitució material, però no dret constitucional, ja que obliguen els actors polítics que en són destinataris, però no són normes de dret que vinculin els jutges.

g) I les regles de *common law* relatives a la prerrogativa real i, en concret, sobre el sots-governador general de la província.

Cal preguntar-se si, a més de la noció àmplia, material o descriptiva del que integri la constitució provincial, es pot parlar d'una noció més restrictiva que solament inclogui els preceptes que alhora integrin la Constitució formal del Canadà, en el sentit que estiguin protegits per procediments de reforma que excloguin la reforma flexible o unilateral per la pròpia província. En aquest sentit, Woehrling (1991, pàg. 40), al·ludeix a una mena de constitució *formal* del Quebec en relació amb les disposicions de la Llei constitucional de 1867 relatives al Quebec que requereixen, per poder ser modificades, els procediments de la part V de la Constitució de 1982 que no consisteixin en una reforma unilateral per la província. S'ha plantejat igualment la qüestió de si pel fet que una norma que integra la Constitució de la província formi part de la Constitució del Canadà, i d'aquesta manera quedaria immune a

la reforma per llei provincial i requeriria un procediment agreujat (això no és clar segons Hogg, 1997, que sembla que afirma, en relació amb les prerrogatives de l'Assemblea Legislativa, que sí que podrien ser objecte de reforma per la província en virtut de l'article 45, pàg. 12).

En qualsevol cas, és evident que el poder constituent provincial queda limitat per la Constitució federal (Morin, 1985, pàg. 177). En el supòsit que una província volgués dotar-se d'una nova Constitució, mentre formi part de la federació, haurà de respectar la Constitució del Canadà (Woehrling, 1991, pàg. 40 i seg.) i seguir, per tant, els procediments de reforma agreujada establerts (Pelletier, 1996, pàg. 127). Fins ara s'ha utilitzat un concepte abstracte de constitució de les províncies, el contingut de les quals quedarà més clar si es fa un pas i s'atén el seu sistema de reforma i de control de constitucionalitat. En l'apartat següent s'estudiaran els límits que tindria el legislador provincial, que són els límits a la reforma unilateral de la Constitució provincial.

4. GARANTIES DE LA CONSTITUCIÓ PROVINCIAL

La Constitució del Canadà és la norma suprema d'aquest país. D'aquí en deriva l'especial rigidesa i el control de constitucionalitat sobre les normes inferiors. Més problemàtic resulta aplicar aquestes garanties a la Constitució provincial, ja que no n'hi ha una noció formalitzada nítida. Així, respecte a la part de la Constitució provincial que forma part de la Constitució del Canadà, la seva supremacia (entesa com a rigidesa, que exclou el procediment de l'article 45) és establerta per l'article 52.1 LC 1982, com per a la resta de la Constitució del Canadà. En canvi, la part de la Constitució provincial que excedeix de la Constitució canadenca no queda coberta per aquesta supremacia, i, per tant, té valor de llei ordinària.

4.1. *Reforma constitucional*

Com ja s'ha apuntat, abans del 1982 no hi ha una clàusula expressa de reforma constitucional, la qual requereix únicament l'aprovació a Londres per estatut imperial a proposta del Canadà. Des del 1931 hi ha múltiples intents d'introduir una clàusula de reforma, però no aconsegueixen posar-se d'acord en les conferències constitucionals que se celebren. Solament en l'article 92.1 LC 1867 s'al·ludeix a la competència de la província per reformar-ne la constitució per llei provincial: «Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir: 1. L'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur».

En la Llei constitucional del 1982, la reforma de la Constitució de la província és prevista per la part V, que regula els procediments de reforma constitucional. En aquest títol es regulen diversos procediments de reforma, segons les matèries afectades i l'àmbit territorial d'aplicació.

Respecte a la reforma de la Constitució provincial, cal destacar que, en general, el procediment és flexible (com també ho és la reforma de l'article 44, que solament requereix la voluntat del Parlament federal per a la reforma que afecti al Govern i a les cambres parlamentàries federals), tret de determinats supòsits en què s'aplica un procediment rígid. En efecte, l'article 45 estableix la reforma de la Constitució provincial, de caràcter unilateral, per la mateixa província, i com a llei provincial. Els subjectes que hi intervenen, d'acord amb l'article 45 que esmenta la «Legislatura», són l'Assemblea Legislativa i el sots-governador general de la província. Generalment n'hi ha prou amb una llei ordinària per a la reforma, excepte en els supòsits en què la mateixa Llei constitucional del 1867 exigeix el compliment d'alguna regla de procediment. Aquest és el cas de l'article 80 de la LC 1867 (és part de la Constitució provincial del Quebec), relatiu a la composició de l'Assemblea Legislativa del Quebec i els districtes electorals, que per a l'alteració d'alguns d'ells (els de majoria anglòfona, llavors) calia majoria reforçada (majoria absoluta dels diputats que representin les circumscripcions afectades, desenvolupat per la Llei *concernant les districtes électoraux*, LQ 1970, c.7).

El procediment de l'article 45 significa una *desconstitucionalització* en el sentit formal del terme, ja que cada província pot disposar, per llei ordinària, de la reforma dels preceptes de la Constitució provincial que són part de la Constitució del Canadà.

D'aquest procediment unilateral, en queda exclòs, segons el mateix article 45, la reforma que afecti el sots-governador de la província o l'ús de les llengües francesa i anglesa, els quals requereixen l'aprovació de totes les províncies, a més de la del Parlament federal. Això significa que aquestes matèries formen part de la Constitució de la província. En aquests casos s'ha d'aplicar el que es coneix com a procediment d'unanimitat de l'article 41 de la Llei constitucional del 1982. Som davant el procediment més rígid de reforma constitucional, aplicat a una part de la Constitució provincial. D'aquesta manera es preserva un element bàsic del pacte federal de 1867: la forma de govern de la monarquia constitucional (ara parlamentària, per convenció) i les llengües oficials.

Vegem més detingudament els límits a la reforma unilateral de la Constitució de la província, tenint en compte la interpretació que n'ha efectuat la jurisprudència. Aquí s'aplica la jurisprudència existent respecte a l'article 92.1 de la Llei constitucional de 1867:

1) La reforma de la institució de la reina i del sots-governador de la província, entesa pels tribunals de manera àmplia, és a dir, com la reforma que signifiqui un canvi institucional important en la forma de govern parlamentària (SEFPO v. Ontario [1987] 2 SCR 2, 46). El sots-governador, d'acord amb la Llei constitucional de 1867, és part del sistema institucional de la província i intervé en el procés legislatiu mitjançant la sanció de les lleis o el poder de reserva (art. 90 i 55); i li corresponen la convocatòria i la dissolució de l'Assemblea (art. 82 i 85), i el nomenament i el cessament del primer ministre i dels ministres del Govern (art. 63 i 64). Per això ja l'article 65, i l'article 92.1, de la Llei constitucional de 1867 exclouen de la reforma per part de les províncies el referent als «pouvoirs, autorité et fonctions» del sots-governador i exigien per a això una llei imperial. Com ja va assenyalar el Consell Privat

en el 1892, el sots-governador és el representant de la reina en la província, com el governador general ho és per a tot el Canadà, per la qual cosa el poder executiu de la província no està subordinat al federal (les liquidateurs de banque maritime v. le receveur général du Nouveau-Brunswick [1892] AC 437).

D'altra banda, amb base a aquesta exclusió de la llei provincial, el Comitè Judicial del Consell Privat va rebutjar que un referèndum pogués decidir l'aprovació o no d'un projecte de llei, amb el que s'estaria substituint la sanció del sots-governador (com establia l'article 11 de The Initiative and Referendum Act, de Manitoba, de 1916), ja que la sanció és part del procediment legislatiu –encara que per convenció hagi esdevingut formal– i amb la llei es modificava aquest, en conferir als electors un poder legislatiu exclusiu (Re Initiative and Referendum Act [1919] AC 935). En canvi, el Consell Privat no va considerar invàlida la llei d'Alberta (The Direct Legislation Act de 1913, articles 6, 7 i 24, derogada el 1958) que regulava la iniciativa legislativa d'un percentatge d'electors, i, en cas de rebuig per la legislatura, atribuïa al cos electoral en referèndum el pronunciament sobre el projecte de llei de manera decisòria. El Consell Privat va argumentar que formalment la decisió final continuava corresponent a l'Assemblea, d'acord amb el procediment habitual que reservava la sanció al sots-governador (R. v. Nat Bell Liquors Ltd. [1922] 2 AC 128).

Tenint en compte la jurisprudència citada sembla clar que les províncies no podrien instaurar un referèndum amb valor decisor i que substituís la sanció del sots-governador provincial. Una altra cosa és el referèndum consultiu que no planteja problemes de constitucionalitat (com l'establert per la Llei del Quebec de consulta popular) o que s'adjunti un referèndum com a element necessari del procediment legislatiu (però no suficient, Morin, 1985, pàg. 216) deixant la sanció, la qual cosa es podria efectuar per una llei provincial (Pelletier, 1996, pàg. 164). Per Woehrling (1991, pàg. 49) és «raonablement clar» que la legislatura de la província pugui conferir a la població el dret d'iniciativa en els referèndums i, en canvi, és «dubtós» que la legislatura es pugui sotmetre a l'obligació d'acceptar un projecte de llei aprovat per referèndum. Critica aquests pronunciaments judicials Delwaide (1981), el qual advoca per una interpretació actual d'aquesta exclusió que tingui en compte les convencions que concorren en el càrrec de sots-governador.

D'aquesta manera, l'article 41.a de la Llei constitucional de 1982 serveix per impedir un canvi unilateral del sistema representatiu per un altre sistema basat en la democràcia directa, i també la instauració d'una república com a forma de govern de la província.

2) Les garanties constitucionals dels drets lingüístics (art. 41.c i 43.b), les quals també requereixen, en virtut del primer article citat, el procediment d'unanimitat. Això no significa que qualsevol reforma en matèria lingüística exigeixi la unanimitat de les províncies, sinó només les relatives a l'ús de l'anglès i el francès. Aquest és el cas dels articles 133 (com veurem a continuació) i que forma part de la Constitució provincial, 16-20 i 21-22 de la Carta de drets de 1982 (amb esment separat de Nova Brunsvic, i que forma part de la seva Constitució provincial, reformable per l'article 43). La resta de preceptes sobre llengües podran ser reformats d'acord amb el procediment ordinari (art. 38), com és el cas de l'article 23 de la Carta, sobre la llengua de l'educació, l'apartat primer, secció a del qual no és aplicable al Quebec

en virtut de l'article 59 de la Llei constitucional de 1982 (Pelletier, 1996, pàg. 129, Brun i Tremblay, 1997). En aquest cas ja no estariem davant una reforma de la Constitució provincial.

3) De manera implícita, també queden al marge del procediment de reforma unilateral en mans de la província afectada els principis bàsics de la Constitució canadenca, de manera que no seria possible una reforma per llei provincial que signifiqués la introducció d'una institució política estranya i incompatible amb el sistema canadenc o el principi federal (SEFPO v. Ontario [1987] 2 SCR 2, 47, que cita en la Re Initiative de 1919). En aquest sentit, abans de la Llei constitucional del 1982, la Cort Suprema ja havia rebutjat que l'article 133 de la Llei constitucional del 1867 (bilingüisme en les institucions públiques federals i del Quebec) formés part de manera exclusiva, respecte al bilingüisme en les institucions provincials del Quebec, de la seva Constitució provincial i, per tant, pogués ser modificat per una llei provincial (la Llei 101 o Carta de la llengua francesa), d'acord amb l'article 92.1 de la Llei constitucional del 1867 (Québec v. Blaikie [1979] 2 SCR 1016). Per a la Cort Suprema, es tractava d'una norma rígida que requeria, per ser reformada, una llei imperial a petició del Canadà, sobre la base d'aquest precepte, en consagrar el bilingüisme institucional, constituïa un punt essencial del pacte federal de 1867, i era part indivisiblement de la Constitution du Canada et du Québec (pàg. 1025). Per a la Cort Suprema, el denominat *volet québécoise* és inseparable del *volet fédéral*. Després del 1982, això es tradueix en el fet que per a la reforma de l'article 133 no es podria utilitzar el procediment unilateral de l'article 45, sinó un procediment de reforma agreujada, en concret el de l'article 41.

D'altra banda, i basant-nos en el respecte dels principis constitucionals, la secessió unilateral d'una província no cap dins la Constitució provincial, és a dir, no pot ser acordada unilateralment per la mateixa província interessada, com va posar en relleu la coneguda sentència de la Cort Suprema del Canadà de l'agost del 1998, en relació amb la secessió unilateral del Quebec.

4) La Carta de drets del 1982, en la mesura que contingui preceptes que es puguin incloure en la Constitució provincial, com els drets de participació, és un altre límit a la modificació de la Constitució provincial unilateral segons l'article 45 (Woehrling, 1991, pàg. 45 i 54), excepte la utilització pel Parlament provincial de la clàusula «no obstant» de l'article 33 de la Carta de 1982. En aquest cas una llei provincial pot aplicar-se «no obstant» el que estableixi la Carta de drets i llibertats. Segons Pelletier (1996, pàg. 154 i seg.), els drets de participació dels articles 3-5 són els més susceptibles de limitar els poders de les províncies (els quals no poden ser objecte d'excepció per via de l'article 33). D'aquesta manera, les províncies no poden alterar de manera unilateral el dret de sufragi i el sistema electoral per a les eleccions a l'Assemblea, sinó que han de respectar-los. Així, els articles 4 i 5 de la Carta impedeixen la modificació unilateral per Ontario i el Quebec dels articles 85 i 86 de la Llei constitucional del 1867 (durada i sessió anual de l'Assemblea). Segons la Cort Suprema, l'alteració per la província dels límits de les circumscripcions electorals no violaria l'article 3 de la Carta, però les províncies han de tenir en compte aquest article en el moment d'establir la normativa electoral (Circonscriptions électorales de Saskatchewan [1991]).

5) Altres límits a la reforma unilateral per la província vénen per l'article 93 de la Llei constitucional del 1867, que regula els drets confessionals, perquè no formen part de la Constitució de la província. El mateix cal dir respecte als articles 96-100, relatius al nomenament pel Govern federal i a les funcions i la retribució dels jutges dels tribunals superiors provincials.

Tenint en compte els supòsits anteriors, Woehrling creu que el procediment de reforma de l'article 45 és excepcional i no pot significar la introducció de noves disposicions a la Constitució (igual que l'article 43). En qualsevol cas, com també ha posat en relleu la doctrina (Woehrling, 1991, pàg. 54), la província –es refereix en concret al Quebec però és aplicable a totes– segons la interpretació àmplia donada per la jurisprudència als límits de la utilització de l'article 45, disposa de menys capacitat per modificar unilateralment les seves institucions del que a primera vista es podria desprendre de l'article 45 de la Constitució de 1982.

Woehrling posa com a exemples d'ús de l'article 45 pensant en el Quebec: la reforma dels articles 63, 65, 68, 71-80, 87 i 83-84, de la LC 1867. Caldria afegir-hi els articles 64 i 88 (Nova Escòcia i Nova Brunsvic), els articles 69-70 (Ontario). Com a exemple d'utilització de l'article 45, s'ha de destacar la reforma aprovada unilateralment pel Quebec per la qual se'n va abolir la Segona Cambra o Conseil législatif i es va canviar el nom de l'Assemblea Legislativa per Assemblea Nacional el 1968 (Loi sur la législature, LRQ, 1997, c. L-1). Com ha assenyalat la doctrina (Morin, 1985; Woehrling, 1991, pàg. 49; Pelletier, 1996, pàg. 160), de la mateixa manera que va ser abolida, seria possible introduir-hi una segona cambra per decisió d'una llei provincial.

Un problema que planteja l'ús de l'article 45, en permetre l'aprovació d'una reforma de la Constitució provincial per llei provincial ordinària, és la falta de rigidesa d'aquesta llei davant altres lleis provincials, la qual cosa deixa en mans del grup majoritari de la cambra la reforma de la Constitució provincial. Això ha motivat propostes doctrinals i polítiques que tendeixen a establir diverses fórmules per dotar de rigidesa la Constitució provincial. Així, per Woehrling (1991, pàg. 51-53) hi hauria tres possibilitats, fins i tot combinades entre elles: a) la inclusió d'una clàusula de derogació expressa a les lleis provincials que són part de la Constitució provincial, com la prevista per la Carta de drets; b) l'exigència d'una majoria reforçada per a l'aprovació d'aquesta llei provincial, qüestió sobre la qual no hi ha experiència fins ara al Canadà (ja va ser proposada per Morin el 1963 per a la Carta de drets), i c) la submissió a consulta popular del projecte de modificació constitucional, amb el risc de convertir-la llavors en massa rígida.

Al marge dels procediments de reforma de la Constitució provincial vistos fins ara, i com s'ha apuntat en veure els límits d'aquesta reforma, altres procediments de reforma constitucional establerts per la part V de la Constitució del Canadà poden incidir sobre una província, encara que no es tracti pròpiament de la Constitució provincial. Tots ells contenen elements de rigidesa, que fan distinta aquesta reforma d'una reforma per llei ordinària:

a) Article 43. La reforma de preceptes de la Constitució del Canadà que s'apliquen a una o més províncies però no a totes, però que no formen part de la Constitució provincial (Hogg, 1997, pàg. 86 i 90) o que, àdhuc formant part de

la Constitució provincial, la reforma transcendeix l'interès de la província (Woehrling, 1991). En aquest cas es requereix l'acord de les cambres de la federació i de la província afectada per la reforma. És, doncs, un procediment bilateral. Així ocorre respecte als drets confessionals educatius derivats de l'article 93 de la Llei constitucional del 1867, perquè significa una condició fonamental del compromís federal originari. Aquest va ser el procediment emprat el 1997 per a la reforma de l'article 93 LC 1867, per la qual es deixa d'aplicar al Quebec (Proulx, 1998). En canvi, l'article 93.3 sí que es podria modificar unilateralment per la província (Pelletier, 1996, pàg. 177). També es va utilitzar aquesta via en el cas de Terranova l'any 1996. D'acord amb el que hem dit, Hogg (1997, pàg. 85) estén el règim general de reforma de l'article 93 als articles de constitucions provincials similars que formen part de la Constitució del Canadà: Manitoba (així ja abans del 1982 en sentències ja vistes com AG Que v. Blaikie [1979] 2 SCR 1016), Alberta, Saskatchewan, Terranova). D'altra banda, també és d'aplicació aquest procediment de reforma als articles 94, 97 i 98, i de manera més problemàtica als articles 69-87 de la Llei constitucional del 1867, que contenen les normes bàsiques de les constitucions del Quebec i d'Ontario, i a l'article 88, que incorpora les constitucions anteriors a la federació de Nova Escòcia i Nova Brunsvic. Es tracta d'un precepte que la província no pot reformar unilateralment, perquè no és part de la Constitució provincial.

Ara bé, els camps d'aplicació dels articles 43 i 45 no sempre es distingeixen amb facilitat i poden prestar-se a confusions. L'article 45 s'aplica a les parts de la Constitució provincial incorporades a la Constitució del Canadà, en el cas contrari aquest article pràcticament no tindria camp d'actuació. Per Hogg (1997, pàg. 86), aplicar l'article 43 en aquests supòsits significaria involucrar el Parlament federal en la reforma d'aquestes parts de la Constitució provincial que afecten les seves institucions de govern. La interpretació proposada és la que es va mantenir abans del 1982, que, en aplicació de l'article 92.1 de la Llei constitucional del 1867, permetia a cada província la reforma d'aquestes parts de la Constitució del Canadà que integren la Constitució de la província.

b) Article 38. Conté el procediment ordinari de reforma constitucional, que opera quan no ho fan els altres. Requereix l'aprovació de set províncies que representin almenys el 50% de la població del país, a més de les cambres federals. Per tant, aquest procediment obre les portes a l'aprovació d'una reforma que afecti una província contra la seva voluntat.

4.2. Control de constitucionalitat

La contradicció amb la Constitució del Canadà de la part de la Constitució de la província que no forma part de la Constitució del Canadà rígida se soluciona amb la supremacia de la part rígida (art. 52.3 LC 1982). Per aquest motiu, si s'establissin noves disposicions de la Constitució provincial incompatibles amb les disposicions rígides de la Constitució del Canadà, incloent la Carta de drets de 1982, serien inoperants (Pelletier, 1996, pàg. 127). Això és conseqüència de la supremacia de la Constitució del Canadà sobre la resta de normes).

En canvi, la part de la Constitució del Canadà no rígida –la Constitució de les províncies, reformable per l'article 45– planteja un problema quant a la forma de garantir la seva supremacia, i per això s'han cercat doctrinalment formes de garantir-la, com s'ha vist en l'apartat anterior (clàusules de primacia), sense cap conseqüència jurídica remarcable fins ara.

5. ALGUNES POSSIBLES APLICACIONS DE L'EXPERIÈNCIA QUEBEQUESA A CATALUNYA: L'ESTATUT D'AUTONOMIA I LA SEVA REFORMA

Com és obvi, les diferències entre el sistema d'organització territorial del Canadà i d'Espanya són molt profundes. D'entrada, cal destacar la diferència en la designació i en el contingut de la norma institucional bàsica de l'ens territorial, Constitució i Estatut d'autonomia. Aquest darrer inclou no només normes simbòliques i organitzatives dels poders públics sinó també les competències de la comunitat autònoma. En el que aquí s'estudia, les diferències afecten bàsicament la pluralitat de fonts que integren la Constitució provincial i el seu caràcter material davant el caràcter formal i unitari en un sol text de l'Estatut d'autonomia, i també el fet que part de la Constitució provincial es trobi dintre de la Constitució del Canadà, quan, a Espanya part de la decisió jurídica fonamental d'una comunitat política com és la distribució de les competències entre l'Estat i les comunitats es fa en bona mesura en els estatuts (en el marc de l'art. 149 CE), és a dir, fora de la Constitució formal. Com és sabut, aquest fet ha propiciat que alguns autors s'hagin referit als estatuts com a *normes constitucionals secundàries* o *paraconstitucionals*. A pesar de les diferències entre tots dos sistemes jurídics, hi pot haver alguna tècnica concreta del dret canadenc sobre les constitucions provincials, que hem tractat d'explicar, que ens ajudi a reflexionar sobre algunes de les decisions que ara es plantegen en el context català de l'elaboració d'un nou estatut d'autonomia.

Em centraré en les qüestions que tenen relació amb la naturalesa unilateral o bilateral de la norma constitucional de l'ens subestatal i, el que està íntimament lligat, en alguns dels seus continguts materials. Com és sabut, en la regulació vigent (Constitució espanyola, Estatut, resolucions parlamentàries del Congrés i del Senat del 1993) tota la reforma estatutària està impregnada de bilateralisme entre l'Estat i Catalunya. S'hi ha d'afegir igualment el requisit final del referèndum obligatori al cos electoral de la comunitat autònoma (em remeto a Castellà, 2004).

A partir de les diferents modalitats de reforma constitucional existents al Canadà, ens podem preguntar si es podria imaginar un canvi constitucional que signifiqués la introducció d'una diferenciació en els tipus de reforma de l'Estatut de manera que es combinés bilateralisme (Estat-Catalunya) amb unilateralisme (Catalunya) en funció de la matèria que en fos objecte. O, encara més fàcil, perquè no exigiria una reforma constitucional: partint del preceptiu acord bilateral Catalunya-Estat per a l'aprovació de la reforma estatutària, seria possible replantejar els continguts de l'Estatut i circumscriure'ls en bona mesura als aspectes de relació amb l'Estat (distribució de les competències i finançament bàsicament), deixant a una norma interna catalana (*estatut interior* segons la terminologia utilitzada el 1932) els continguts institucionals i subjectius, és a dir, els relatius a la *vida interna* catalana

(ara en terminologia del Projecte d'estatut de 1919), de manera que aquest tipus de reforma es pogués decidir a Catalunya?

Al Canadà la reforma de la Constitució provincial exigeix l'acord unànim de les províncies, a més de l'aprovació pel Parlament federal, si afecta el sots-governador general (entès com la forma de govern) o el règim del francès i de l'anglès, és a dir, matèries hipersensibles (art. 41), i n'hi ha prou amb l'aprovació d'una província si es tracta de la reforma de la seva Constitució (art. 45), supòsit de reforma unilateral. Altres reformes constitucionals que poden afectar les províncies, encara que no es tracti de la Constitució provincial, requereixen, com hem vist, l'acord entre la federació i la majoria de les províncies (art. 38), és a dir, una fórmula multilateral per als supòsits ordinaris de reforma constitucional, o bé l'acord bilateral entre la federació i la província o les províncies afectades per la reforma (art. 43).

Deixem ara de banda les dues fórmules de reforma de la Constitució canadenca vistes darrerament (sobretot la de l'article 38), explicables en el context del Canadà per la naturalesa federal de l'Estat, les quals, a més, complicarien l'adopció d'un acord de reforma constitucional, com ens ensenya l'experiència canadenca (fracàs dels Acords del llac Meech, 1987-1990, i de Charlottetown del 1992) i centrem l'anàlisi en la dualitat entre la unanimitat (art. 41), que podem traduir en el context espanyol per acord amb l'Estat, i la unilateralitat de l'ens subestatal (art. 45).

Convé aclarir quines matèries estatutàries han de ser, en tot cas, susceptibles d'acord entre l'Estat global i la comunitat autònoma afectada (com ara passa amb l'Estatut, en la seva integritat) per tal de respectar la lògica del sistema de l'Estat autònom, i quines, en canvi, es podrien reformar amb la voluntat única de la comunitat autònoma interessada. Sense entrar en detalls, la qual cosa ens portaria molt lluny, és obvi que la regulació de les institucions d'autogovern o la introducció d'una carta de drets i deures, més enllà del necessari establiment d'un marc general en la norma institucional bàsica, podrien deixar-se decidir per una norma aprovada pel Parlament de Catalunya. En l'experiència canadenca, la reforma unilateral cobreix les institucions de govern, amb límits relatius en els principis bàsics de la forma de govern i també en els principis bàsics del federalisme canadenc. I també la Carta de drets s'aprova per una llei de naturalesa singular de l'Assemblea quebequesa (i d'altres províncies). Observin com actualment els estatuts de les comunitats autònomes de règim especial ja estableixen un doble procediment de reforma, lleugerament més simplificat quan es tracta de reformes que no afecten la relació amb l'Estat (art. 57 EAC del 1979, i també en el projecte del 2005-2006), però això no n'elimina ni la rigidesa (el referèndum continua sent obligatori en tots els casos) ni el bilateralisme (amb l'aprovació per l'Estat mitjançant una llei orgànica).

En el cas que es decidís donar relleu jurídic a aquesta diferenciació de continguts, hi ha un aspecte que no és traslladable al context català de la reforma unilateral de la Constitució provincial del Quebec i, més en general, del sistema canadenc: la falta de rigidesa de les normes constitucionals provincials que s'aproven per majoria simple de l'Assemblea, que significa que no hi ha necessitat d'arribar a consensos bàsics a l'interior de la província entre les forces polítiques parlamentàries. En canvi, d'acord amb la lògica espanyola, s'entén que és millor apostar per l'exigència de majories parlamentàries qualificades per aprovar lleis institucionals i sobre drets. D'aquesta

manera el necessari consens requereix per aprovar la reforma de l'Estatut entre les forces parlamentàries presents al Parlament de Catalunya (2/3) i el desitjable acord a les Corts hauria de tenir el seu paral·lelisme en aquestes lleis qualificades a l'interior del Parlament català.

Gràcies.

BIBLIOGRAFIA

- BANKS, M. A. (1986), «Defining 'Constitution of the province' - The Crux of the Manitoba Language Controversy», *McGill Law Journal*, vol. 31, pàg. 466-479.
- BEAUDOIN, G. A. (2000), *Le fédéralisme au Canada*, Wilson & Lafleur, Mont-real.
- BRUN, H.; TREMBLAY, G. (1997), *Droit constitutionnel*, 3 ed., Yvon Blais, Cowansville.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2004), *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.
- CLOKIE, MCD. (1942), «Basic problems of the Canadian Constitution», *The Canadian Bar Review*, vol. XX, pàg. 395-429.
- DELWAIDE, K. (1981), «La législature québécoise peut-elle implanter un système complet d'initiative et de référendum», *Les Cahiers de Droit*, núm. 22, pàg. 695-721.
- HOGG, P. (1997), *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto.
- MORIN, J. Y. (1963), «Une charte des droits de l'homme pour le Québec», *The McGill Law Journal*, vol. 9, pàg. 273-316.
- MORIN, J. Y. (1985), «Pour une nouvelle Constitution du Québec», *McGill Law Journal*, vol. 30, pàg. 171-220.
- PELLETIER, B. (1996), *La modification constitutionnelle au Canada*, Carswell, Toronto.
- PROULX, D. (1998), «La modification constitutionnelle de 1997 relative aux structures scolaires au Québec: une mesure opportune et juridiquement solide», *Revue du Barreau*, tome 58, pàg. 41-94.
- READ, J. E. (1948), «The early Provincial Constitutions», *The Canadian Bar Review*, núm. 4, pàg. 621-637.
- SCOTT, S. A. (1982), «Pussycat, Pussycat or Patriation and the New Constitutional Amendment Processes», *University of Western Ontario Law Review*, núm. 2, pàg. 247-306.
- TREMBLAY, G. (1983), «Le procédure de modification de la Constitution du Canada et ses puzzles», *Revue du Barreau*, núm. 5, pàg. 1151-1159.
- WOEHLING, J. (1991), «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», en Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démocratique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail, núm. 2, pàg. 1-110.

Taula rodona

Perspectives del Quebec en la federació Canadenca

Participants

Sr. Josep M. Castellà i Andreu, professor titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona

Sra. Nathalie Des Rosiers, professora de dret constitucional de la Universitat d'Ottawa

Sr. Louis Massicotte, professor de ciència política de la Universitat de Mont-real

Moderadora

Sra. Esther Mitjans i Perelló, directora del Centre d'Estudis Canadencs de la Universitat de Barcelona

La moderadora

Moltes gràcies, professor Castellà, per aquesta interessant intervenció i aquesta aplicació, una mica, a Catalunya, referent, en principi, a les constitucions provincials, a la Constitució canadenca, que ha tingut molt interès.

I amb això penso que, en comptes que parlin una altra vegada aquests professors que acaben de fer la ponència aquesta tarda, el professor Massicotte i la professora Des Rosiers, potser podria haver-hi alguna pregunta i podrien respondre a aspectes més concrets, tant a ells com al professor Castellà. (*Pausa.*) Professor Xavier Arbós.

El Sr. Xavier Arbós i Marín

Jo tinc tres preguntes, una per a cadascú. Començaré pel final, per la intervenció del professor Castellà. I és, més que una pregunta, l'expressió d'un cert escepticisme. La idea d'establir un patriotisme català dels drets, o dels drets catalans, per dir-ho així, sembla molt atractiva. La pregunta seria, més aviat: quins drets són susceptibles de generar aquesta adhesió cívica? Si hem de fer-los redundants respecte als que hi ha a la Constitució espanyola, fins a quin punt això compleix els seus objectius ideològics? I, d'altra banda, segurament no ho podem fer, com ell ha apuntat.

Amb relació a la intervenció del professor Massicotte, també una reflexió que és, si es vol, una elucubració. Ell ha apuntat que, no sé si com una enquesta existent o imaginària, un alt percentatge de la població del Quebec respondria a la qües-

tió de si els agradaria o no que els obliguessin a decidir. I ell imaginava, o sabia, que un percentatge alt preferiria que no els obliguessin mai a decidir –que no els obliguessin a decidir. Ara, a mi se m'acut una pregunta correlativa: estaria, doncs, disposat a renunciar al dret de decidir?, perquè l'única manera que no obliguin una persona a decidir és que no es puguin produir mai els referèndums de què sorgeix l'alternativa de decidir.

I, amb relació a la intervenció de la professora Des Rosiers, jo voldria saber fins a quin punt l'existència d'aquest Consell de la Federació pot representar un contrapès a l'existència del Consell de Relacions Intergovernamentals. És a dir, si la tradició del federalisme canadenc és la de les relacions intergovernamentals, que apleguen el primer ministre federal i els primers ministres de les províncies, el Consell de la Federació, i perdoni'm si utilitzo un símil local de la vida acadèmica, no seria com el Consell de Rectors de les universitats espanyoles, que abans de trobar-se amb el secretari d'estat d'Universitats, és a dir, el federal, diguem-ho així, es reuneixen i intervenen en l'organisme fonamental? És aquesta, la pregunta, és a dir: quina relació hi hauria entre tots dos organismes?

Moltes gràcies.

La moderadora

Moltes gràcies, professor Arbós. Els dono la paraula pel mateix ordre que ha fet les preguntes: professor Castellà, professor Massicotte i professora Des Rosiers.

El Sr. Josep Maria Castellà i Andreu

Jo crec que, efectivament, intentar fer una llista de drets és molt difícil. En el procediment de reforma actual de l'Estatut ja tenim algun document en què s'ha fet. La meua opinió personal és que és una mala tècnica legislativa repetir qüestions que ja són a la Constitució. Però sí que se m'acudeixen dos, tres, aspectes, almenys per reflexionar-hi, en què sí que cabria dir alguna cosa a l'Estatut.

Quins drets civils –i ara aquí utilitzo *civils* en el terme estricte de *drets civils* i no com a sinònim de drets i llibertats fonamentals– podrien ser susceptibles, simplement pel valor simbòlic d'atorgar-los reconeixement en la norma institucional bàsica, de traure'ls del Codi civil i passar-los a l'Estatut, a la Carta de drets? Quins drets civils, que en aquest àmbit sí que hi ha una competència important, en poden formar part? En matèria de dret de família i drets de la personalitat se m'acudeix alguna possibilitat.

En matèria de drets polítics també és important, perquè és una competència pròpia regular un aspecte de les institucions de govern, com és llur formació, certament amb uns límits constitucionals, però l'Estatut ha de poder incidir en el model de democràcia, o almenys pot plantejar-se d'incloure aspectes de democràcia participativa dintre del model de democràcia preferentment representativa globalment adoptat: quina importància es dóna a la iniciativa popular, a les audiències. Tots aquests aspectes perfilen i matisen el model que es vol adoptar. No hi he vist fins ara gran cosa sobre aquesta qüestió..., o sobre la transparència en el nou Estatut.

Evidentment, hi ha un altre aspecte, que té a veure amb la qüestió simbòlica, els drets lingüístics. I jo crec que aquí sí que és possible una regulació amb uns enun-

ciats clars en matèria de drets lingüístics, amb el caràcter que ha de tenir un estatut, que no pot ser un document exhaustiu, que no pot esgotar el tema.

I, finalment, en relació amb el desenvolupament dels principis rectors de política social i econòmica, Catalunya té competències en matèries del que generalment podríem dir-ne *drets socials, polítiques socials*. Jo crec que en aquest camp sí que l'Estatut podria ajudar a perfilar un model català, basat, amb més o menys intervencionisme dels poders públics, en les relacions socials i econòmiques, decidint quin paper hi té la societat civil, etcètera. I encara que no es pot regular en determinats àmbits, en algun altre estic segur que sí que es poden donar unes indicacions, això sí, que deixin al legislador ordinari un marge per portar a terme polítiques diferenciades, segons la situació pressupostària de cada moment, segons la ideologia o les necessitats concretes.

La suma de tot això –i fixeu-vos que no he esmentat per res els drets de llibertat clàssics, que són un element, penso, bàsic en una declaració de drets– pot donar lloc a un cert catàleg de drets. Jo, particularment, crec que són drets fragmentaris, no sé si amb prou entitat per formar una carta de drets, almenys equiparable a les que coneixem en els documents constitucionals. Per això una altra qüestió a decidir és que aquests drets s'incorporin de manera subjectiva en un títol I o declaració de drets, o bé s'incorporin en el si, en el context, dels títols dedicats a les institucions o al lloc que materialment els pertoca, que és una altra opció legislativa a considerar.

La moderadora

Sí, jo, en tot cas, abans de passar a l'altre intervinent, penso que també s'ha de tenir en compte que tot el que recull l'Estatut està garantit. Si la Constitució estableix que el contingut de l'Estatut, com competències, institucions i tot això, està protegit pel procediment de reforma estatutària, potser és un risc passar-ho a un estatut interior. Perquè, de fet, si tenim en compte la clàusula residual, és a dir, tot el que no consti en l'Estatut correspon al poder central, l'Estatut no deixa de ser una garantia. A veure, el que dic és una reflexió global, que aquests aspectes també s'haurien de tenir en compte, professor Castellà. És a dir que l'Estatut no deixa de tenir les seves garanties. I això de l'Estatut interior potser hi pot jugar en contra, en un sentit similar de com havia sigut entès el concepte mateix de supletorietat, a l'inici. Recordem que va ser una lluita aconseguir que la integració tingués en compte les fonts de l'ordenament català, no les fonts del dret estatal.

El Sr. Josep Maria Castellà i Andreu

Sí, sí, però, segurament no m'he expressat bé. La competència material, sens dubte, ha de ser a l'Estatut, perquè això sí que delimita l'espai de poder. La traducció d'aquest espai de poder en dret ja està coberta. Per tant, llavors, ja no hi entra cap clàusula de supletorietat i de preferència. És a l'interior d'aquí que, llavors sí, el fet que es faci l'Estatut segurament té una conseqüència en termes de rigidesa i té un valor simbòlic. No és el mateix que la declaració de drets sigui en un estatut que en una llei.

La rigidesa, no obstant això, s'ha de distingir del pacte bilateral amb l'Estat. Pot ser una norma unilateral i rígida. Això és el que no passa al Quebec, però podria ser una llei aprovada per tres cinquenes parts, per dues terceres parts, al Parlament de Catalunya. Se salvaria la rigidesa, necessària en una norma d'aquest objecte, sense necessitat de seguir el complicat procediment de reforma estatutària cada cop que s'hagi de modificar la Carta de drets.

La moderadora

Sí. De totes maneres, respecte a la Carta de drets de la Constitució canadenca, jo també penso que és una carta molt inspirada en el Conveni europeu de drets humans, en la mesura que és molt global i deixa un marge ampli als estats. Per tant, encara que la Carta canadenca és d'un estat, no oblidem aquest origen, que pot explicar moltes coses.

Professeur Massicotte, si vous vous rappelez de la question qu'on vous a fait...

El Sr. Louis Massicotte

Partant du constat nombre de Québécois revendiquent une double identité, mais n'aiment pas être obligés de choisir entre ces deux identités. Le professeur Xavier Arbós me demande: « Est-ce que les Québécois seraient disposés à renoncer au droit même de décider? » C'est une question très facile que mon ami m'a posée (*riales*), et je vais même préciser que ce n'est pas arrangé entre nous. La réponse est facile, c'est *non*. Les Québécois ne seraient certainement pas prêts à renoncer à décider de leur avenir politique en dépit de leur réticence à abandonner l'une ou l'autre option. Je pense qu'il y a toujours une volonté de se garder cette possibilité, au cas où nos partenaires pousseraient les choses un peu trop.

N'oubliez pas que la première fois où on a parlé de sécession au Québec c'est en 1918, en pleine crise de la conscription, où le reste du pays nous avait mis le marché en main d'une façon telle qu'un grand nombre de gens qui n'avaient jamais pensé à la chose avaient envisagé la sécession, même sans la souhaiter sérieusement.

Si vous présentez la souveraineté comme une rupture, si vous la présentez comme un choix exclusif, ça n'accroche pas. Avec Jacques Parizeau au pouvoir en 1994, on se disait: « Enfin! On va avoir des choix clairs. » On ne tricoterait pas longtemps, la question sera directe et claire: « Voulez-vous que le Québec devienne un pays souverain? » C'était la question qui était écrite dans l'avant-projet de loi de décembre 94. Et qu'en est-il advenu? Le débat fut très vif de janvier à avril 1995. C'était l'époque où mes amis Stéphane Dion et Guy Laforest se livraient un combat de coqs à la télévision canadienne. En avril 1995, on a fait les comptes. Selon les sondages, c'était 60/40 contre l'option gouvernementale. C'est là que Lucien Bouchard est arrivé avec son fameux *virage*. On a commencé à parler d'association, de partenariat, le projet a été refait et là l'opinion a commencé à bouger. Autrement dit, on ne peut s'orienter vers la rupture qu'en assurant les gens que ça ne sera pas si une rupture que ça.

Les Québécois ne sont pas disposés à renoncer à leur droit de décider, mais je trouve significatif qu'ils soient très disposés, par contre, à s'imposer un seuil plus élevé pour prendre la décision en question. Bon, là c'est mon ex-collègue Stéphane

Dion qui est le grand expert sur ces questions maintenant. Lorsqu'il nous a exposé ses idées en ce domaine, qu'il faudrait qu'un seuil plus élevé que 50 % soit imposé au referendum pour prendre une décision comme celle-là, mes collègues et moi étions unanimes dans notre désaccord. Pourtant, Stéphane Dion était bien plus proche du sentiment populaire que nous. A peu près quinze sondages, étalés sur une période de quinze ans, ont toujours dit la même chose. Les Québécois pensent que 50 pour cent plus un, c'est insuffisant pour prendre une décision aussi lourde de sens que de faire sécession du Canada. Remarquez que personne ne s'entend sur le chiffre magique à substituer à 50 %. Mais il y a un consensus à l'effet que 50 % n'est pas suffisant. Et je pense que la loi fédérale sur la clarté référendaire s'est prudemment appuyée sur ce consensus. On n'a pas commis l'erreur d'aller plus loin et de spécifier un chiffre qui aurait probablement été encore plus arbitraire.

La moderadora

Merci. Madame Des Rosiers?

La Sra. Nathalie Des Rosiers

La question posée était de savoir si le Conseil de la fédération peut véritablement être un contrepoids à ce qui existe déjà, c'est-à-dire le Conseil des relations interprovinciales ou fédérales, qui organise beaucoup des conférences interprovinciales, est-ce que finalement le Conseil de la fédération ça va être simplement une rencontre préliminaire ou préparatoire aux *vraies* rencontres fédérale-provinciales? C'est ça le grand enjeu. Le grand enjeu c'est : a-t-on vraiment besoin du Conseil de la fédération?

Je pense que le projet du Parti libéral du Québec est un projet beaucoup plus ambitieux que simplement une rencontre préparatoire; c'est un projet de véritable contrepoids. Moi, je le vois aussi comme le rôle d'*ombudsmen* de la valeur du fédéralisme. Nous avons sur la scène canadienne toutes sortes d'*ombudsmen*. Nous avons une commissaire aux langues officielles qui s'assure que l'état de la pratique des valeurs canadiennes du bilinguisme est bien réalisé; nous avons des organismes de protection des droits de personnes qui sont là aussi pour faire une certaine promotion de la valeur des droits de la personne. Alors on pourrait aussi dire: le Conseil de la fédération pourrait être un instrument de recherche et de vérification de la valeur du fédéralisme. On ne sait pas encore vers quelle voie il se destine.

La moderadora

Merci, Madame Des Rosiers. Je voulais demander à madame Des Rosiers... C'est une question. Ce que je vois ici dans le Conseil de la fédération, j'ai l'impression, qu'au fond, c'est une chose différente des relations intergouvernementales, c'est le fait qu'avec cette initiative, c'est le Québec qui porte la parole. On dirait un peu comme si le Québec voulait se légitimer..., comme si el Quebec volgués legitimar-se davant les altres províncies com a portaveu dels seus interessos davant Ottawa... Et c'est, peut-être une politique d'en finir avec la division dont Monsieur Massicotte, parlait.

La Sra. Nathalie Des Rosiers

Le Parti libéral du Québec qui est la troisième voie se cherche d'une certaine façon : il n'est pas souverainiste mais non plus status quo. Il fait le constat que la valeur du fédéralisme qui a été malmenée par l'autre partie. Là c'est un peu un constat et une liste de plaintes, et le Québec se cherche des alliés pour répondre.

Le Québec ne sera pas toujours le leader. Cette année, ce sera l'Alberta. Alors, parce qu'il y a un changement annuel de leader ce n'est pas évident que le message va toujours être le même ou qu'il va y avoir de la cohérence dans le message qui va être lancé. Et c'est un risque. Je pense qu'on aurait pu avoir quelque chose soit de plus long avec plus de visibilité, un mandat de recherche, peut-être, plus efficace. Mais je pense que c'est à faire, c'est de commencer. Je pense qu'effectivement on n'a pas réussi à avoir encore un retour symbolique sur l'investissement.

La moderadora

Oui.

El Sr. Louis Massicotte

L'idée du Conseil de la fédération n'est pas nouvelle. C'est la réédition contemporaine d'une vieille constante de l'histoire des relations fédérales-provinciales, l'idée de l'interprovincialisme : toutes les provinces unies contre Ottawa.

En 1887, vingt ans après la confédération, s'est organisée une conférence du Québec, qui réunissait les premiers ministres des provinces qui étaient opposés à John A. Macdonald, c'est-à-dire, à peu près les premiers ministres de toutes les provinces à l'époque. Il y a eu par la suite beaucoup de fronts communs des provinces dans l'histoire constitutionnelle canadienne. Une des leçons de l'histoire, c'est que ces fronts communs-là sont fragiles. Le cas le plus spectaculaire est le front commun de huit provinces contre le projet de rapatriement de la Constitution en 1981, qui a éclaté en mille morceaux.

Nos gouvernements ont la mémoire longue. À Ottawa on connaît exactement la recette pour faire face à cette situation-là. Les provinces se prétendent unies, mais on sait bien qu'elles n'ont pas toutes les mêmes intérêts. Alors on va faire des arrangements à la pièce avec chacune pour faire éclater le front commun. Et si vous remarquez, depuis le début de l'année c'est ce qui se passe, les accords à la pièce sur la péréquation, un avec la Nouvelle-Écosse, un avec Terre-Neuve. C'est ça ce qui est en train de se produire.

Alors, je n'attendrais pas trop de cette approche-là. Le ministre Benoît Pelletier s'attend à des grandes transformations, et je pense qu'il a remporté un succès l'automne dernier avec la conférence que Paul Martin a eu la maladresse de convoquer dans un cadre qui le mettait, lui tout seul, contre treize personnes qui voulaient plus d'argent. Les provinces ont rapporté un succès, un succès qui est indéniable, mais je ne suis pas sûr que ça préfigure énormément pour l'avenir.

La moderadora

Merci. Monsieur Escudé...

El Sr. Raimon Escudé i Pladellorens

Sí, gràcies. Jo voldria fer, si és possible, dues preguntes. La primera no sé si fer-la al professor Castellà o a la senyora moderadora, perquè és sobre el tema de l'Estatut interior, perquè, és clar, em sembla que el tema és bastant més ric del que fins ara ha sortit. El senyor Castellà, de passada, ha parlat de l'Estatut interior de l'època republicana. Això sí que és un fet històric, però que s'ha repetit amb un altre nom.

El doctor Castellà, evidentment de passada, ha explicat que hi ha el mecanisme de l'article 56 de l'Estatut i de l'article 57. L'article 57 és un text que ens van imposar a Madrid per evitar precisament el tema de l'Estatut interior, la possibilitat que hi hagués un estatut, com hi ha, o com sembla que hi ha, quebequès i un estatut federal.

M'explico: l'any 32, 33, quan les Corts espanyoles, d'acord amb la legislació, van aprovar un estatut retallat per a Catalunya van provocar que a Catalunya hi hagués una reacció i diguéssim: «Bé, doncs, les coses que ens sembli que les hi podem posar, posem-les en una llei nostra, ens l'aplicarem nosaltres mateixos i en direm "Estatut interior"». I és el complement. Per evitar que en la democràcia actual això es fes es va posar aquest article 57, que vostès recorden perfectament, que diu que en els temes menors d'organització, de modificació de l'Estatut no cal anar al mecanisme de l'article 56, sinó que l'únic que s'ha de fer, que també és una mica empipador, és demanar a les Corts Generals si els sembla que aquell tema es pot decidir a Catalunya. Si les Corts Generals diuen que sí, canvia el procediment i el text estatutari de segon nivell es discuteix i s'aprova a Catalunya. Molt bé.

Malgrat això, en el món polític català des de fa anys corre el que se'n diu la *doctrina Heribert Barrera*, que per als companys quebequesos diré que va ser el primer president del Parlament de Catalunya. I el senyor Barrera defensa la doctrina de dir: «Oi que els catalans no tenim llibertat total? Oi que els catalans, una pila de coses, perquè ho diu la Constitució, hem de demanar a Madrid que ens les canviï o que ens les estableixi? Doncs escolteu, totes les coses que no quedi clar que són competència d'aquest Estatut aprovat per l'Estat, posem-les en una llei pròpia, que tindrà l'avantatge que no hi haurà referèndum i que no caldran dos terços de votació, sinó majoria absoluta.»

I, és clar, aquí ràpidament es va fer una prova, i va reeixir, que és la Llei 3/1982: la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu. I, aleshores, si vostès miren aquesta extensa llei, hi ha moltes coses que en altres llocs es posen en un text estatutari i que es regulen per una llei elaborada en ponència conjunta, però sense aquesta complicació addicional i sense intervenció de Madrid. Jo recordo que en aquell temps hi havia bastant de por de veure com reaccionaria el poder central, que diguéssim: «Escolteu, hi ha un article 57 que ens dóna a nosaltres la facultat de dir *sí* o *no* a aquest camí.» No es va fer res, i aquesta llei s'ha modificat dues vegades més, i, concretament, una vegada es va modificar per donar el dret, diguem-ne constitucional, al president de la Generalitat de dissoldre el Parlament, quan deuen recordar que a l'Estat es van fer unes lleis orgàniques i modificacions d'estatuts perquè els altres presidents autonòmics tinguessin aquesta facultat. Vol dir que, en definitiva, hi ha un camí diferent que es podria utilitzar parcialment segons com acabi aquest famós

text actual per tirar endavant un estatut de segona categoria però que, almenys fins ara, no ha estat impugnat jurídicament.

I l'altra pregunta és dedicada al tema del Consell de la Federació, però no en les seves complicacions amb altres organismes, sinó en ell mateix. El Consell de la Federació, és clar, jo suposo, senyora Des Rosiers, que deu ser originat per la mentalitat anglosaxona, informal, flexible, no imperativa, perquè, és clar, quan jo ho escoltava des de la nostra mentalitat llatina o des de les nostres latituds, d'un juridicisme exasperant, és clar, això que vostè ens explicava de funcionament del Consell em semblava gairebé un conte de fades, perquè no em cabia al cap que un organisme públic funcionés d'aquesta manera. Aquí, durant uns anys, per intentar solucionar aquests problemes d'interrelació entre els poders autonòmics i l'Estat ens vam emmirallar en el Bundesrat alemany, que és un organisme estrictament jurídic. Ara sembla, en aquests moments, per això feia la pregunta, que el Govern espanyol actual promou el que en diu la Conferència de Presidents Autonòmics, que sembla una mica que és aquesta idea que parlin tots els representants. Ara, això sí, amb la mentalitat que nosaltres tenim, que el Govern espanyol té i que les Corts Generals tenen, amb un control jurídic extraordinari, perquè, per exemple..., és clar, això tampoc no és una novetat, en el sentit que hi ha una vintena de consells de tipus sectorial d'algun d'aquests temes que vostè explicava..., que a Espanya existeix un consell, però, és clar, totalment jurídic; en mans del ministre del ram; que es convoca quan ell vol, si el ministre no el vol convocar, no es convoca; en què els acords es prenen per votació en què hi ha tants representants del Govern com de les comunitats autonòmiques... És clar, és molt diferent d'això.

Aleshores, és clar, des d'aquesta sorpresa de funcionament més humà i més flexible, jo li volia preguntar –tot i que vostè ja ha explicat que hi ha alguns d'aquests aspectes que encara estan en fase inicial i que hi ha problemes– si funciona aquest sistema de consens en què el representant federal se'l convida –no com aquí, que és el que mana i el que convoca. Hi ha hagut casos o hi ha possibilitats de veure clarament que això dóna realment una atmosfera, un ambient, de coordinació? Això és el que volia preguntar.

Gràcies.

La moderadora

Moltes gràcies, senyor Escudé. A veure, interpreto la primera pregunta més com una precisió que ha fet, més que una pregunta, al professor Castellà. I amb relació a la senyora Des Rosiers, si ella hi vol dir-hi alguna cosa... Però, com que és una mica tard, la paraula, després la donarem al senyor Sort i ja acabarem aquesta ronda.

Madame Des Rosiers...

La Sra. Nathalie Des Rosiers

L'idée du Conseil de la fédération dans le projet du Parti libéral du Québec c'est qu'éventuellement cela pourrait mener à la réforme du Sénat. Ça fait très longtemps que les gens disent qu'ils veulent réformer le Sénat. C'est l'effort de dire: «Il faut créer un forum pour les provinces.» Pourquoi est-ce que ce n'est pas le forum ju-

diciaire? C'est parce qu'on pourrait simplement avoir un renvoi devant un tribunal judiciaire. Il y a beaucoup de scepticisme par rapport à ces renvois-là, en disant, peut-être, que les juges qui sont nommés par le gouvernement fédéral ne sont pas suffisamment sympathiques à notre cause. Alors on cherche une nouvelle voie, une nouvelle formule.

La moderadora

Merci, Madame Des Rosiers. Josep Sort, professor de la Ramon Llull.

El Sr. Josep Sort i Jané (professor de ciències de la comunicació de la Universitat Ramon Llull)

Sí, també sobre el Consell de la Federació. Hi ha una cosa que no tinc clara: la creació del Consell de la Federació suposa que totes les conferències de primers ministres interprovincials han desaparegut, o també continuen existint?

La Sra. Nathalie Des Rosiers

No, continuen existint.

El Sr. Louis Massicotte

J'ai assisté à une réunion du Conseil de la fédération à Niagara-on-the-Lake l'an dernier. Le Conseil de la fédération a tout à fait l'allure de la Conférence interprovinciale des premiers ministres qui a lieu d'ailleurs selon la coutume à la même époque de l'année. On peut donc penser qu'il s'agit simplement d'un nouveau nom, plus agressif peut-être, pour une institution qui est bien établie.

La Sra. Nathalie Des Rosiers

Et même avant ça.

El Sr. Louis Massicotte

Même avant ça, c'est bon.

La Sra. Nathalie Des Rosiers

Ce qu'il y a d'intéressant c'est qu'il a déjà une infrastructure assez bien établie, il y a de l'argent qui organise ces conférences interprovinciales, il y a tout un secrétariat à ces conférences-là qui travaille très fort. C'est l'inquiétude. Évidemment il y a beaucoup de gens qui sont très sceptiques par rapport au Conseil de la fédération en disant que c'est soit double emploi, c'est la même chose sous un autre nom, soit c'est un éléphant blanc, c'est-à-dire que ça ne donnera rien. Et les gens qui essaient de mettre un côté plus positif disent peut-être que le Conseil peut avoir un effet galvaniseur, un effet symbolique, qui pourrait déstabiliser un petit peu le *leadership* intellectuel du Gouvernement fédéral. Un des problèmes c'est que le Gouvernement

fédéral contrôle beaucoup. Même si le Secrétariat est exposé à être au service des provinces, le Gouvernement fédéral contrôle beaucoup l'argent, l'information et l'organisation. C'est une façon de créer une certaine compétition en permettant l'expression de débats. Selon moi, l'élément le plus important est le désir d'exprimer la valeur du fédéralisme. Alors, cette valeur de la recherche de la diversité qui ne s'exprime pas souvent en ces termes-là.

La moderadora

Merci, madame Des Rosiers. Je pense que toutes ces conférences ont été une occasion pour que nous puissions faire des réflexions. I penso que podem fer reflexions i hem d'agrair a aquests professors les seves conferències. Jo els demanaria que els aplaudíssim, i acabariem.

(Aplaudiments.)

Articles complementaris

La projecció internacional del Quebec

LAURA HUICI SANCHO, *professora agregada de dret internacional públic
de la Universitat de Barcelona*

L'acció internacional del Quebec avui és molt intensa i diversificada. Tres són les dinàmiques que han incidit en el seu desenvolupament. D'una banda, es poden identificar factors externs que, en general, són determinants de totes les relacions que s'estableixen en la societat internacional contemporània cada vegada més globalitzada i complexa. D'altra banda, el procés d'adquisició de sobirania del Canadà dins l'imperi britànic presenta un paral·lelisme significatiu amb les posteriors reivindicacions quebequeses al si de la federació, per la qual cosa es pot identificar una certa lògica de continuïtat. Finalment, influeixen també les especificitats polítiques i culturals del Quebec que creen una dinàmica pròpia d'aquesta província dins el Canadà.

L'objectiu d'aquest article és analitzar de manera general com han confluït aquestes tres tendències en la configuració del que, avui, podem descriure com una política pròpia del Quebec en matèria internacional. Aquesta triple perspectiva ens permet contextualitzar les prioritats actuals d'aquesta política i comprendre'n el desenvolupament.

1. La presència dels ens subestats en la societat internacional

Les necessitats que es plantegen a la societat internacional actual són cada vegada més diverses. La globalització implica l'extensió de les relacions internacionals a àmbits materials diferents dels que tradicionalment centraven les preocupacions estatals, i demanen nous mètodes d'acció i atrauen nous actors a l'escena internacional. Des de la perspectiva dels ens subestats, com són les províncies canadenques, aquesta vis expansiva comporta una creixent incidència de les relacions internacionals sobre matèries objecte de la seva competència, i afavoreix el seu interès i la seva preocupació per aconseguir una presència directa en l'escena internacional. Ara bé, aquest desig de participació s'enfronta amb dos obstacles fonamentals: primer, la consideració unívoca de l'estat com a subjecte de dret internacional, i segon, com a conseqüència de l'anterior, el fet que generalment els ordenaments jurídics interns atribueixen al govern de l'estat la direcció de la política exterior i, fins i tot, als estats d'estructura territorial composta, es reserva per a l'estat la competència exclusiva en matèria de relacions internacionals. Ara bé, ni totes les relacions internacionals són objecte de regulació pel dret internacional, ni la distribució de competències prevista

pel dret intern exclou forçosament tot tipus d'intervenció dels ens subestats. Sobre ambdós aspectes és necessari fer algunes precisions.

a. L'estat, subjecte de dret internacional

En considerar la subjectivitat jurídica internacional de l'estat, el dret internacional adopta, com hem indicat, una perspectiva unívoca: cada estat és un únic subjecte amb capacitat de mantenir relacions amb altres subjectes, crear normes jurídiques internacionals i ser responsable o exigir responsabilitat internacional.

Així, per exemple, la delegació canadenc a la Conferència de Nacions Unides on es va negociar el Conveni de Viena sobre el dret dels tractats entre estats rebutjava la proposta d'incloure explícitament una referència, dins d'aquest Conveni, a la capacitat dels membres d'una unió federal de poder subscriure tractats internacionals.¹ El text que es negociava en la conferència preveia aquesta possibilitat sotmesa al fet que aquesta capacitat estigués reconeguda igualment per la Constitució de la Unió Federal. Segons el representant canadenc, la referència que el mateix projecte feia a la Constitució federal era una prova clara que es tractava d'un aspecte que no correspon regular al dret internacional públic sinó que s'ha de resoldre en l'ordenament jurídic intern de cada estat.² Aquesta va ser, finalment, la posició majoritària en el si de la Conferència i, per tant, la menció a la capacitat de fer tractats dels membres d'una federació va desaparèixer en el text finalment aprovat.³

Igualment, en establir la responsabilitat per incompliment d'una norma de dret internacional, el projecte d'articles sobre responsabilitat dels estats, aprovat provisionalment per l'Assemblea General de les Nacions Unides, estableix que és indiferent quin pugui ser l'òrgan de l'estat que ha comès la violació.⁴ El dret internacional reconeix només la responsabilitat internacional de l'estat, com a tal, sense prendre en consideració quin és el nivell de govern territorial competent per actuar en la

1. Vegeu les actes resumides de les sessions plenàries, Conferència de Nacions Unides sobre dret dels tractats entre estats, segon període de sessions, Viena, 9 d'abril a 22 de maig de 1969, pàg. 6-7.

2. Segons l'article 5.2 de la proposta «los miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la constitución federal y dentro de los límites indicados en ésta», *ibid*, pàg. 6.

3. Vegeu el text final del Conveni sobre dret dels tractats entre estats, signat a Viena el 23 de maig de 1969 (BOE 142, de 13 de juny de 1980).

4. Segons s'afirma al comentari del projecte d'articles «el comportamiento se atribuye al Estado como sujeto de derecho internacional [...] un Estado no puede eludir sus responsabilidades internacionales por un simple proceso de subdivisión interna. El Estado, como sujeto de derecho internacional, es considerado responsable del comportamiento de todos los órganos, servicios y funcionarios que forman parte de su organización y actúan en esa capacidad». En aquest sentit, l'article 4.1 del projecte estableix que «se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado» (Informe de la Comissió de Dret Internacional, 53è període de sessions, 23 d'abril a 1 de juny i 2 de juliol a 10 d'agost de 2001, Assemblea General Documents Oficials, A/56/10, suplement núm. 10).

matèria segons l'ordenament jurídic intern. En general, el dret intern no es pot prendre en consideració per valorar si s'ha produït un fet il·lícit internacional. La responsabilitat internacional es defineix i es regula només per les normes de dret internacional.

En definitiva, hem de concloure i destacar que, pel dret internacional públic, l'organització territorial dels estats és una qüestió d'ordre purament intern, és a dir, pertany a la jurisdicció exclusiva de l'estat en l'exercici de la seva sobirania.⁵ Fins i tot quan es tracta de valorar i garantir l'aplicació de les normes internacionals, que es produeix en gran mesura a través dels òrgans de l'estat mitjançant la seva recepció en dret intern, el dret internacional no es pronuncia ni sobre el mètode de recepció ni sobre les formes d'aplicació. Cada estat defineix el seu sistema de recepció, estableix com s'apliquen les normes de dret internacional que el vinculen i decideix quin és el nivell de govern competent per fer-ho. El dret internacional només exigeix que l'aplicació sigui efectiva.

Ara bé, aquest tractament unívoc de la personalitat jurídica internacional de l'estat pot generar la impressió que el dret internacional exigeix l'atribució i l'exercici centralitzat de les competències en matèria de relacions internacionals. Aquesta no és, però, una conclusió correcta. El dret internacional es limita a regular les relacions entre els diferents subjectes de dret internacional, però no pretén incidir en el desenvolupament de les relacions entre els diferents nivells de govern territorial en el si de cada estat.

L'ordenament jurídic internacional no es pronuncia sobre com s'han de distribuir o de regular l'exercici de les competències pel dret intern. Així, si bé el dret internacional no reconeix subjectivitat internacional *per se* als ens subestats, tampoc no impedeix que l'ordenament jurídic intern atribueixi la capacitat de signar tractats internacionals als estats membres d'una federació, o que s'estableixin mecanismes per garantir la seva participació en les delegacions que negocien els tractats internacionals, o que se'n permeti la presència en les representacions exteriors de l'estat acreditades davant d'altres estats o organitzacions internacionals. Aquestes possibilitats de participació dels ens subestats en la planificació i el desenvolupament de la política exterior de l'estat són qüestions que, en tot cas, ha de resoldre l'ordenament jurídic intern.

En aquest context, i com hem indicat abans, cada vegada són més les matèries objecte de regulació pel dret internacional. Als estats d'estructura territorial composta, com ara el Canadà, les entitats subestats veuen com qüestions que, en l'àmbit intern, són de la seva competència exclusiva, estan afectades per tractats internacionals o són objecte de debat i negociació internacional. En la mesura que el dret intern de l'estat no estableix mecanismes que els permetin participar, les entitats subestats es poden sentir insatisfetes. Precisament, la manca de coherència entre

5. Certament en els últims anys trobem exemples d'una certa intromissió en aquesta competència interna en defensa de l'establiment de règims de govern democràtics i del respecte dels drets i llibertats fonamentals. Tot i així, es tracta d'una pràctica encara difusa i irregular que no modifica la norma general que l'organització política, administrativa i territorial és competència sobirana de cada estat.

la regulació en matèria de relacions internacionals i l'atribució de competències en altres matèries és un dels factors que els autors identifiquen com a determinant en el desenvolupament d'una política exterior pròpia dels ens subestats.⁶

En definitiva, d'una banda, la creació de fòrums de diàleg i negociació interns per assolir una postura estatal consensuada entre tots els nivells de govern territorial i, d'altra banda, el reconeixement explícit que els ens subestats poden participar legítimament en el desenvolupament de la política exterior de l'estat són elements essencials per permetre la seva participació a escala internacional. El fet que el dret intern garanteixi aquests mecanismes de participació es correspon amb una gestió respectuosa del repartiment de competències en altres matèries i, per tant, del principi d'autonomia que hauria de regir les relacions entre els diferents nivells de govern dels estats d'estructura territorial descentralitzada, com és el cas d'una federació.

b. Les activitats de projecció exterior dels ens subestats

Més enllà de la possibilitat de participar en l'exercici de les competències exteriors de l'estat com a subjecte de dret internacional, també és possible que els ens subestats intervinguin directament en l'escena internacional com a actors de la societat internacional. El dret internacional no regula totes les relacions que es produeixen en el si de la societat internacional. Així, hem de diferenciar entre els subjectes de dret internacional, principalment estats i organitzacions internacionals, i altres actors que no tenen aquesta subjectivitat però que participen activament en l'escena internacional.

Les activitats de projecció exterior dels ens subestats són nombroses i presenten un cert paral·lelisme amb les activitats pròpies de les relacions exteriors de l'estat (*ius ad tractatum*, *ius legationis*...). La diferència rau en el fet que, quan són desenvolupades per ens que no tenen personalitat jurídica internacional, aquestes activitats no es regeixen pel dret internacional públic. Actualment, hi ha una important xarxa de relacions, basades en acords de contingut divers, com ara els agermanaments de municipis, els acords de cooperació al desenvolupament i els acords de cooperació i promoció cultural, comercial o turística. Aquests acords no són, però, tractats internacionals. De manera general, no tenen un contingut jurídicament obligatori, és a dir, no creen drets i obligacions per a les parts. Es tracta de compromisos de caire polític que senzillament evidencien l'interès dels signataris per aprofundir en les seves relacions mútues. Alguns ens subestats han desenvolupat també la pràctica de crear oficines de representació permanent a l'exterior. Novament, aquestes oficines no gaudeixen dels privilegis i les immunitats que el dret internacional garanteix a les ambaixades i els consolsats estrangers.

Els estats, en general, són reticents al desenvolupament d'aquestes activitats de projecció exterior que sovint consideren una intromissió en la seva competència

6. P. SOLDATOS, «An explanatory framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy-Actors», a H. J. MICHELMANN i P. SOLDATOS, eds., *Federalism and International Relations*, Oxford University Press, 1990, pàg. 34-53.

exclusiva en matèria de relacions internacionals. Certament, la línia que separa ambdós nivells és estreta i no sempre és fàcil de dibuixar. Els ens subestats han d'anar amb molta cura actuant dins els límits que els permet el dret intern de l'estat. En cap cas aquestes activitats de projecció exterior poden contradir la política exterior de l'estat. Ara bé, novament són molts els factors que contribueixen a generar un interès creixent dels ens subestats en aquests tipus d'activitats.

La interdependència que caracteritza la societat internacional des del final de la Segona Guerra Mundial i, molt particularment, a partir de la guerra freda, ha portat molts autors a parlar de la crisi de l'estat, massa petit i/o, alhora, massa gran per fer front als nous reptes que es plantegen. Davant les limitacions de l'estat, d'una banda, el municipi, la regió o l'estat federat es presenten com un nivell de govern més proper a la realitat dels ciutadans i, per tant, coneixedor de les seves necessitats i, d'altra banda, aquests ens subestats es veuen igualment obligats a actuar en l'escena internacional si volen respondre de manera eficaç a les noves necessitats dels seus ciutadans. L'acció dins les fronteres de l'estat ja no és suficient per a la gestió de les seves competències. L'establiment de contactes amb ens subestats d'altres estats o, fins i tot, amb estats estrangers o organitzacions internacionals és un requeriment que se'ls imposa per a la gestió eficaç dels seus interessos.

Ara bé, una anàlisi a fons de la societat internacional actual porta a la conclusió que l'estat encara avui és el principal actor internacional. Així, més que de la fi del model estatal, hem de parlar de la necessitat d'un nou mètode de gestió i exercici de les competències de l'estat.⁷ Des d'aquesta perspectiva, com hem indicat, la manca de sensibilitat de l'estat envers la necessitat d'una projecció internacional dels ens subestats esdevé un factor que fomenta el desenvolupament d'una política exterior pròpia d'aquests ens. Aquesta circumstància és encara més evident quan, com passa al Quebec, la necessitat de projecció exterior es correspon amb una identitat cultural i històrica que no es percep ben representada mitjançant l'acció exterior pròpia de l'Estat.

2. El naixement i l'evolució de l'acció exterior de Quebec

Les primeres accions de projecció exterior del Quebec daten de la segona meitat del segle XIX, coincidint amb el procés de configuració de la federació canadenca com a estat independent dins l'imperi britànic.⁸ Ara bé, no hem d'oblidar que, de fet, el Canadà no va arribar a ser un estat realment sobirà fins gairebé un segle més tard

7. Com assenyala S. PAQUIN, «alors qu'autrefois les ministères des affaires étrangères assumaient pratiquement seuls les responsabilités de la politique étrangère, aujourd'hui cette politique est de plus en plus diffuse et s'opère à différents niveaux» (S. PAQUIN, «Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire», a *Les nouvelles relations internationales: le Quebec en comparaison – Bulletin d'Histoire politique*, vol. 10, núm. 1, 2001, pàg. 22).

8. Es tracta de la creació l'any 1872 de les agències per al reclutament d'immigrants al Regne Unit i a Nova Anglaterra. L'any 1882, es nomena un representant del Quebec a París amb un mandat més general i vinculat amb la representació de la província en tots els àmbits de la seva competència (http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique_internationale/historique/historique.asp).

com a resultat d'un procés similar al que ha seguit posteriorment el Quebec en el si de la federació.⁹ L'estatut internacional del Canadà va ser reconegut explícitament per primera vegada l'any 1931, però no fou fins al 1947 quan el governador general va adquirir plenes facultats en l'exercici de la política exterior de l'Estat.¹⁰ Així, tot i que el cap de l'Estat és, encara avui, el titular de la corona britànica, a partir d'aquest moment, aquesta és una condició simbòlica que no impedeix afirmar la independència del Canadà com a estat sobirà en la societat internacional.

El Quebec pren les primeres mesures significatives per al desenvolupament d'una acció exterior específica poc temps després. Concretament, a partir de la creació, l'any 1967, del Ministeri d'Afers Intergovernamentals,¹¹ posteriorment transformat en el Ministeri de Relacions Internacionals.¹² Aquest ministeri garanteix i coordina la presència internacional del Quebec en els àmbits que són d'interès especial per a la província. L'Estat federal, però, ha mantingut una actitud reticent envers el desenvolupament de les activitats de projecció exterior del Quebec. La posició dels governs federal i provincial divergeixen en la interpretació del repartiment de competències que fa l'ordenament jurídic intern en matèria de relacions internacionals. Si la tesi federal defensa la necessitat de mantenir la unitat de la política exterior canadenca, el Quebec defensa la legitimitat de les activitats exteriors en les matèries que són competència legislativa seva segons el dret intern.¹³

En aquest context, la política exterior del Quebec s'ha desenvolupat seguint les dues línies a les quals ens hem referit en l'apartat anterior. D'una banda, el Quebec participa, com a part del Canadà, utilitzant mecanismes de negociació i diàleg amb el Govern federal. D'altra banda, la província ha desenvolupat una acció exterior pròpia que s'ha materialitzat en la conclusió d'un gran nombre d'acords i d'altres tipus d'activitats per a la gestió i defensa dels seus interessos específics.

a) La participació en la política exterior canadenca

El principal problema que es planteja en valorar la participació de les províncies canadenques en l'exercici de la política exterior d'aquest Estat és el fet que la Llei constitucional de 1867 no fa cap atribució explícita de la competència en aquesta matèria. El motiu és que, com ja hem indicat, en aquell moment, el Canadà s'integrava encara dins l'imperi britànic i, per tant, li mancava la independència sobirana necessària per dur a terme una política exterior pròpia. Quan aquesta sobirania

9. En aquest sentit C. EMMANUELLI destaca que «entre 1867 et 1931, les autorités canadiennes accentuent leur participation dans les relations internationales de l'Empire, dans l'idée d'assumer progressivement seules la défense des intérêts du Canada à l'étranger (aujourd'hui le Quebec semble suivre une ligne de conduite similaire)». (C. EMMANUELLI, *Droit international public. Contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne*, 2^a ed., Willson & Lafleur, Mont-real 2004, pàg. 32).

10. Ibid, pàg. 32-36.

11. Aquest Ministeri estava sota la supervisió del primer ministre de la província (<http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/1850.html>).

12. Loi sur le Ministère des Relations internationales L.R.Q., capítol M-25.1.1.

13. C. EMMANUELLI, *Droit international public...*, op. cit., pàg. 91-92.

es va adquirir plenament, no es va resoldre tampoc de manera explícita la qüestió de l'atribució de competències.¹⁴ Davant aquest silenci, la qüestió s'ha de resoldre aplicant les clàusules residuals contingudes en la Llei de 1867, i més concretament, el Govern federal justifica la seva competència en la matèria a partir del poder general que es deriva de l'article 91 per garantir «la pau, l'ordre i el bon govern del Canadà».¹⁵

En principi, la interpretació jurisprudencial d'aquesta clàusula ha portat a atribuir al Govern i al Parlament federal la competència sobre tota matèria que tingui una dimensió nacional o un caràcter urgent. Posteriorment la jurisprudència ha evolucionat fent un repartiment més acurat i favorable a les províncies a l'hora de decidir quines qüestions compleixen realment aquestes dues característiques.¹⁶ Dins l'àmbit de la política exterior el problema es fa difícil de resoldre perquè es tracta d'una competència transversal que afecta matèries molt diferents. Així, quan l'any 1932 es va plantejar al Comitè judicial del Consell privat quin era el nivell competent en matèria d'emissions radiofòniques, la sentència va ser clarament favorable al Govern federal en la mesura que, primer, es tractava d'una matèria no explícitament atribuïda a les províncies i, segon, es derivava de l'aplicació d'un conveni internacional signat pel Canadà. Ara bé, l'any 1937, en el cas de les convencions internacionals del treball, el mateix òrgan jurisdiccional va considerar que les normes internes de desenvolupament s'haurien d'adoptar per al nivell de govern, federal o provincial, titular de la competència en la matèria específica segons el dret intern. És a dir, si es tracta d'una matèria atribuïda a les províncies explícitament, el Govern federal no podrà recórrer a la clàusula residual de l'article 91.¹⁷

En definitiva, en matèria de tractats, d'una banda el silenci del dret intern canadenc fa que, des de la perspectiva del dret internacional sigui difícil justificar la competència de les províncies que, en tot cas, quedaran sotmeses a la voluntat de les altres parts contractants i del mateix Govern federal. D'altra banda, tenint en compte que l'ordenament jurídic canadenc segueix la tradició anglosaxona de dualisme en la recepció dels tractats internacionals, el Govern federal es pot trobar en la difícil tessitura d'haver de negociar i ratificar tractats que després s'hauran d'aplicar mitjançant lleis provincials. Aquesta circumstància afavoreix l'establiment de mecanismes de diàleg i participació en el procés de conclusió dels tractats per evitar

14. Com assenyala K. RICHARD ni en el procés de patriació, al principi dels anys vuitanta, ni en els acords del llac Meedch o Charlottetown, als anys noranta, es va tractar aquest tema (K. RICHARD NOSSAL, *The politics of Canadian foreign policy*, Prentice Hall Canada, Scarborough, 1997, pàg. 295).

15. Segons la clàusula residual continguda en l'article 91 de la Llei constitucional de 1867 «*il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignée aux législatures des provinces*».

16. Un bon estudi sobre aquesta qüestió publicat en castellà és la contribució de J. B. ALTADILL FERRÉ, «La distribución de competencias entre la federación y las provincias en Canadá», a E. MITJANS; CASTELLÀ, J. M. (coords.) *Canadá: Introducción al sistema político y jurídico*, col. «Canadiana», núm. 1, publicacions UB, Barcelona 2001, pàg. 103-117.

17. K. RICHARD NOSSAL, *The politics of...*, pàg. 296-297.

un futur incompliment de les obligacions assumides. Igualment, aquesta situació exigeix la col·laboració de les províncies en les tasques de seguiment i control del compliment dels tractats internacionals dels quals forma part el Canadà.¹⁸

Hem de destacar, però, que, durant molt de temps les relacions de coordinació entre el nivell federal i el provincial s'han produït de manera oficiosa. La pràctica de convocar conferències ministerials en les quals participaven membres dels governs provincials i federal no estava recollida ni regulada en cap norma específica, sinó que es fonamentava en la voluntat i la necessitat de cooperació de les parts. La creació, l'any 2003, del Consell de la Federació ha omplert aquest buit institucional.¹⁹ Tot i això, entre els àmbits en els quals es preveu la intervenció d'aquest òrgan, no figuren les relacions internacionals. Aquesta matèria continua sent un punt conflictiu en les relacions entre el Govern federal i les províncies que s'ha d'anar resolent cada vegada que es planteja un interès provincial específic per participar en la delegació canadenca davant una conferència o una organització internacional o en el procés de conclusió d'un tractat internacional. El conflicte ha estat especialment difícil quan es tractava del Quebec. Aquesta província defensa la seva especificitat en el si de la federació i ha donat una importància especial a l'afirmació de la seva presència internacional en els àmbits materials en què té competència segons el dret intern.

En aquest context, les possibilitats de participació del Quebec en el desenvolupament de la política exterior canadenca s'han resolt sempre, cas per cas, per la via de la negociació entre el Govern provincial i el federal. En exercici d'aquesta pràctica, el Quebec ha aconseguit veure reconeguda la seva capacitat de participar en les relacions internacionals del Canadà en matèria de drets humans, medi ambient, dret laboral, i també, molt especialment, en l'àmbit de la francofonia.²⁰ Quan s'ha arribat a un acord, la delegació canadenca compta amb la participació de representants provincials que estan sota la direcció i la coordinació del Ministeri de Relacions Internacionals del Québec.²¹ Aquest ministeri també s'ocupa de controlar el posterior desenvolupament del tractat internacional per les autoritats provincials competents i de vetllar perquè es compleixi.²² Ara bé, en tot cas, es tracta

18. En aquest sentit, per exemple, les províncies participen activament en els informes que el Canadà presenta als òrgans internacionals de control i verificació del compliment, com ara el Comitè del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, el sistema de seguiment establert per la Convenció Marc de Nacions Unides sobre el canvi climàtic i el Protocol de Kyoto, o els processos dins l'òrgan de solució de diferències de l'OMC.

19. J. F. GAUDREAU-DESBIEUX, «El Consell de la Federació i els reptes contemporanis del federalisme canadenc», *El Clip* núm. 29, 2004, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.

20. Vegeu el document «Québec en los foros internacionales», *La Acción internacional de Québec*, octubre 2005, núm. 1 (<http://www.mri.gouv.qc.ca>).

21. Per exemple, representants del Quebec participen amb la delegació de Canadà en les sessions de la Comissió de Drets Humans de Nacions Unides, de la Comissió de la Condició Jurídica i Social de la Dona, de les Nacions Unides, i en diversos grups de treball de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE).

22. Per exemple, el Conveni sobre la diversitat biològica, el Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic o el Protocol de Kyoto.

d'una participació fonamentada en acords específics de caràcter oficials, en els quals només participen el poder executiu federal i provincial.²³

En definitiva, fins ara, ha fracassat tot intent d'obtenir un reconeixement oficial amb caràcter general del dret de la província a participar en els àmbits de la política exterior canadenca que siguin del seu interès específic. Aquesta tendència sembla que es modifica, però amb el Govern federal escollit en les eleccions del gener de 2006. Dins una nova perspectiva, el nou primer ministre canadenc, S. Harper, parla de la necessitat d'instaurar un federalisme d'obertura fonamentat en el respecte del repartiment de competències i, concretament, en la necessitat d'integrar els interessos i les prioritats de les províncies en la definició de la política exterior canadenca.²⁴ Aquesta posició ja ha tingut una realització concreta en l'acord, signat el 5 de maig de 2006, amb el primer ministre quebequès, J. Charest, en el sentit d'incloure representants del Quebec en la delegació canadenca en el si de la UNESCO. Es realitza així una de les fites que, com veurem en el proper apartat, constituïa una prioritat actual del Quebec, i s'obren noves perspectives interessants en aquest àmbit en reconèixer també explícitament la possibilitat d'una certa especificitat d'aquesta província respecte a la resta.

b) L'acció exterior del Quebec

Les activitats de projecció internacional del Quebec inclouen tant la conclusió d'acords, com la creació d'oficines de representació a l'estranger i la participació en el si d'organitzacions internacionals. Tot i que la província considera que aquestes activitats són part d'una veritable política exterior pròpia, des de la perspectiva del dret internacional hem de recordar que el Quebec no gaudeix d'un estatut internacional comparable al dels estats. Es tracta d'un actor internacional que no rep la consideració de subjecte de dret internacional i, per tant, aquestes activitats han de ser valorades des d'aquesta perspectiva.

El Quebec és part de més de sis-cents acords internacionals. Cal destacar que molts d'aquests acords han estat signats amb governs d'altres estats, d'altres ho són amb entitats subestatals estrangeres, territorials o funcionals, i aproximadament uns trenta-set són acords entre el Quebec i organismes internacionals. Tot i que, com hem indicat, no són tractats internacionals en un sentit estricte, s'ha de reconèixer que, de vegades, pot resultar difícil establir una distinció clara perquè, primer, es fa servir la terminologia pròpia del dret internacional dels tractats; segon, l'altra part és el representant d'un estat sobirà, i, tercer, s'estableixen compromisos dels quals es poden derivar drets i obligacions concrets per a les parts.

23. D. CAMERON, «Las relaciones intergubernamentales en Canadá», a J. P. MEEKISON (ed.) *Las relaciones intergubernamentales en los países federales. Una serie de ensayos sobre la práctica de la gobernanza federal*, Foro de Federaciones, Ottawa 2000, pàg. 27.

24. Discurs pronunciat a la Cambra de Comerç de Mont-real el 20 d'abril de 2006. Aquesta posició es reflecteix també clarament al *discours du Trône* pronunciat per la governadora general del Canadà el 4 d'abril de 2006 (Vegeu: *Le nouveau gouvernement du Canada. Discours du Trône. Une nouvelle feuille de route*, 39^{me} législature, 4 avril 2006 http://www.sft-ddt.gc.ca/sft-ddt_f.pdf).

Les matèries objecte d'aquesta intensa activitat internacional són molt diverses.²⁵ Destaquen, pel nombre d'acords conclosos, l'activitat desenvolupada en matèria d'educació i formació (gairebé dos-cents acords), cultura (uns seixanta), transports (més de cent acords, molts d'ells dirigits al reconeixement mutu del permís de circulació), medi ambient (més de cinquanta acords, la major part amb els estats nord-americans de Vermont i Nova York, per a la gestió de problemes fronterers, i també per qüestions relatives a la regió dels Grans Llacs) i seguretat social (gairebé cinquanta acords signats amb l'objectiu de permetre l'acumulació dels períodes de cotització a diferents estats i la coordinació entre els ministeris competents per garantir el cobrament de la pensió de jubilació a l'estat de residència). També des de la perspectiva de l'Estat espanyol, cal assenyalar els cinc convenis de cooperació signats amb Catalunya des de l'any 1983, el Conveni de cooperació en matèria d'agricultura amb Cantàbria, l'any 1989, i el Conveni amb la Diputació de Madrid signat l'any 1981. Finalment, cal fer un esment especial dels convenis signats amb algunes organitzacions internacionals que, o bé tenen la seu principal dins el territori de la província, com l'Organització d'Aviació Civil Internacional (OACI), que tenen la seu a Mont-real, o bé hi han establert alguna oficina o delegació, com ara l'Institut Estadístic de l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO). Aquests acords criden l'atenció novament perquè el seu contingut es correspon amb matèries típiques del dret internacional públic, atès que tenen per objectiu funcionar com a convenis complementaris de l'acord de seu de l'organització internacional en qüestió amb el Canadà.

L'altra via d'acció fonamental del Quebec a l'exterior ha estat la creació d'oficines de representació. Segons les seves característiques i funcions principals podem distingir: les delegacions generals, les delegacions, les oficines, les antenes i els agents comercials. Les delegacions generals són les més importants i poden desenvolupar activitats en l'àmbit econòmic, educatiu, cultural, d'immigració i d'affers públics. Les delegacions són una mica més petites però tenen el mateix àmbit material de competències. Les oficines, les antenes i els agents comercials actuen en àmbits molt més específics que es fixen en funció del seu emplaçament i les prioritats que se'n deriven.²⁶ Totes les representacions a l'estranger defineixen el seu àmbit d'acció geogràfic, que pot incloure més d'un estat. La següent taula especifica el nombre, l'any de creació i l'emplaçament de totes les representacions del Quebec a l'estranger:

25. El Ministeri de Relacions Internacionals fa una classificació en vint sectors diferents: adopció internacional, agricultura i alimentació, cooperació al desenvolupament, comunicacions, condició de la dona, cultura, desenvolupament econòmic, educació i formació, finances, privilegis i immunitats, justícia, població, recursos naturals, ciència i tecnologia, seguretat pública, seguretat social, transports i altres àmbits de cooperació.

26. Algunes d'aquestes representacions tenen la seu en el mateix edifici de l'ambaixada o del consolat del Canadà al país receptor. És el cas, per exemple, de les oficines de Beijing, Damasc, Hong Kong, Shangai i Viena.

	<i>Delegacions generals (6)</i>	<i>Delegacions (4)</i>	<i>Oficines (9)</i>	<i>Antenes (6)</i>	<i>Agents comercials (3)</i>
Emplaçament	Brussel·les (1972)	Boston (1969)	Barcelona (1999)	Atlanta (1978)	Lima
	Londres (1963)	Buenos Aires (2000)	Beijing (1998)	Berlín (1997)	Hanoi
	Ciutat de Mèxic (1980)	Chicago (1969)	Damasc*	Roma (1982)	Milà (1965)
	Nova York (1940)	Los Angeles (1970)	Hong Kong*	Santiago (1998)	
	París (1961)		Miami (2001)	Seül (1997)	
	Tòquio (1973)		Munic (1997)	T'aipei	
					Shangai (1999)
				Viena*	
					Washington (1978)

* Són oficines d'immigració. És a dir, tenen les competències essencials de gestionar i facilitar el procés d'immigració al Quebec facilitant informació sobre les necessitats i les oportunitats laborals a la província, el coneixement d'idiomes, les qüestions legals, etc.

El Quebec reconeix també una importància especial a les seves relacions amb determinades organitzacions internacionals que, per les seves competències, actuen en matèries d'especial interès per a la província. És el cas, per exemple, de la UNESCO, l'Organització Internacional del Treball (OIT), l'Organització Mundial de la Salut (OMS) i l'Organització Mundial del Comerç (OMC). La participació en les activitats d'aquestes organitzacions es produeix per la via d'acords de cooperació específics, o bé es limita a un seguiment detallat de les seves activitats.

Per concloure, cal destacar que, segons es deriva del Pla estratègic 2005-2007, publicat pel Ministeri de Relacions Internacionals, les prioritats de l'acció exterior del Quebec en els pròxims anys se centren en:

- El reforçament de les seves relacions bilaterals amb els Estats Units d'Amèrica, França, la Unió Europea, els països en vies de desenvolupament i tots els estats que puguin ser d'interès especial per a les institucions i les empreses de la província.

- Ampliar la seva participació en els fòrums multilaterals, bé directament, bé al si de les delegacions canadenques. Dins d'aquesta línia, l'interès principal es dirigeix a continuar una política activa de participació en el si de les cimeres de la francofonia, enfortir la presència a la UNESCO, especialment en la negociació del conveni internacional sobre la protecció de la diversitat dels continguts culturals i les expressions artístiques, i continuar la presència del Quebec en les organitzacions internacionals d'ens regionals i estats federats.

3. Consideracions finals

La projecció internacional del Quebec ha estat sens dubte una de les prioritats polítiques de la província. Tot i que les possibilitats de realització d'aquesta expansió estan limitades per la manca d'un estatut internacional reconegut, el Quebec aprofita totes les vies que existeixen actualment per garantir la defensa i la promoció dels seus interessos a l'estranger.

Primer, pressiona el Govern federal de Canadà perquè faci un reconeixement oficial del seu dret legítim de participar en l'àmbit internacional quan s'hi tracten

qüestions de competència provincial. Certament, l'èxit d'aquestes gestions ha estat divers en funció de les matèries. Hi ha dos principals problemes que es plantegen. D'una banda, no hem d'oblidar que el Quebec no és l'única província canadenca amb aspiracions a obtenir una presència internacional. La mateixa especificitat cultural i històrica del Quebec en el si de la federació pot contribuir a la dificultat de consensuar posicions amb la resta de províncies, quan els interessos són molt divergents. D'altra banda, el Govern federal ha estat, en general, reticent a renunciar al protagonisme que, a partir de l'adquisició de plena sobirania del Canadà, li correspon en matèria de relacions internacionals. Com ja hem indicat, la nova proposta respecte a l'establiment d'un federalisme d'obertura obre un camp molt interessant per avançar en un futur proper.

Segon, el Quebec ha establert una xarxa molt extensa i completa de relacions a l'estranger. En general, aquest tipus d'activitat dels ens subestats es diferencia de la pròpia dels estats sobirans tant pel seu contingut i com pels subjectes implicats. Una gran part de l'acció exterior del Quebec el relaciona amb ens subestats estrangers: estats federats, regions o d'altres tipus d'institucions públiques. Ara bé, a vegades, les relacions s'estableixen amb subjectes de dret internacional –estats o organitzacions internacionals–, per la qual cosa és difícil distingir-les de les relacions internacionals en sentit estricte. Aquest fet prova la voluntat de la província d'obtenir una certa autonomia i un reconeixement en el desenvolupament exterior de les seves competències. Ara bé, des de la perspectiva del dret internacional públic, el Quebec, com a tal, no té personalitat jurídica internacional, per tant, no és possible incloure-les dins les activitats pròpiament regulades per aquest ordenament jurídic. Novament, el canvi d'actitud en el Govern federal és l'element clau per permetre el perfeccionament de la política d'acció exterior quebequesa en un clima de cooperació entre l'Estat federal i la província.

Una introducció al sistema federal canadenc

JOSÉ WOEHLING, *professor titular de la Facultat de Dret de la Universitat de Mont-real*

La creació del Canadà: les raons d'haver optat per un sistema federal

L'any 1867 es va crear la federació canadenc. En aquella època, diverses colònies britàniques semiautònomes van veure la necessitat d'unir-se per formar una entitat més gran, bàsicament per resoldre els problemes econòmics que patien. Uns quants anys abans, els Estats Units havien denunciat el Tractat de reciprocitat (una mena d'acord de lliure comerç), el qual havia entrat en vigor dotze anys abans a les colònies canadencs. Aquella decisió va provocar que es restringís l'accés al mercat americà de les exportacions canadencs. Com a conseqüència, les colònies canadencs van haver d'afrontar la necessitat de desenvolupar el comerç entre elles mateixes en les línies Est-Oest.¹

Un altre factor que va contribuir a la unificació de les colònies va ser la necessitat de trobar una solució més satisfactòria a les relacions entre la majoria catòlica francòfona del Baix Canadà –que, posteriorment, es convertiria en la província del Quebec– i la majoria protestant anglòfona de l'Alt Canadà (ara és Ontario). Cal recordar que el territori que actualment comprèn el Quebec i Ontario havia format part de la colònia de Nova França fins a la conquesta britànica, l'any 1759. Després de conquerir el territori, els britànics van intentar assimilar la població francòfona però no van tenir èxit. A l'època de la federació, els francòfons encara constituïen la immensa majoria de la població del Quebec i un terç del que posteriorment es convertiria en el Canadà. L'Alt Canadà, de població anglòfona, i el Baix Canadà, de població francòfona, havien romàs units des de 1840 en una única entitat política: la Província Unida del Canadà. L'any 1867 aquesta província es va tornar a dividir en dues províncies diferents: Ontario i el Quebec.

Tenint en compte el grau d'autonomia que en aquella època havien assolit les colònies respecte al Govern imperial, qualsevol nova constitució havia de ser el resultat d'un consens entre els mateixos canadencs, tot i que per als acords resultants es continuaria necessitant una promulgació oficial que es faria amb una llei del Parlament imperial de Westminster.

De les tres colònies preexistents, la *British North America Act* de 1867 (el nom actual és de *Llei constitucional de 1867*)² va crear quatre províncies: Ontario, el

1. Sobre els motius que van dur a una confederació, vegeu: J. M. S. CARELESS, *A Story of Challenge*, (edició revisada), Toronto, McMillan, 1970, pàg. 230-249; Donald CREIGHTON, *The Road to Confederation*, Toronto, McMillan, 1964.

2. 30 i 31 Victoria c. 3 (Regne Unit).

Quebec, Nova Brunsvic i Nova Escòcia. Les sis províncies restants i els tres territoris s'havien integrat o creat en èpoques posteriors. No obstant això, en gran part, les negociacions que van culminar en l'adopció de la Constitució es van dur a terme com a debats entre la majoria anglòfona i la minoria francòfona. Aquest fet històric ben aviat va originar la *teoria de l'acord*, segons la qual la Constitució de 1867 s'havia d'entendre com un acord o pacte entre els dos pobles fundadors i, d'aquesta manera, no es podia modificar sense el consentiment d'aquestes dues parts originàries. Posteriorment, s'expressaria una idea similar respecte al *principi de dualitat*, un concepte segons el qual les decisions importants que afectaven la naturalesa de la Constitució havien de tenir el consentiment dels dos grans grups lingüístics. La província del Quebec ha invocat una variant del principi de dualitat per justificar un conveni constitucional que li garanteixi el dret de vet respecte a qualsevol esmena de la Constitució. Al parer del Quebec, aquest argument quedava reforçat pel fet que el 90% dels francòfons del Canadà actualment resideix a la província del Quebec. Tanmateix, aquesta reclamació va ser desestimada pel Tribunal Suprem del Canadà l'any 1982. En la mateixa decisió, el Tribunal Suprem va confirmar que la nova Llei constitucional, que s'havia adoptat el 1982 a pesar de la ferma oposició del Quebec, s'havia d'aplicar en tota la seva extensió al Quebec.³ En un àmbit més general, el context polític ha canviat tant que actualment es fa difícil que els canadencs que no viuen al Quebec puguin acceptar arguments o acords basats en el concepte de dualitat nacional; l'adopció l'any 1970 de la política de multiculturalisme federal, la consolidació, l'any 1982, d'una Carta constitucional de drets centrada en els drets individuals i la reclamació de reconeixement de les primeres nacions han contribuït a deslegitimar la idea de dues nacions fundadores. Per molts canadencs que no viuen al Quebec, actualment la població francesa d'aquesta regió és una minoria entre altres minories i no un dels dos pobles fundadors.

La naturalesa asimètrica del federalisme canadenc

Tot i que els canadencs mai no han acceptat del tot la *teoria de l'acord* i el concepte de *dualitat*, és un fet històric que el federalisme es va adoptar al Canadà en gran part perquè era una manera d'encaixar la majoria francòfona del Quebec. La divisió federal de poders es va realitzar de manera que atorgués a totes les províncies les competències que el Quebec necessitava per protegir la seva identitat diferenciada. Aquest identitat diferenciada, la marcaven dos fets: la majoria de la població era francòfona i catòlica romana en comptes d'anglòfona i protestant, i el Quebec es regia per una tradició de dret civil en comptes del dret consuetudinari en les qüestions pertanyents a l'àmbit de les relacions jurídiques privades. D'aquesta manera, es van atorgar competències exclusives a les províncies respecte, principalment, *als drets civils i de propietat*, l'educació, les institucions municipals, l'administració de justícia a la província, la solemnització del matrimoni i, en un àmbit més general,

3. Referència: *Patriació (assumpte: Resolució per esmenar la Constitució)* [1981], 1 Resolució del Tribunal Suprem 753; Referència: vet del Quebec (*assumpte: objecció del Quebec a la resolució per esmenar la Constitució*) [1982], 2 Resolució del Tribunal Suprem 793.

«totes les qüestions de naturalesa [...] local o privada de la província».⁴ A més, les províncies van rebre una aportació notable en matèria de política agrària i d'immigració, àmbits en què tenen competències mixtes amb el Govern central tot i que aquest manté la primàcia.⁵

El Canadà no és l'únic exemple de país on s'ha mantingut el federalisme per protegir una o més minories nacionals. Suïssa, l'Índia, Malàisia i, més recentment, Bèlgica, Espanya i Rússia són exemples destacats de països multinacionals que han adoptat acords federals o semifederals a fi de satisfer les aspiracions nacionals de les seves minories. De tota manera, un tret distintiu de la situació canadenc, a diferència, per exemple, del que passa a Suïssa, Bèlgica o Espanya, és que *únicament una subunitat federal*, el Quebec, serveix com a vehicle per a una minoria nacional amb un govern autònom. Les nou províncies restants simplement reflecteixen les divisions regionals que existeixen dins la regió anglòfona del Canadà. Aquesta realitat asimètrica és la raó per la qual els canadencs francòfons i els anglòfons tenen dues concepcions de federalisme molt diferents.

Per als quebequesos francòfons, l'Assemblea Legislativa de la província del Quebec és l'únic òrgan legislatiu en el qual tenen majoria i, per tant, l'únic òrgan les decisions del qual poden controlar. D'altra banda, només un 25% dels membres del Parlament federal d'Ottawa s'elegeix al Quebec. Així doncs, els membres quebequesos del Parlament poden ser derrotats en qualsevol qüestió pels vots de la majoria anglocanadenc. Com a resultat, molts quebequesos consideren el govern provincial com l'únic govern *nacional* i solen oposar-se a qualsevol retallada dels seus poders. Ben al contrari, han demanat de manera insistent una ampliació important de les seves competències provincials. Per contra, els canadencs anglòfons són majoria en tota la resta d'assemblees legislatives provincials, i també en el Parlament federal. La població anglòfona té tendència a veure el Govern federal com el seu govern *nacional* perquè representa els interessos de tot el Canadà. Així doncs, els canadencs angloparlants tenen tendència a oposar-se a qualsevol retallada de les competències del Govern central. Al mateix temps, aprovaran les iniciatives del Govern central, per exemple, en qüestions relatives a la sanitat o l'ensenyament, fins i tot quan aquestes mesures envaeixin àrees de competència provincial, la qual cosa es tradueix en una retallada de l'autonomia de les províncies.

Aquesta oposició entre les aspiracions constitucionals del Quebec, d'una banda, i del Canadà anglès, de l'altra, es podria resoldre aplicant una dosi suficient d'asimetria en l'estructura federal, perquè, determinades competències, les exercís en el Quebec el Govern provincial i, en la resta del Canadà, les exercís el Govern federal. De fet, s'han produït alguns acords asimètrics d'aquesta mena des de principis dels anys seixanta del segle xx. Per exemple, existeix un pla de pensions canadenc i un pla de pensions del Quebec. No obstant això, en els darrers quinze anys el Canadà anglès s'ha mostrat molt reticent a qualsevol incorporació d'elements nous d'asimetria, i com a qualsevol reconeixement de la naturalesa diferenciada del Quebec.

4. *Llei constitucional de 1867*, article 92.

5. *Llei constitucional de 1867*, article 95.

S'ha justificat aquesta oposició a un *estatus especial* per al Quebec al·legant un doble principi d'igualtat: la igualtat de totes les províncies, d'una banda, i la igualtat de tots els canadencs, de l'altra. Però la igualtat no comporta el mateix tractament per a les persones o les comunitats que es troben en situacions diferents. La província del Quebec representa el desig de la majoria francòfona de mantenir una cultura pròpia i una autonomia política, mentre que la resta de províncies actuen com a divisions regionals d'una única comunitat nacional. D'aquesta manera, un determinat tipus de tractament diferencial quedaria justificat per les diferències que existeixen entre les dues situacions. De fet, el rebuig del Canadà anglès a acceptar aquest punt de vista sembla que s'explica per la negativa de la major part de canadencs anglofons a acceptar el fet que els quebequesos constitueixen una comunitat nacional diferent dins el Canadà i que el Canadà és una federació multinacional.

Una divisió de poders fortament centralitzada en virtut de la Llei constitucional de 1867

Quan van començar els debats per crear l'Estat canadenc, els líders del Canadà anglès s'haurien estimat més un estat unitari amb un únic nivell de govern dominat per una majoria anglofona. No obstant això, els representants del Quebec van insistir en el fet que el futur sistema de govern del Canadà havia de ser una unió federal en la qual els francòfons fossin majoria, com a mínim, en un dels estats constituents perquè poguessin controlar el seu destí en determinades zones considerades crítiques per la seva identitat particular.⁶ Al final, es va arribar a un compromís. La Constitució de 1867 va establir una federació centralitzada però, sobretot, contenia determinats mecanismes unitaris segons els quals les províncies quedaven supeditades al Govern, en comptes de mantenir-hi una relació de coordinació. Els més sorprenents d'aquests mecanismes unitaris eren la potestat que tenia l'executiu federal de *desestimar* o anul·lar qualsevol llei provincial durant el termini d'un any des de la promulgació, no només per una presumpta inconstitucionalitat, sinó també quan el Govern federal considerés que aquella llei era injusta o poc aconsellable. Aquesta competència federal de desestimació es va utilitzar, cada cop amb menys freqüència fins a final dels anys trenta del segle xx. Posteriorment, va caure en desús i, des d'un punt de vista formal, es va revocar. En l'actualitat, si Ottawa utilitzés aquesta potestat es consideraria contrària a un conveni de la Constitució i al principi federal. La major part de la resta de les característiques unitàries de la Constitució de 1867 també s'ha neutralitzat, ja sigui per ús polític o per reinterpretació judicial de les seves disposicions rellevants. No obstant això, mai no s'han corregit determinades característiques constitucionals que resulten difícils de conciliar amb el principi federal. Els membres del Senat canadenc, els continua nomenant l'executiu federal,⁷ en comptes d'elegir-los el poble o els governs provincials. D'aquesta manera, el Senat no està en condicions d'exercir el paper de segona cambra federal. Els membres del

6. Janet AJZENSTAT, Paul ROMNEY, Ian GENTLES i William D. GAIRDNER (editors), *Canada's Founding Debates*, Stoddart Publishing Co. Ltd., 1999.

7. *Llei constitucional de 1867*, article 24.

Tribunal Suprem, encara els designa el mateix Govern federal, sense que s'atorgui cap paper a les províncies, la qual cosa enterboleix la imatge d'aquest tribunal com a àrbitre imparcial del federalisme. Més endavant tornaré a abordar aquestes dues qüestions.

Pel que fa a la divisió de les competències legislatives, és evident que els artífexs de la Constitució de 1867 volien un alt grau de centralisme.⁸ Un motiu d'aquest desig era evitar el que es considerava un error dels pares de la Constitució dels Estats Units, que havien atorgat massa competències als estats. Mentre que en els Estats Units les competència residuals pertanyien als estats, al Canadà s'havien atorgat al Parlament federal. El mateix succeïa en el cas de les competències penals i bancàries. El Parlament canadenc també va rebre totes les competències legislatives que necessitava per regular l'economia. En concret, la competència sobre el comerç federal es va expressar de manera més àmplia que en la Constitució dels Estats Units. Mentre que el Congrés americà tenia una competència restringida per poder regular el comerç *amb les nacions estrangeres i entre els diferents estats*, el Parlament canadenc va obtenir competències sobre *la regulació del comerç*, sense cap adjectiu que qualifiqués les paraules utilitzades.⁹ El Parlament també va rebre totes les competències fiscals i recaptadores importants, i el poder necessari per executar les obligacions del tractat del Canadà, fins i tot si aquell assumpte era competència provincial.¹⁰ Finalment, en les primeres paraules de l'article 91 de la Llei constitucional de 1867, es concedia a Ottawa una competència legisladora general que permetia al Parlament nacional «redactar lleis per a la pau, l'ordre i el bon govern del Canadà». De fet, hi havia un desequilibri tan fort a favor del Govern nacional que un especialista prominent va afirmar que l'any 1867 el Canadà només era una «quasifederació».¹¹

L'evolució cap a una estructura federal més descentralitzada com a conseqüència del paper del Comitè Judicial del Consell Privat (1867-1949)

Irònicament, mentre que els Estats Units s'havien creat com una federació descentralitzada que, amb el pas del temps, ha anat adquirint un caràcter més centralitzat, el Canadà s'havia creat com una federació fortament centralitzada que posteriorment ha evolucionat per adoptar un estatus molt més descentralitzat. L'explicació d'aquesta paradoxa aparent, l'hem de buscar en dos fets. En primer lloc, com que cap unitat federal dels Estats Units ha actuat com a instrument polític d'una minoria nacional, la centralització no ha rebut cap oposició perquè no ha representat cap amenaça a la identitat nacional de ningú. Per contra, al Canadà la centralització ha tingut una resistència ferma del Quebec en considerar-la una amenaça per a les seves aspiracions nacionals. En segon lloc, mentre que als Estats Units, la Constitució, la va interpretar el Tribunal Suprem, el qual va intervenir durant el període decisiu de formació com a agent de la construcció de la nació ampliant els poders del Congrés,

8. *Llei constitucional de 1867*, articles 91-95, 101 i 132.

9. *Llei constitucional de 1867*, article 91(2).

10. *Llei constitucional de 1867*, article 132.

11. Kenneth C. WHEARE, *Federal Government*, 4^a edició, Oxford, Oxford University Press, pàg. 20.

al Canadà l'interpret final de la Constitució va ser, fins al 1949, el Comitè Judicial del Consell Privat, un tribunal situat fora del sistema jurídic i polític del Canadà.

El Comitè Judicial del Consell Privat, format per jutges britànics que també eren membres de la Cambra dels Lords, actuava com a tribunal d'última instància per als països de l'imperi britànic i, més tard, de la Commonwealth. El Parlament canadenc hauria pogut abolir tots els recursos al Comitè Judicial immediatament després de 1931,¹² però a causa de l'oposició de les províncies, als interessos de les quals aquest comitè s'havia mostrat favorable, els recursos civils no es van abolir fins a l'any 1939. Certament, el Comitè Judicial es va mostrar molt sensible als drets provincials i també a la situació especial del Quebec. Les seves decisions acumulades van comportar un augment significatiu de la posició constitucional de les províncies, en primer lloc perquè van eliminar el seu estatus de subordinació i les van situar en una situació de coordinació amb el Govern central, i, en segon lloc, perquè van realitzar una interpretació restrictiva dels principals poders federals (concretament, les competències sobre comerç, les competències residuals i les competències d'aplicació del tractat) i una interpretació generosa de la principal competència provincial (la competència sobre la propietat i els drets civils). D'aquesta manera, el Comitè interpretava l'estructura federal fortament centralitzada establerta en la Constitució de manera descentralitzadora, atribuint moltes de les responsabilitats més importants a les províncies i, d'aquesta manera, frustrant en gran part les intencions dels artífexs de la Constitució. Lògicament, aquesta actitud va rebre fortes crítiques a l'època per part dels defensors d'un govern central fort però les valoracions que s'han fet més recentment respecte a la influència del Comitè han estat més positives.¹³

El tractament que ha donat el Comitè Judicial a la clàusula de comerç federal del Canadà no n'és l'única mostra, però sí que pot servir com a exemple de la concepció constitucional que va adoptar aquest òrgan. A més, ofereix un paral·lelisme interessant amb la situació als Estats Units. Mentre que el Tribunal Suprem dels Estats Units ha atorgat a les competències sobre el comerç que té el Congrés un abast molt més ampli que el que pretenien els pares de la Constitució, al Canadà ha passat exactament el contrari. Tot i que el text de la Constitució canadenc no limita les competències sobre el comerç del Parlament al comerç internacional i al comerç entre les unitats federals, tal com passava amb la Constitució americana, el Comitè Judicial va interpretar com a rellevant aquesta limitació en la disposició. La raó principal d'aquesta interpretació va ser el gran abast que el Comitè havia donat anteriorment a la competència legislativa provincial més important, la que

12. Segons la competència que li atorga la Llei de Westminster, 1931, 22 Geo. V, c. 4 (Regne Unit).

13. Una autoritat tan vàlida com l'antic primer ministre Pierre-Elliott TRUDEAU va escriure el 1968, quan encara era professor de dret constitucional: «Des de fa temps, al Canadà anglès hi ha el costum de criticar el Consell Privat per considerar-lo favorable a les províncies, però potser caldria tenir en compte que si els legisladors no haguessin actuat d'aquesta manera, possiblement el separatisme del Quebec avui no seria una amenaça, sinó un fet consumat», Pierre Elliott TRUDEAU, *Federalism and the French Canadians*, Toronto, McMillan of Canada, 1968, pàg. 198. Per a una valoració positiva de la influència del Comitè en la Constitució canadenc, també podeu consultar Alan C. CAIRNS, «The Judicial Committee and its Critics» (1971), 4 *Canadian Journal of Political Science*, pàg. 301.

tenia sobre la « propietat i els drets civils », que s'entenia que atorgava a les províncies competències per legislar totes les formes de drets legals que posseïen les persones dins la província. Aleshores, el Comitè va fer una interpretació restrictiva de les competències federals sobre el « comerç », de manera que no envaïa les competències provincials. El resultat va ser que el Comitè Judicial va limitar l'abast de les competències federals sobre el comerç a dues dimensions o *branques*: (1) comerç internacional i interprovincial (mentre que el comerç internacional entrava en les competències provincials); (2) regulació general del comerç que afectava tot el país.¹⁴ A més, el Comitè Judicial va anul·lar la segona branca de la competència federal sobre el comerç en negar-se a atorgar-li cap efecte real i, respecte a la primera branca, es va negar a aplicar la mena de test funcional i econòmic que ha utilitzat el Tribunal Suprem dels Estats Units. Això comportava que el Comitè es continuava negant a reconèixer cap competència del Parlament federal, fins i tot quan els assumptes de comerç local estaven estretament relacionats amb el comerç internacional o interprovincial. El Comitè va preferir aplicar un test formal de naturalesa jurídica en decidir que la competència provincial exclusiva s'establia tan bon punt estiguessin implicades « les relacions contractuals completament dins d'una província ». Per tant, al Canadà assumptes com la regulació de la seguretat social i altres negocis, de normes i relacions laborals i de la comercialització dels productes naturals han acabat recaient en gran part dins les competències provincials. Per contra, als Estats Units la clàusula de comerç ha servit per justificar una forta presència federal en tots aquests àmbits.¹⁵

El Comitè Judicial també va retallar els poders del Parlament federal respecte a l'aplicació dels tractats internacionals. L'any 1867 el Canadà encara era un domini britànic, i fins a final dels anys vint del segle anterior, el Govern de l'imperi formalitzava els tractats en nom del Canadà. L'article 132 de la Llei constitucional de 1867 atorgava al Parlament federal competències per aplicar aquests *tractats imperials* incorporant aquestes disposicions en la llei nacional del Canadà, fins i tot quan es tractava d'una qüestió que pertanyia a la competència exclusiva provincial. Quan el Canadà va esdevenir un estat sobirà, era clar que els poders per *formalitzar* (*signar*) tractats els exerciria d'ara endavant l'executiu federal, independentment de la qüestió sobre la qual versés l'acord. Al mateix temps, el Govern federal esperava que l'article 132 rebés una interpretació dinàmica per tal que el Parlament federal mantingués els poders per *aplicar* tots els tractats. No obstant això, el Comitè Judicial va decidir en el *Cas dels convenis col·lectius* de 1937 que la competència legislativa per aplicar tractats es repartís entre el Parlament i les assemblees legislatives provincials tenint en compte les seves competències respectives.¹⁶ El motiu principal esgrimit pel Comitè Judicial per adoptar aquest punt de vista era la necessitat de protegir l'autonomia provincial, en concret la competència del Quebec respecte al dret privat.

14. *Citizen's Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 ap. Cas. 96.

15. Sobre la interpretació feta pel Comitè Judicial de la clàusula de comerç canadenc, vegeu especialment: Patrick MONAHAN, *Constitutional Law*, 2^a edició, Toronto, Irwin Law, 2002, pàg. 280 i seg.; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, llibret, Toronto, Carswell, 1997, capítols 20 i 21.

16. *Fiscal general del Canadà v. Fiscal General d'Ontario* [1937], A.C. 326.

Certament, la solució contrària hauria proporcionat a les autoritats federals una excusa fàcil per envair qualsevol àrea de competències provincial amb el pretext d'aplicar un acord internacional.

Lògicament, aquesta solució ha generat certes dificultats al Govern federal quan ha volgut signar un tractat. La Constitució canadenca no conté cap mecanisme que permeti al Govern central obligar una província que no ho vulgui fer a aplicar un tractat vinculant que afecti assumptes provincials. Generalment, s'ha resolt aquest problema fent que Ottawa, abans de signar un tractat d'aquest tipus, obtingués de les províncies la promesa que complirien la seva part en la fase d'aplicació.

El retorn a una concepció expansiva dels poders federals: el paper del Tribunal Suprem del Canadà des de 1949

La decisió del *Cas dels convenis col·lectius* va disgustar tant el Govern federal que, finalment, va decidir abolir tots els recursos al Comitè Judicial l'any 1949. Com a resultat, des d'aleshores el Tribunal Suprem del Canadà es podia desmarcar dels precedents establerts pel Comitè Judicial, amb la qual cosa s'esperava que ampliaria els principals poders federals. No obstant això, fins a l'actualitat no hi ha hagut un rebuig o una modificació general de les línies mestres de les decisions del Comitè, sinó una expansió gradual de les competències legislatives federals.

Un dels àmbits en què el Tribunal Suprem s'ha desmarcat de les decisions del Comitè Judicial i ha ampliat les competències federals és el de les competències sobre el comerç. En primer lloc, el Tribunal Suprem està més disposat que no pas el Comitè Judicial a reconèixer les competències federals en les transaccions *intra-provincials* quan es pot demostrar que aquestes transaccions són *necessàriament inherents* al comerç *interprovincial* o *internacional*.¹⁷ En segon lloc, el Tribunal Suprem ha reactivat la segona *branca* de la competència sobre el comerç que el Comitè Judicial havia deixat inactiva, la *regulació general del comerç que afecta tot el país*. Es pot donar suport a una llei federal com a *regulació general del comerç* si versa sobre el comerç en un sentit global, més que no pas sobre un sector o un producte en concret; si té una naturalesa que les províncies, soles o conjuntament, no poden aprovar des d'un punt de vista constitucional; i, finalment, si el fet de no incloure una o més províncies en aquest esquema posa en risc la seva execució en altres parts dels país. No cal que es compleixin tots els criteris. El principal aspecte que cal tenir en compte és si una llei federal legisla una autèntica preocupació nacional i no només un conjunt de preocupacions locals. Per esmentar un exemple d'aplicació d'aquesta prova, la llei que regula les pràctiques anticompetència s'ha mantingut no només pel que fa al comerç internacional i interprovincial, sinó també en les transaccions intraprovincials. El Tribunal Suprem va considerar que els efectes nocius de les pràctiques anticompetència transcendien les fronteres provincials i que garantir una economia competitiva era una qüestió d'importància nacional més que no pas una preocupació exclusivament local. Restringir l'aplicació de la llei

17. *Caloil Inc. v. Fiscal general del Canadà* [1971], Resolució del Tribunal Suprem 543.

federal únicament al comerç internacional i interprovincial hauria provocat que aquesta llei fos ineficaç.¹⁸

Molts analistes consideren que aquesta doble expansió de la competència federal sobre el comerç reforça la validesa constitucional de la legislació adoptada pel Parlament per aplicar l'Acord de lliure comerç entre el Canadà i els Estats Units. De fet, mai no s'ha qüestionat la validesa d'aquesta legislació en un tribunal. En la mesura que l'aplicació de la legislació federal afecti qüestions que entrin dins les competències provincials, aquest efecte es considerarà simplement inherent, concomitant del principal objecte de la llei que és el comerç. També es pot afirmar que l'autoritat del Parlament federal per aplicar acords de comerç internacional prové de la segona branca de les competències sobre el comerç: la «regulació general del comerç que afecta tot el país», perquè l'aplicació d'aquests acords és una preocupació nacional i, si una o més províncies no els complissin, es posaria en perill tot l'esquema.¹⁹ D'aquesta manera, l'experiència amb l'FTA i la NAFTA (i també amb l'Organització Internacional de Comerç) ha demostrat que la regla adoptada pel Comitè Judicial del Consell Privat en el *Cas dels convenis col·lectius* no impedeix que el Canadà signi acords comercials globals. Pel que fa a altres àmbits de les relacions internacionals, si el Govern federal decideix signar tractats l'objecte dels quals recau dins les competències provincials, com, per exemple, l'educació, ha de negociar amb les províncies per tal d'obtenir-ne la col·laboració, la qual és indispensable, a fi d'incloure aquests acords en la legislació nacional canadenc.

La reinterpretació de la clàusula de comerç federal no és l'única àrea en la qual el Tribunal Suprem ha ampliat les competències federals per regular l'economia. Decisions jurídiques importants han reconegut que el Parlament té la competència necessària per promulgar qualsevol llei destinada a mantenir i fomentar el bon funcionament de la unió econòmica canadenc.²⁰ Aquesta competència federal prové dels diversos articles de la Constitució que pretenen fomentar la integració econòmica (un exemple en seria l'article 6 de la Carta canadenc de drets i llibertats inclosa en la Llei constitucional de 1982,²¹ que garanteix la mobilitat interprovincial dels ciutadans i dels residents permanents). Prestigiosos analistes pensen que, en virtut d'aquesta competència, el Parlament pot legislar per eliminar les barreres i les restriccions comercials que afecten la lliure circulació de persones, béns, serveis i inversions entre les fronteres provincials, a banda de poder elaborar regles per al reconeixement mutu de criteris i regulacions per part de les províncies. No obstant

18. *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing* [1989], 1 Resolució del Tribunal Suprem 641. Per a un comentari i una anàlisi d'aquesta decisió, vegeu Jean LECLAIR, «The Supreme Court of Canada's Understanding of Federalism: Efficiency at the Expense of Diversity» (2003), 28 *Queen's Law Journal*, pàg. 411, 425 i seg.

19. Sobre aquesta qüestió, vegeu: P. MONAHAN, *op. cit.*, pàg. 299-302.

20. *Morguard Investments Ltd. v. De Savoye* [1990], 3 Resolució del Tribunal Suprem 1077; *Hunt v. T & N PLC* [1993], 4 Resolució del Tribunal Suprem 289.

21. *Llei constitucional de 1982*, promulgada per la *Llei del Canadà de 1982* (Regne Unit), 1982, c. 11, Sched. B. La *Carta canadenc de drets i llibertats* es troba en la part I (articles 1-34) de la *Llei constitucional de 1982*.

això, l'harmonització positiva de mesures provincials que afecten el comerç intern continuaria necessitant mesures voluntàries i la cooperació entre les províncies.²²

Finalment, el Tribunal Suprem del Canadà ha ampliat en els darrers anys la competència federal respecte al dret penal més enllà dels límits que havia establert el Comitè Judicial del Consell Privat. Segons la jurisprudència del Comitè, una llei penal vàlida ha de combinar una prohibició amb la pena subsegüent d'un propòsit criminal tipificat. Per contra, el Tribunal Suprem del Canadà ha permès que s'utilitzés el dret penal per prohibir la publicitat de productes de tabac, la fabricació, venda i possessió dels quals continua essent perfectament legal;²³ i per controlar les armes de foc mitjançant el requisit que exigeix que es registrin totes les armes de foc i que tots els propietaris d'armes tinguin permís per tenir-les.²⁴

Una anàlisi de les posicions del Tribunal Suprem respecte a la divisió de poders demostra clarament que la visió del Tribunal del federalisme generalment es basa en les consideracions d'eficiència econòmica i eficàcia funcional. Lògicament, aquesta visió a la llarga afavoreix el centralisme en detriment de la descentralització i l'autonomia provincial.²⁵ La valoració de les posicions del Tribunal Suprem respecte a la divisió de poders presenta forta diferències segons si s'analitzen les posicions del Canadà anglès o del Quebec. Al Canadà anglès, se sol considerar que la tasca del Tribunal Suprem satisfà de manera convenient les necessitats de l'evolució del Canadà com a nació i que manté un equilibri acceptable entre el Govern central i les províncies.²⁶ Per contra, en el Quebec hi ha una concepció molt estesa en el sentit que l'ampliació de les competències federals, si continua dins els mateixos paràmetres, a la llarga posarà en perill l'autonomia provincial del Quebec.²⁷ Tal com hem vist, aquestes diverses concepcions s'expliquen per les diferències en el mateix concepte de federalisme que tenen els habitants del Quebec i els habitants del Canadà anglès. Els quebequesos entenen l'autonomia provincial com un mitjà per conservar la seva identitat diferenciada i la seva autonomia política; aquesta és la raó per la qual volen protegir-la contra qualsevol invasió federal. Els canadencs anglesos, de la seva banda, conceben el federalisme com el sistema de divisió de poders més eficient que existeix entre dos nivells de govern; si se'ls pot convèncer que l'eficiència administrativa o econòmica o l'harmonització nacional requereixen més centralització, acceptaran una debilitació de les competències dels seus governs provincials sense posar-hi gaires traves.²⁸

22. P. MONAHAN, *op. cit.*, pàg. 303-309.

23. *RJR-MacDonald Inc. v. Fiscal general del Canadà* [1995], 3 Resolució del Tribunal Suprem 199.

24. *Referència: assumepte Llei sobre les armes de foc (Can.)* [2000], 1 Resolució del Tribunal Suprem 783.

25. J. LECLAIR, *loc. cit.* pàg. 445 i seg.

26. Vegeu, per exemple: Peter W. HOGG, «Is the Supreme Court Biased in Constitutional Cases?» (1979), 57 *Canadian Bar Review* 721.

27. Vegeu, per exemple: Jacques FRÉMONT, «La face cachée de l'évolution contemporaine du fédéralisme canadien» a Gérald Beaudoin et al. (editors), *Federalism for the Future: Essential Reforms*, Mont-real, Wilson i Lafleur, 1998, pàg. 45 i seg.

28. Sobre les diferents concepcions de federalisme, vegeu: Richard E. SIMEON, «Criteria for Choice in Federal Systems» (1989), 8 *Queen's Law Journal*, pàg. 131.

En qualsevol cas, la interpretació judicial de la divisió de poders ja no és el factor més important en l'evolució del federalisme canadenc. L'equilibri entre centralització i descentralització, cada cop el determinen més les relacions econòmiques entre els dos nivells de govern i els instruments que utilitzen per col·laborar i per coordinar les polítiques respectives.

Relacions econòmiques federals: el poder adquisitiu federal - Equiparació

El poder adquisitiu federal

Els artífex de la Llei Constitucional de 1867 creien que era necessari confiar a les autoritats federals les competències més importants i, lògicament, els van atorgar la major part dels recursos econòmics. Per contra, van donar a les províncies un marge econòmic molt inferior pensant que en tindrien prou per satisfer el que consideraven que eren unes necessitats molt menors. No obstant això, dos factors han creat un desequilibri entre les necessitats de despesa de les províncies i els seus recursos econòmics. En primer lloc, tal com hem vist, les decisions del Comitè Judicial sí que han ampliat les competències de les províncies i han reduït les del Govern federal en qüestions com l'economia, el comerç i la política social. En segon lloc, els canvis en les condicions socials i econòmiques que es va produir en els anys trenta del segle anterior van provocar que alguns àmbits de la política provincial, com ara l'educació, la sanitat i el benestar esdevinguessin molt més cars que en el passat. El fet que els recursos econòmics de les províncies no coincideixin amb l'augment de les seves responsabilitats ha creat un *desequilibri econòmic vertical* que afavoreix el Govern federal, que té més capacitat per recaptar i gastar recursos. Proposant que tot o part del finançament dels programes passés a recaure dins les competències provincials i imposant unes condicions per poder rebre aquests diners, el Govern federal ha pogut intervenir en àmbits que, segons la Constitució, eren competència exclusiva de les províncies (es calcula que fins al 35% de la despesa federal es produeix dins d'aquests àmbits). Part d'aquest finançament és incondicional (tot i que, la província continua havent de gastar aquests recursos en un àmbit concret), però en molts casos el finançament federal depèn de determinats criteris imposats pel Govern federal. D'aquesta manera, s'ha utilitzat el *poder adquisitiu* federal per animar les províncies a crear o ampliar programes importants de costos compartits en els àmbits de l'educació i l'assistència sanitària i social, totes elles àrees que formen part de les competències provincials, però en les quals el Govern federal ha pogut imposar les seves normes o criteris (que es poden incloure en lleis federals com ara la Llei sanitària del Canadà i el Pla d'assistència del Canadà).²⁹

29. Per a una anàlisi comparativa del poder adquisitiu federal al Canadà i en altres federacions, vegeu: David W. S. YUDIN, «The Federal Spending Power in Canada, Australia and the United States» (2001-2002), 13 *National Journal of Constitutional Law*, pàg. 437; Ronald L. WATTS, «Federal Financial Relations: A Comparative Perspective», a Harvey LAZAR (ed.), *Canada: The State of the Federation 1999/2000 – Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Mont-real i Kingston, McGill-Queen's University Press, 2000, pàg. 371. Sobre el federalisme fiscal al Canadà, vegeu: P. HOBSON i F. ST-HILAIRE, *Reforming Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Towards Sustainable Federalism*, Mont-real, Institut de Recerca de la Política Pública, 1994; D. B. PERRY, *Financing the Canadian Federation 1867 to 1995: Setting the Stage for Change*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1997.

Els quatre principals programes de costos compartits es van crear en relació amb l'ensenyament postsecundari (des de 1951), els serveis hospitalaris i mèdics (des de 1958 i 1968, respectivament) i els serveis socials i ajuda a la renda (des de 1966). L'any 1996 es van agrupar tots aquests programes en una única transferència: la *transferència social i sanitària del Canadà*. L'aportació federal a la TSSC es realitza mitjançant una combinació de transferència de competències fiscals i subvencions amb la retirada de tota la subvenció o de part d'aquesta com a sanció si una província no compleix les condicions federals. Per contra, en la mesura que l'aportació federal adopta la forma de transferències de competències fiscals, el Govern federal perd un cert palanquejament perquè aquestes transferències de competències fiscals no es poden recuperar fàcilment. Igualment, s'ha eliminat el repartiment dels costos directes perquè la transferència ja no es basa en la despesa real, sinó en altres factors com el PNB i la població provincial.

En el costat positiu, cal dir que el poder adquisitiu ha permès que el Govern federal convencés les províncies perquè proporcionessin serveis importants a la població i perquè garantissin els nivells nacionals de sanitat, educació; garantia dels ingressos i altres serveis públics. En el costat negatiu, cal dir que la utilització del poder adquisitiu es pot veure com una manera de pertorbar les prioritats de les províncies i reduir-ne l'autonomia. A més, es poden retirar les transferències federals de manera unilateral, un cop un programa ja faci cert temps que existeix i hagi creat expectatives en la població provincial. Això és precisament el que va succeir al Canadà en els darrers anys de la dècada dels vuitanta i els primers anys de la dels noranta del segle anterior. Per tal de reduir els enormes dèficits que tenia, el Govern federal va reduir de manera unilateral la seva aportació a molts dels programes de costos compartits (*traspasant*, per dir-ho d'alguna manera, aquest dèficit a les províncies), mentre continuava imposant uns criteris federals que les províncies havien de respectar.

Tradicionalment, les províncies han demanat que s'imposin tres tipus de limitacions al poder adquisitiu federal. En primer lloc, la possibilitat que una província abandoni o *no participi* en un programa iniciat pel Govern federal sense que se la sancioni econòmicament. En segon lloc, que només es creïn nous programes quan hi hagi un consens provincial ampli. I, en tercer lloc, la participació de les províncies en la creació dels principis i les normes que s'han d'aplicar en l'administració dels programes (en comptes de la imposició unilateral d'aquestes normes pel Govern federal). L'any 1999 el Govern federal i nou de les deu províncies, amb l'excepció del Quebec, van signar l'Acord marc sobre la unió social (AMUS), en virtut del qual qualsevol nova iniciativa federal respecte a la sanitat, l'ensenyament o el benestar ha de rebre el consentiment previ de la majoria de les províncies. Així mateix, una província que decideixi no participar en un nou programa continua rebent la seva quota de finançament federal, amb la condició que accepti complir els objectius del programa i presentar un *marc de responsabilitat*. El Quebec s'ha negat a signar l'acord perquè no conté una clàusula *incondicional* de no-adhesió. Únicament una disposició com aquesta permetria que una província pogués utilitzar el finançament federal per realitzar l'operació que volgués i, d'aquesta manera, pogués recuperar la capacitat d'establir les prioritats pròpies. L'altre motiu que explica l'oposició del

Quebec és que l'acord de 1999 no posava cap limitació a la possibilitat que el Govern federal utilitzés el seu poder adquisitiu per efectuar transferències econòmiques directes a individus i òrgans provincials subordinats, com ara els municipis. De fet, l'any 1999 el Govern federal va crear un important programa de beques per a universitaris (el Fons de beques Millennium) i va anunciar la seva intenció d'oferir finançament als municipis, quan l'educació i les institucions municipals eren dos àmbits de competència provincial exclusiva.³⁰

Cal destacar que tant els partits federalistes com els sobiranistes del Quebec han mantingut des de fa dècades la mateixa posició respecte al poder adquisitiu federal: tot i que no poden negar la seva validesa des del punt de vista constitucional, sí que qüestionen la seva legitimitat política. Al seu parer, l'única solució per a aquest problema passaria per permetre que el Quebec tingui dret a excloure's incondicionalment de tots els programes d'abast nacional dins la seva competència provincial. El Govern federal del primer ministre Chrétien no ha acceptat aquesta solució, però és possible que, amb un nou cap de govern a Ottawa, es pugui adoptar alguna mena de disposició que permeti aquesta opció en el futur.

En els darrers mesos, les províncies, encapçalades pel Quebec, han començat a demanar una correcció més profunda del desequilibri entre ingressos i despeses mitjançant una reassignació de les competències fiscals, sol·licitant que el Govern federal transfereixi algunes competències fiscals a les províncies. Les autoritats federals continuen negant que hi hagi cap desequilibri vertical. No obstant això, amb la reforma fiscal que va tenir lloc l'any 1997, els ingressos federals tornen a ser un 30% superiors a les despeses. A més, la Conference Board of Canada ha conclòs que realment hi ha un desequilibri vertical a favor d'Ottawa en l'actual règim fiscal i que aquest desequilibri augmentarà en el futur si no es produeix un canvi estructural. A l'octubre de 2003 els diaris canadencs es van fer ressò del superàvit del pressupost federal en l'exercici 2002-2003, que van situar en els 7 bilions de dòlars, i van informar que entre 1997 i 2003 el superàvit acumulat del Govern federal havia arribat als 52 bilions. Segurament, el final de l'etapa del dèficit comportarà que Ottawa utilitzi el poder adquisitiu de manera més enèrgica.

Equiparació

Tal com succeeix en la major part de federacions, des de 1957 al Canadà existeix un sistema global de repartiment dels ingressos i equiparació fiscal per reduir el *desequilibri de riquesa horitzontal* entre les regions més riques i més pobres i per garantir que tots els ciutadans, amb independència d'on resideixen, puguin accedir a serveis comparables sense estar sotmesos a nivells fiscals excessivament diferents. El sistema canadenc es basa en les capacitats fiscals diferents que tenen les províncies i es fonamenta en les transferències federals a les províncies més pobres. Des de 1982, el criteri d'equiparació utilitzat ha estat la mitjana per càpita del rendiment fiscal de cinc

30. Per a una anàlisi de l'AMUS, vegeu: Johanne POIRIER, «Federalism, Social Policy and Competing Visions of the Canadian Social Union» (2001-2002), 13 *National Journal of Constitutional Law*, pàg. 356; John RICHARDS, *The Paradox of the Social Union Framework Agreement*, Toronto, C. D. Institut Howe, 2002 (el podeu consultar a www.cdhowe.org).

províncies *representatives*: Colúmbia Britànica, Saskatchewan, Manitoba, Ontario i el Quebec, una llista que exclou Alberta, la província que rep més ingressos procedents del recursos no renovables (gas i petroli). Les províncies beneficiades actualment voldrien que s'incloués Alberta en el càlcul de la mitjana, fet que, lògicament, augmentaria l'import d'aquesta equiparació i el seu cost per al Govern federal.

Els pagaments d'equiparació no estan subjectes a cap condició. Les províncies beneficiàries poden gastar aquests recursos en serveis públics segons les necessitats respectives que tinguin. Durant l'exercici 2003-2004, les províncies rebran aproximadament 10,1 bilions de dòlars en pagaments d'equiparació de mans del Govern federal. Actualment, vuit províncies compleixen les condicions necessàries per rebre els pagaments d'equiparació del Govern federal. Es tracta de totes les províncies canadenques excepte Ontario i Alberta.

Tal com es pot imaginar, aquestes relacions econòmiques i fiscals complexes entre el Govern central i les províncies, i la necessitat de coordinar les diferents polítiques, requereixen un diàleg intergovernamental constant.

Relacions intergovernamentals: federalisme cooperatiu

Com en altres federacions, al Canadà hi ha un alt nivell de cooperació entre el Govern central i les províncies. Les relacions econòmiques i fiscals s'han d'ajustar i renegociar cada cert temps. Les polítiques governamentals dels dos nivells de govern s'han de coordinar per evitar efectes recíprocs negatius i maximitzar les sinèrgies. La major part dels problemes socials i econòmics no es poden tractar de manera eficaç per mitjà d'un únic ordre de govern. I, tot i que la Constitució canadenca atribueix explícitament competències concurrents sobre només dos àmbits jurisdiccionals (agricultura i immigració), els tribunals han adoptat doctrines interpretatives (com la doctrina del *dobles aspectes*) que tenen tendència a afavorir l'encavalcament o les competències concurrents en molts àmbits. Així mateix, la necessitat de cooperar augmentarà a mesura que les polítiques interiors estiguin més sotmeses a normes internacionals, perquè, els acords internacionals que signa el Govern federal, els han d'aplicar les assemblees legislatives provincials quan els temes abordats entren dins les competències provincials. La negociació i l'aplicació del protocol de Kyoto sobre el canvi climàtic en són un bon exemple.

Com que el Canadà té un sistema parlamentari basat en el model de Westminster, en general, la via política es caracteritza tant en l'àmbit federal com en el provincial, per un predomini del poder executiu sobre les assemblees legislatives. Aquesta característica també marca les relacions intergovernamentals, que estableixen els executius i les burocràcies dels governs. Hi ha una manca de participació notable del Parlament canadenc i de les assemblees legislatives provincials en aquest procés. Com a resultat, les decisions polítiques més importants s'adopten entre bastidors, concretament en fòrums intergovernamentals en els quals tots els participants són membres de l'executiu: ministres dels governs federals i provincials. Aquestes decisions posteriorment es presenten davant les assemblees legislatives corresponents i es ratifiquen sense cap possibilitat de canvi per part dels membres de la majoria sota l'estricta disciplina de partit. Així doncs, el federalisme cooperatiu està sotmès a un

dèficit democràtic molt important. A més, com que el Govern federal nomena els senadors canadencs, basant-se en criteris polítics, el Senat no té legitimitat política i no està en disposició de proporcionar una representació efectiva dels governs ni dels interessos provincials (tornaré a abordar aquest aspecte més endavant). El paper dominant de les branques executives en les relacions intergovernamentals explica els motius pels quals aquest sistema ha rebut el nom de *federalisme executiu*.

La principal institució del federalisme executiu és la Conferència de Primers Ministres, que es reuneix cada any i que és formada pel primer ministre federal, els deu primers ministres provincials i els líders dels tres territoris. També es produeixen reunions periòdiques dels ministres responsables dels diversos departaments en els quals hi ha un encavalcament de les competències federals i provincials. A més, es fan reunions periòdiques de les burocràcies provincials i federals en les quals se sol delegar el poder executiu dels governs federal i provincials (fet que justificaria la denominació de *federalisme burocràtic*).

El mes de juliol de 2003 els primers ministres de les províncies del Canadà i els líders territorials van decidir crear un nou òrgan interprovincial / interterritorial: el Consell de la Federació, per gestionar millor les seves relacions i, en últim terme, per fomentar una relació més constructiva i cooperadora amb el Govern federal. El Consell es va reunir per primer cop el 24 d'octubre de 2003 a la ciutat del Quebec sota la direcció del primer ministre del Quebec, Jean Charest. Aquesta iniciativa permet pensar en l'establiment d'unes bases per a una col·laboració més àmplia entre els governs provincials i territorials. Caldrà seguir-la amb interès en el futur.

El nombre reduït de províncies (10) i de territoris (3) manté dins d'uns nivells acceptables la quantitat de participants en aquest procés intergovernamental i garanteix que cada govern tingui certa influència en els resultats. No obstant això, en tota la resta d'aspectes hi ha grans diferències en les influències respectives i en el poder negociador de les províncies i dels territoris respectius. Les dues províncies centrals des del punt de vista geogràfic, el Quebec i Ontario, sumen més de tres cinquenes parts de la població i del PIB del Canadà. Ontario és la província més rica i poblada, amb gairebé el 30% de la població i la major base industrial del país. Les quatre províncies atlàntiques (New-Brunswick, Nova-Scotia, Newfoundland i Prince-Edward-Island) només representen el 7,7% de la població nacional i produeixen menys del 6,6% del PIB. Alberta només té el 10% de la població, però la riquesa de les seves reserves de petroli i gas li atorguen més capacitat d'influència. Els tres territoris del nord (el Yukon, els territoris septentrionals i Nunavut) constitueixen dues cinquenes parts del territori del Canadà però només tenen un 0,3 de la població del país i aporten un 0,45% del PIB nacional. Els territoris no gaudeixen d'un estatus constitucional i només tenen les competències legislatives que els delega el Govern federal. Els territoris participen en les conferències intergovernamentals, però no tenen dret a vot.

El repartiment de la població canadenc entre les províncies explica que el Quebec i Ontario tenen majoria absoluta en la Cambra dels Comuns i que, d'aquesta manera, estiguin en millor disposició per poder influir en el Govern federal i per poder imposar les seves prioritats a les vuit províncies restants. Per aquesta raó, les províncies més petites fa més de dues dècades que demanen una reforma del Senat

canadenc que els atorgui la majoria en la segona cambra i els permeti contrarestar de manera efectiva la situació d'Ontario i el Quebec en la Cambra dels Comuns i en el Govern federal.

Amb el problema de la reforma del Senat, ara abordaré les qüestions controvertides respecte a l'estructura i el funcionament de les institucions en l'àmbit nacional canadenc.

Qüestions relatives a l'estructura i el funcionament de les institucions en l'àmbit nacional

Reforma del Senat

La reforma del Senat ha estat un tema que ha suscitat un llarg debat i un gran nombre de propostes des de fa molt temps.³¹ L'interès que desperta aquesta qüestió s'explica pel fet que les províncies menys poblades, en especial del Canadà occidental, la consideren una manera d'obtenir més capacitat d'influència en el procés de presa de decisions polítiques en l'àmbit nacional. Aquestes províncies tenen massa pocs senadors a Ottawa per poder tenir una influència comparable a la de les dues províncies més poblades, el Quebec i Ontario. A finals dels anys setanta del segle passat, van demanar una reforma del Senat que s'inspirés en el Bundesrat alemany, però, més recentment, han defensat la fórmula anomenada de la *triple E*, segons la qual s'elegiria un senat equitatiu i eficaç en el qual cada província disposaria del mateix nombre de senadors, tots elegits de manera directa. Aquest nou Senat, que s'inspira en el model australià, posseiria una legitimitat democràtica equivalent a la de la Cambra dels Comuns, amb la qual cosa podria exercir competències comparables.

Ara, algunes de les províncies canadenques més petites tenen una representació molt baixa o fins i tot insuficient en el Senat, cosa que, lògicament, va en contra d'una de les raons per defensar l'existència d'una segona cambra federal en la qual les unitats federals haurien de tenir una representació igualitària o, si més no, una representació proporcional ponderada, amb el propòsit que les unitats més petites estiguin sobrerepresentades. Més destacable és la situació de la Colúmbia Britànica i d'Alberta. El seu percentatge respectiu sobre la població canadenca i sobre els escons al Senat és, en el cas de la Colúmbia Britànica, del 13 i del 5,7% i, en el d'Alberta, del 10 i del 5,7%. Si sumem els percentatges de les quatre províncies occidentals (Colúmbia Britànica, Alberta, Saskatchewan i Manitoba), veurem que, tot i tenir gairebé el 30% de la població, només disposen del 23,1% dels escons del Senat. D'altra banda, tot i que només representen el 9,2% de la població, les quatre províncies atlàntiques també disposen del 23,1% dels escons del Senat. No resulta difícil entendre per què el Canadà occidental defensa de manera tan insistent el model de Senat de la *triple E*. Una reforma com aquesta comportaria que doblés la seva representació en el Senat.

31. Sobre aquesta qüestió, vegeu: José WOEHLING, «Cuestiones sobre la reforma del Senado en Canadá» (1993), *Revista Vasca de Administración Pública*, pàg. 125.

No obstant això, la igualtat en la representació al Senat de totes les províncies no seria democràtica. Les sis províncies més petites (les quatre províncies atlàntiques, Manitoba i Saskatchewan) disposarien conjuntament del 60% dels escons del Senat, tot i que només representen el 17,4% de la població canadenc. A més, les sis províncies menys poblades també són les més pobres i, per tant, les més receptives a les iniciatives federals que utilitzen el poder adquisitiu. Es corre el risc que un Senat amb representació igualitària es converteixi en un òrgan que es dediqui a aprovar invasions federals de les competències provincials.

Si es conclou que la igualtat de representació no és convenient, l'altra solució que queda és augmentar el nombre d'escons atribuïts al Canadà occidental. Però aquesta decisió significaria la pèrdua d'escons d'Ontario i del Quebec. Ontario podria acceptar-ho, perquè és la província més poblada i, per tant, la que té més nombre d'escons a la Cambra dels Comuns. A més, el seu percentatge relatiu respecte a la població del Canadà continua creixent. Però el percentatge del Quebec respecte a la població del país no ha parat de minvar des de 1867, cosa que també ha reduït la seva representació en la Cambra dels Comuns. Així mateix, la proporció dels senadors que representen el Quebec també ha minvat des de 1867, a causa de l'admissió o la creació de noves províncies i territoris (ha passat d'un 33,3% a un 23,1%). Per tant, és poc probable que el Quebec accepti reduir encara més el nombre d'escons que posseeix al Senat, sobretot si el Senat acaba tenint més influència que la que actualment té.

Actualment, el primer ministre canadenc és qui nomena els senadors i ho fa, gairebé sempre, basant-se en criteris polítics. Així doncs, els senadors no representen ni la població ni els governs de les províncies. Aquesta manca de legitimitat, sigui democràtica o federativa, significa que el Senat no pot exercir de debò els poders que se li han atribuït respecte a les qüestions legislatives, que són gairebé idèntics als que té la Cambra dels Comuns. Així doncs, la reforma del Senat hauria d'intentar recuperar més coherència entre les competències dels senadors i la seva capacitat política per exercir-les.

L'elecció directa dels senadors per la població sembla que és la fórmula que compta amb el suport general del Canadà anglès. Tot i que és molt democràtica, aquesta solució presenta inconvenients importants dins el context d'un sistema parlamentari similar al de Westminster, amb un Govern responsable i la disciplina de partits. Un senat elegit popularment podria assemblejar-se *massa* a la Cambra dels Comuns, cosa que el faria redundant o ser massa *diferent*, un fet que podria provocar un enfrontament entre les dues cambres amb la neutralització mútua consegüent. En qualsevol cas, la disciplina de partits faria que els senadors optessin per seguir la línia del partit i no per defensar els interessos de les províncies o de les regions.

Una de les millors maneres de garantir la fidelitat dels senadors a les províncies que representen segurament és que els governs provincials els designin. Aquest és el sistema que s'ha adoptat a Alemanya, on el Bundesrat, o Consell de la Federació, és format per delegacions dels membres de les quals pertanyen a les branques executives dels *länder*. Els partidaris de la fórmula del Bundesrat per al Canadà han destacat que aquest sistema transformaria el Senat en un òrgan *intergovernamental* que podria funcionar com una mena de conferència federal-provincial permanent, i

d'aquesta manera institucionalitzaria el federalisme cooperatiu i el faria més transparent i democràtic. Els detractors de la fórmula asseguren que no funcionaria en un sistema federal com el canadenc, que és molt més descentralitzat que l'alemany. En el sistema canadenc, en el qual les províncies ja tenen competències considerables sobre els seus afers propis, aquesta fórmula atorgaria als governs provincials massa influència sobre el procés legislatiu federal i reduiria la capacitat del Govern central de realitzar la seva tasca en l'àmbit nacional.

Una altra opció consistiria en el fet que els governs federal i provincials designessin conjuntament els senadors. Precisament un model com aquest va ser el que es va establir en l'Acord del llac Meech de 1987, segons el qual, els senadors que representen una província, els ha d'escollir el Govern federal a partir d'una llista elaborada pel govern provincial en qüestió. Aquest sistema atorgaria als senadors més legitimitat com a representants de les províncies i permetria que el Senat fes un ús més gran dels poders que li confereix la Constitució. L'Acord del llac Meech va ser un intent fallit de reformar la Constitució per tal de satisfer les condicions que havia exigít el Quebec per signar la Llei constitucional de 1982. No obstant això, la reforma del Senat no era una d'aquestes condicions sinó que s'hi havia afegit a instàncies de les províncies occidentals.

Una última observació: cal tenir en compte que un Senat amb competències significatives probablement, a la llarga, contribuiria a la centralització del sistema federal canadenc. Els exemples d'Alemanya i dels Estats Units sembla que demostren que les unitats subfederals estan més disposades a acceptar una disminució dels seus poders quan obtinguin a canvi un paper més important en el procés nacional de presa de decisions per mitjà de la seva representació en una segona cambra federal (aquesta situació ha rebut el nom de la paradoxa *de Madison*). És simptomàtic que al Canadà les províncies occidentals que defensen el Senat de la *triple E* també s'oposin fermament a qualsevol reducció de la influència d'Ottawa. Ben al contrari, com que esperen que la reforma del Senat els permeti exercir un paper més important en les institucions nacionals, volen que aquestes institucions mantinguin el seu poder o, fins i tot, el reforcin. L'elecció dels senadors mitjançant el vot popular atorgaria un efecte més centralitzador al Senat perquè els senadors elegits podrien argumentar que representen els interessos dels electorats provincials d'una manera similar, o fins i tot millor, que els polítics elegits en l'àmbit provincial.

Reforma electoral

Una característica coneguda del sistema electoral canadenc *first past the post* (pel qual el candidat més votat s'endú tots els escons) és que comporta distorsions significatives entre els vots rebuts pels partits respectius i el nombre d'escons que obtenen en l'assemblea legislativa. Per exemple, en les darreres eleccions federals que van tenir lloc l'any 2000, el partit guanyador, el Liberal, va aconseguir el 53,5% dels escons de la Cambra dels Comuns quan únicament havia obtingut el 40,8% dels vots.

Una conseqüència menys coneguda és que, en l'àmbit canadenc, el sistema plural accentua el regionalisme electoral. En primer lloc, aquest sistema electoral afavoreix

els partits polítics que tenen molts vots regionals i perjudica els partits de caire nacional que tenen un suport més repartit arreu del país. Per esmentar un exemple, en les eleccions de 1993 el Partit Reformista, els vots del qual es concentren en les províncies occidentals, va aconseguir el 18% dels escons amb el 19% dels vots i el Bloc Quebequès, que només presenta candidats al Quebec, també va obtenir el 18% dels escons amb només el 14% dels vots. Per contra, els progressistes conservadors, els vots dels quals es reparteixen de manera més regular arreu del país, van obtenir menys de l'1% dels escons amb el 16% dels vots. En segon lloc, el sistema *first past the post* magnifica els punts forts i febles dels partits polítics en diverses regions. En les darreres eleccions federals, els liberals es van endur 100 dels 103 escons d'Ontario amb únicament el 49,3% dels vots, però només 14 dels 88 escons al Canadà occidental, quan havien aconseguit entre el 21 i el 32% dels vots, segons la província. Per contra, l'Aliança Canadenca (que ha succeït el Partit Reformista) es va endur 23 dels 26 escons que té Alberta, amb el 59% dels vots, però només va obtenir 2 dels 103 escons que té la província d'Ontario, tot i haver rebut un respectable 23,6% dels vots.

Per tant, formar un govern federal que representi totes les regions esdevé més difícil perquè es pot donar el cas que el partit que governa tingui pocs membres elegits en les províncies, fins i tot pot ser que no en tingui cap. Les polítiques del Govern es poden criticar perquè no afavoreixen o no representen adequadament les províncies o les regions. En les darreres tres eleccions, el partit governant, el Partit Liberal, va ser elegit principalment a Ontario, al Quebec i, en menor grau, a la regió atlàntica del Canadà, mentre que el partit que oficialment exerceix l'oposició (el Partit Reformista, que posteriorment es va convertir en l'Aliança Canadenca i que, des de llavors, s'ha fusionat amb els conservadors) va aconseguir la immensa majoria dels seus escons en el Canadà occidental. D'aquesta manera, el regionalisme electoral contribueix al fenomen d'*alienació occidental*, resultant de la pobra representació del Canadà occidental en les institucions centrals. Això explica per què la regió occidental demana tan insistentment una iniciativa *triple E* per al Senat.

Les dues opcions més versemblants per a la reforma del Senat que s'han debatut al llarg de les dues últimes dècades són una representació completament proporcional i un sistema mixt com l'alemany en què s'elegeixen els membres i s'atorga un sol escó per districte, mentre que la resta d'escons s'assignen a proporció als vots populars obtinguts per cada partit.³² Si s'adoptés una d'aquestes dues opcions, hi hauria menys distorsions entre les proporcions respectives de vots i d'escons. La polarització regional seria menys pronunciada perquè els partits polítics obtindrien guanys en regions en les quals, tradicionalment, han tingut menys representació o fins i tot no n'han tingut. Els liberals perdrien escons a Ontario però en guanyarien al Canadà occidental, mentre que l'Aliança Canadenca (ara, els conservadors) obtindrien més escons a Ontario. Com a conseqüència, els partits polítics farien polítiques més acceptables per a totes les regions. Una altra conseqüència que comportaria una

32. Louis MASSICOTTE, *Changing the Canadian Electoral System*, Mont-real, Institut de Recerca de la Política Pública, 2001 (el podeu consultar a www.irpp.org).

Cambra dels Comuns i un Govern més equilibrats des d'un punt de vista regional seria la menor necessitat d'una equiparació regional en el Senat.

Així mateix, l'experiència dels països que apliquen la representació proporcional sembla indicar que, si s'adoptés aquest sistema al Canadà, els governs amb majoria simple serien una excepció més que no pas la norma, que és el que succeeix amb el sistema electoral vigent. La situació més freqüent seria la d'un govern amb minoria simple (tal com ha succeït en vuit de les últimes vint-i-tres eleccions) o un govern de coalició (una situació en la qual els partits canadencs tenen molta menys experiència).

Si els governs de coalició esdevenen un fet habitual, és probable que s'afebleixi la situació dominant del primer ministre canadenc respecte a la resta de membres del govern. En els governs de coalició, alguns ministres no són del mateix partit que el primer ministre, cosa que disminueix la fidelitat que li tenen i l'autoritat del primer ministre sobre ells. Algunes prerrogatives personals del primer ministre, com ara la dissolució del Parlament i la designació dels senadors i dels jutges del Tribunal Suprem, s'exercirien de manera més col·legiada. Aquest canvi seria ben rebut perquè hi ha consens sobre l'excés de poder personal que té actualment el primer ministre canadenc.³³

No obstant això, la introducció d'alguna variant de representació proporcional del Partit Liberal en el poder sembla molt poc probable, perquè és obvi que no afavoriria els seus interessos. I, com que no existeix una llei federal que doni als ciutadans el dret de convocar un referèndum, la introducció d'un nou sistema electoral per referèndum també dependria de la voluntat del Govern (els únics referèndums que es poden convocar en virtut de l'actual legislació federal són de caràcter no vinculant per al Govern i han de tenir relació amb qüestions constitucionals).

Reforma del Tribunal Suprem

Actualment, els membres del Tribunal Suprem, els nomena el primer ministre del Canadà. L'únic requisit previ s'estableix en *la Llei federal del Tribunal Suprem*, la qual estipula que tres dels nou membres d'aquest Tribunal han de procedir dels tribunals del Quebec. Aquesta disposició reflecteix la naturalesa dual del sistema de dret privat del Canadà (dret civil al Quebec i dret consuetudinari a la resta del país). Cal recordar que el Tribunal Suprem actua com a tribunal d'última instància per al dret provincial i per al dret federal. Per convenció de la Constitució, els sis membres restants del Tribunal Suprem es designen seguint una distribució regional dins del Canadà anglès (tres jutges d'Ontario, un de la Colúmbia Britànica, un de rotatori entre les tres províncies de la *Prairie* i un de les quatre províncies atlàntiques).

Recentment, s'han debatut dues vies de reforma respecte a les designacions del Tribunal Suprem. La primera té a veure amb el *déficit federalista* que pateix l'actual procés de designacions. El fallit Acord del llac Meech establia un sistema de designació conjunta pels governs federal i provincial en el qual el Govern del Quebec

33. Donald J. SAVOIE, *Governing from the Centre: The Concentration of Political Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

havia d'elaborar una llista de candidats per escollir els tres jutges del Quebec i la resta de governs provincials havia de fer el mateix per als sis jutges restants. Aquesta proposta no hauria disminuït gaire el control que l'executiu federal exerceix sobre les designacions, ja que, la major part de membres del Tribunal Suprem, els designen el Tribunal Federal o els tribunals superiors provincials i que, els jutges que constitueixen tots aquests tribunals, els nomena el Govern federal (en virtut de l'article 96 de la Llei constitucional de 1867). En tot cas, sembla prou raonable que les províncies puguin prendre part en el procés de designació dels membres del Tribunal Suprem perquè aquest tribunal actua com a àrbitre del federalisme.

L'altra proposta de reforma que s'ha presentat té a veure amb el que es podria catalogar de *déficit de visibilitat* de l'actual procés de designació. S'ha proposat adoptar dels Estats Units la idea d'un examen legislatiu dels candidats. Tenint en compte la situació actual, el Senat canadenc no seria l'òrgan més indicat per realitzar aquesta funció sinó que semblaria més convenient assignar-la a la Comissió de Justícia de la Cambra dels Comuns. També s'ha proposat que els candidats escollits pel primer ministre se sotmetin a un vot de ratificació de la cambra, per al qual caldria una majoria de dos terços, cosa que donaria veu als partits de l'oposició en el procés de selecció. Si es reformés el Senat de manera que se li permetés actuar com una autèntica cambra federal que representés les províncies, la ratificació del Senat també atorgaria una certa legitimitat federal al Tribunal. En aquest cas, el procés de designació coincidiria amb el que regeix als Estats Units, pel que fa al nomenament dels jutges del Tribunal Suprem, i amb el de molts països europeus, pel que fa al nomenament del Tribunal Constitucional.³⁴

A diferència de la reforma del Senat, la reforma del Tribunal Suprem no necessitaria cap esmena formal de la Constitució, ja que la composició i el procés de designació del Tribunal continuarien regits per una llei federal ordinària, la Llei del Tribunal Suprem.³⁵

La relació canviant entre el Quebec i el Canadà anglès

Durant els darrers trenta anys, la vida política canadenc a en gran part ha estat marcada per la difícil relació entre el Quebec i el Canadà anglès (la resta del Canadà, o ROC, com de vegades se l'anomena). Proposo que analitzem la manera com ha evolucionat la relació entre el Quebec i la resta del Canadà des de 1867 fins a l'actualitat. Això em permetrà comentar les arrels de la crisi actual. En segon lloc, precisaré quines són les principals diferències entre les aspiracions polítiques i cons-

34. Sobre la reforma del procés de designació del Tribunal Suprem, vegeu: Martin FRIEDLAND, *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada. A Report for the Judicial Council of Canada*, Ottawa, Consell Judicial del Canadà, 1995; Peter H. RUSSELL, *The Judiciary in Canada: the Third Branch of Government*, Toronto, McGraw Hill Ryerson, 1987, pàg. 107 i seg.; Jacob ZIEGEL, *Merit Selection and Democratization of the Appointments to the Supreme Court of Canada*, Mont-real, Institut de Recerca de la Política Pública, 1999 (el podeu consultar a www.irpp.org); José WOEHRLING, «L'actualité constitutionnelle au Canada» (2005), 64 *Revue française de droit constitutionnel*, pàg. 813-826.

35. Resolució del Tribunal Suprem (1985), capítol S-26.

titucionals del Quebec i les del Canadà. Finalment, intentaré valorar les possibles conseqüències d'aquesta crisi.³⁶

Tal com hem vist al principi d'aquesta comunicació, quan l'any 1867 es va crear el Canadà, els francòfons ja eren una minoria en les colònies britàniques d'Amèrica del Nord, excepte al Quebec. Aquesta és la raó per la qual la població francòfona va insistir perquè el Canadà es convertís en una federació i no en un estat unitari, perquè aquella disposició els atorgaria el control democràtic i polític d'una de les províncies. Durant gairebé un segle després de la creació del Canadà, el Quebec es va aïllar de la resta d'Amèrica del Nord per evitar les influències externes, considerades perilloses per a la supervivència dels valors tradicionals i de la llengua francesa. Aquella actitud també era conseqüència de la forta influència de l'Església catòlica, que desaconsellava que la gent busqués l'èxit econòmic i el progrés tècnic. Pel que fa a la política constitucional, els governs successius del Quebec d'aquella època estaven més preocupats per protegir les seves competències de les intromissions federals que no pas per ampliar el seu àmbit d'influència amb noves responsabilitats.

La revolució silenciosa del Quebec durant els anys seixanta del segle XX

No obstant això, aquesta actitud passiva i defensiva va començar a canviar a principis dels anys seixanta del segle xx. El Quebec va patir un seguit de transformacions profundes que li van permetre modernitzar-se i situar-se al nivell d'altres societats liberals i industrialitzades d'Occident. Aquest període rep el nom de *revolució silenciosa* perquè va comportar canvis dràstics sense utilitzar cap mena de violència ni provocar cap inquietud social significativa. En aquest període es van produir quatre grans canvis:

- La consolidació de les institucions polítiques provincials.
- Iniciatives per augmentar el control dels habitants francòfons del Quebec sobre l'economia.
- L'inici d'una política lingüística destinada a millorar l'estatus de la llengua francesa.
- Demandes de més competències constitucionals per al Quebec.

En primer lloc, durant la *revolució silenciosa*, el sistema governamental del Quebec es va reestructurar i ampliar. Es van crear departaments nous per assumir les responsabilitats que s'havien pres al sector privat i a l'Església catòlica, com l'educació i l'assistència sanitària. El servei civil va créixer ràpidament i va esdevenir més professional. Aquesta expansió del sector públic va crear una nova classe mitjana de francòfons, el benestar econòmic i els interessos de la qual van passar a dependre de la permanència i el creixement del Govern provincial.

En segon lloc, en l'àmbit econòmic, la nova elit francòfona volia augmentar el control que tenia sobre l'economia, un àmbit que tradicionalment havien controlat els interessos anglesos, tant de dins com de fora del Quebec. Per assolir aquest ob-

36. Per a una anàlisi exhaustiva, vegeu: José WOEHLING, «La Constitution canadienne et l'évolution des rapports entre le Québec et le Canada anglais de 1867 à nos jours» (1992), 10 *Revue française de droit constitutionnel*, pàg. 195.

jectiu, els francòfons van utilitzar tots els recursos del Quebec, sense qüestionar mai els principis del capitalisme nord-americà. Es van crear moltes empreses públiques noves, la més important de les quals era Hydro-Québec (l'empresa d'electricitat estatal). Tot això va ser decisiu per poder crear una nova classe de capitalistes i empresaris francòfons.

En tercer lloc, es va iniciar una política lingüística amb l'objectiu de millorar l'estatus de la llengua francesa. Va sorgir com a conseqüència d'alguns descobriments inquietants respecte a la situació dels francòfons i de la llengua francesa en el Quebec de l'època. En els anys seixanta del segle xx, els immigrants al·lòfons –la llengua dels quals no era ni l'anglès ni el francès– enviaven els seus fills a escoles angleses i no a escoles franceses en una proporció desorbitada. Com que la taxa de natalitat dels habitants francòfons del Quebec queia ràpidament, aquesta tendència, a la llarga, hauria amenaçat la situació majoritària dels francòfons al Quebec. Un altre factor decisiu era que, des d'un punt de vista econòmic, la llengua francesa tenia molt menys atractiu que l'anglès. Una conseqüència d'aquest fet va ser que al Quebec la població francòfona era la més desfavorida, per sota dels anglòfons i, fins i tot, dels immigrants.

Tenint en compte aquestes dades, els objectius que havia de tenir la nova política lingüística del Quebec³⁷ eren més que evidents. El primer objectiu havia de ser aconseguir que els fills dels immigrants tornessin a les escoles franceses. El segon, augmentar el prestigi i la utilitat econòmica de la llengua francesa per animar els no-francòfons a aprendre i utilitzar el francès per tal que esdevingués la llengua habitual (o llengua de contacte) entre la majoria francòfona i els no-francòfons. Des d'aleshores mai no s'han qüestionat aquests dos objectius i els governs provincials que hi ha hagut posteriorment al Quebec els han perseguit de manera més o menys sistemàtica des de 1970. El Partit Liberal del Quebec va aprovar la Llei de les llengües oficials l'any 1974, i el 1977 el Partit Quebequès va aprovar la Carta de la llengua francesa (o Llei 101).

La Llei 101 regula l'ús de les llengües en tres grans àmbits: les institucions governamentals provincials, la vida econòmica i l'ensenyament públic. En aquests tres sectors, la Llei pretén millorar l'estatus del francès i, per tal d'assolir aquest objectiu, limita determinats drets tradicionals dels anglòfons al Quebec. Aquesta mesura es

37. Sobre la política lingüística del Quebec, vegeu: José WOEHRLING, «Choque de lenguas y políticas lingüísticas en Canadá y Quebec» a *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico* (Esther Mitjans i Josep M. Castellà, coordinadors), Barcelona, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 2001, pàg. 227; José WOEHRLING, «La Constitution du Canada, la législation linguistique du Québec et les droits de la minorité anglo-québécoise» a *Minorités et organisation de l'État* (amb la direcció de Nicolas Levrat), Brussel·les, Bruylant, 1998, pàg. 561; José WOEHRLING, «Language Laws and Language Conflicts in Canada and Quebec» a *The Canadian vision / La vision canadienne* (Alessandro Anastasi, Giovanni Bonanno i Rosalba Rizzo, editors), Villa San Giovanni, Edizioni Officina Grafica (Centre d'Estudis Canadencs de la Universitat de Messina), 1997, pàg. 125; José WOEHRLING, «El estatuto del francés y del inglés en la Administración de justicia en Canadá, especial referencia al de Quebec», a *La Administración de justicia en un estado plurilingüe* (Iñaki Agirreazkuenaga, editor), Madrid, Consell del Poder Judicial, 1999 (*Cuadernos de Derecho Judicial*), pàg. 161; José WOEHRLING, «La cohabitación lingüística en Canadá: las políticas lingüísticas de Quebec, del Estado federal canadiense y de las provincias anglófonas» (2004), 69 *Revista Vasca de Administración Pública*, pàg. 491-522.

va considerar que era necessària perquè la *competència lliure* de les dues llengües rivals, francès i anglès, hauria afavorit molt l'anglès en perjudici del francès. Així doncs, es va decidir que calien mesures legislatives per reforçar la llengua francesa en determinats àmbits. Lògicament, els anglòfons del Quebec no s'han pres gaire bé aquesta política lingüística i han fet servir eines polítiques i legals per combatre-la. El Tribunal Suprem del Canadà ha revocat unes quantes disposicions de la Llei 101, després d'haver descobert que entraven en conflicte amb la Constitució canadenca.

Tanmateix, aquesta oposició a la Llei 101 obvia el fet que els francòfons, tot i que són majoria en el Quebec, només constitueixen una minoria cada cop més petita en el conjunt del Canadà. A pesar de tots els esforços realitzats pel Govern canadenc per fomentar les minories francòfones que viuen fora del Quebec, aquests grups cada cop utilitzen més la llengua anglesa. Fins i tot al Quebec, on actualment resideix el 90% dels francòfons de tot el Canadà, la llengua francesa no està completament fora de perill perquè, si poden escollir, els immigrants continuen preferint utilitzar l'anglès. Aquesta és precisament la raó per la qual el Govern del Quebec considera necessari reforçar el francès en determinats àmbits i restringir la utilització de l'anglès.

Finalment, pel que fa a les qüestions constitucionals, la revolució silenciosa ha vist com el Quebec comença a exigir insistentment noves competències constitucionals. Des de 1960 tots els governs del Quebec, independentment del partit polític, han fet aquesta demanda. Han sol·licitat o bé una descentralització general de poders, que s'hauria d'aplicar a totes les províncies (en el cas que la resta de províncies adoptessin la mateixa posició que el Quebec), o bé un estatus especial segons el qual el Quebec disposaria de competències especials que no s'estendrien a la resta de províncies (en el cas que la resta de províncies no volguessin la mateixa mena de devolució de poders).

El primer referèndum sobre la sobirania de 1980 i l'aprovació de la Llei constitucional de 1982

Amb el pas del temps, les demandes constitucionals del Quebec s'han radicalitzat. L'any 1967 es va fundar el Partit Quebequès. En el seu ideari polític era primordial la separació del Quebec de Canadà.³⁸ L'any 1976, tot just nou anys més tard, el Partit Quebequès va guanyar les primeres eleccions generals i va formar el Govern provincial. El mes de maig de 1980 va convocar un referèndum amb el qual volia obtenir un mandat per negociar amb la resta del Canadà la sobirania política del Quebec, combinada amb una associació econòmica i monetària. Els resultats del referèndum de 1980 van ser: 59,56% dels vots en contra i 40,44% a favor. No obstant això, després d'haver rebutjat clarament la sobirania en el referèndum, els

38. Sobre la recerca de la sobirania, vegeu: José WOEHLING, «Nacionalisme i independentisme al Quebec: la recerca de la igualtat a través de la reivindicació de la sobirania» a Enric FOSSAS (ed.), *Les transformacions de la sobirania i el futur polític de Catalunya*, Barcelona, Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2000, pàg. 125.

votants del Quebec van reelegir el Partit Quebequès l'any 1981. Després d'haver patit una derrota en el punt principal del seu ideari, el nou Govern es va veure fortament debilitat. El Govern federal, presidit per Trudeau, va saber treure profit ràpidament de la situació i l'any 1982 va esmenar la Constitució amb l'aprovació de les nou províncies angleses sense comptar amb el consentiment del Quebec. Així doncs, per primer cop des de 1867, es va esmenar la Constitució sense l'aprovació del Quebec. A més, la nova Llei constitucional de 1982 inclou una fórmula d'esmena que en el futur permetrà fer altres modificacions constitucionals sense que calgui el consentiment del Quebec. A més, la nova Constitució no satisfà les demandes del Quebec, que voldria tenir competències ampliades, una demanda que es remunta a més de trenta anys enrere. Finalment, en reconèixer els drets lingüístics addicionals de la minoria anglòfona, la nova Carta canadenc de drets i llibertats entra en conflicte amb la política lingüística del Quebec i restringeix la seva capacitat per protegir la llengua francesa.

Dos intents fallits de reformar la Constitució per tal de satisfer les demandes del Quebec (els acords del llac Meech i de Charlottetown, 1987-1992)

L'any 1985 el Partit Quebequès va ser derrotat per un Govern federalista format pel Partit Liberal del Quebec. El nou Govern va emprendre negociacions amb el Govern federal i la resta de províncies per obtenir esmenes constitucionals que permetessin que el Quebec aprovés la Constitució de 1982. El Govern liberal exigia que es complissin cinc condicions:

- Reconeixement del Quebec com a *societat diferenciada*.
- Un paper més important del Quebec en la qüestió de la immigració.
- Participació del Govern del Quebec en la designació de tres dels nou jutges del Tribunal Suprem.
- Limitació del poder adquisitiu federal.
- Poder de vet del Quebec respecte a la reforma de les institucions polítiques centrals canadenques i la creació de noves províncies.

Després de dos anys de negociacions, l'any 1987, les deu províncies i el Govern federal van signar un acord (l'Acord del llac Meech) i es van comprometre a esmenar la Constitució per satisfer les cinc condicions imposades pel Quebec. Els beneficis derivats de quatre d'aquestes cinc condicions es van estendre a totes les províncies, de manera que l'única modificació específica del Quebec era el reconeixement del seu *caràcter diferenciats*. A petició de les províncies occidentals es va afegir una modificació addicional que introduïa la designació conjunta dels senadors per part dels dos nivells de govern.

Perquè entrés en vigor l'Acord del llac Meech, l'havien de ratificar el Parlament federal i les deu assemblees legislatives provincials en un període de tres anys. Durant aquests tres anys, els detractors de l'Acord es van multiplicar en el Canadà anglès. Al final del tercer any, el 1990, dues províncies (Manitoba i Newfoundland) encara no havien donat el seu consentiment, cosa que va provocar, finalment, el fracàs de l'Acord. El principal motiu d'aquest fracàs va ser la incompatibilitat entre les posicions constitucionals del Quebec i les que defensava la majoria del Canadà

anglès. És cert que només dues províncies, que representaven menys del 8% del total de la població del Canadà, no li van donar suport, però les enquestes d'opinió mostren que en les set províncies angleses restants que sí que van donar suport a l'acord, una àmplia majoria de la població (entre el 60 i el 70%) s'oposava fermament a l'Acord del llac Meech. Així, en aquestes províncies hi havia una diferència substancial d'opinió entre els polítics provincials i el gran públic. Al cap de dos anys, es va fer un altre intent de satisfer les demandes del Quebec quan es va proposar i sotmetre a referèndum un nou seguit d'esmenes constitucionals (l'Acord de Charlottetown), concretament el 26 d'octubre de 1992. No obstant això, els votants del Quebec i de cinc altres províncies van rebutjar aquest acord. Així doncs, en un període de cinc anys, van acabar fracassant dos intents de renovar les relacions entre el Quebec i la resta del Canadà.

El segon referèndum sobre la sobirania de 1995; la decisió del Tribunal Suprem de 1988 respecte a la secessió i la Federal Clarity Act de 2000

Aquests fracassos probablement van contribuir a la derrota del Partit Liberal i el retorn al poder del Partit Quebequès en les eleccions de 1994. El mes d'octubre de 1995, el Govern del Partit Quebequès va organitzar un segon referèndum sobre la sobirania-associació, que va obtenir uns resultats molt ajustats: 49,44% per al sí i 50,56% per al no (amb una diferència total de només 50.000 vots).³⁹ Després del referèndum de 1995, el Govern federal del Canadà va començar a prendre mesures que pretenien imposar uns criteris més estrictes per poder convocar un referèndum en el futur. En concret, el Govern federal va demanar al Tribunal Suprem que emetés un dictamen sobre la possible secessió del Canadà. Aquest dictamen va arribar el 1998.⁴⁰

En una decisió interessant, el Tribunal Suprem va començar rebutjant l'argument que apunta que la Constitució canadenc prohibeix de manera expressa que una província es vulgui escindir perquè aquesta escissió *destruiria* la Constitució. El dictamen deia així: «La Constitució és l'expressió de la sobirania del poble canadenc. [A]ctuant a través [dels] diversos governs convenientment elegits i reconeguts per la Constitució, [pot] realitzar els acords constitucionals que vulgui dins el territori canadenc, incloent-hi, si així ho desitja, l'escissió del Quebec del Canadà» (§ 85).

39. Sobre el referèndum de 1995, vegeu: Enric FOSSAS i José WOEHLING, «El referèndum sobre la soberania de Quebec y el futuro constitucional de Canadá: federalismo, asimetría, soberanía» (1997), 48 *Revista Vasca de Administración Pública* 131; José WOEHLING, «Los intentos de reforma del federalismo canadiense tras el referéndum de 1995 acerca de la soberanía de Quebec», a *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico* (Esther Mitjans i Josep M. Castellà, coordinadors.), Barcelona, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 2001, pàg. 77.

40. *Assumpte: Secesión del Quebec* [1998], 2 Resolució del Tribunal Suprem 217; per a un comentari, vegeu: José WOEHLING, «El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Quebec» (1999), 54 *Revista Vasca de Administración Pública* 405; José WOEHLING, «The Supreme Court's Ruling on Quebec's Secession: Legality and Legitimacy Reconciled by a Return to Constitutional First Principles» a Hugh MELLON i Martin WESTMACOTT (directors), *Political Dispute and Judicial Review*, Scarborough (Ontario), Nelson, 2000, pàg. 83.

El Tribunal també va afirmar que ni la Constitució canadenc ni el dret internacional no reconeixen el dret a una secessió unilateral. No obstant això, el Tribunal Suprem va afegir que «una clara expressió del poble del Quebec de la seva voluntat de separar-se del Canadà» «comportaria una obligació recíproca de totes les parts [...] de negociar canvis en la Constitució que donin resposta a aquest desig» (§ 87 i 88).

El Tribunal va destacar que aquests principis el duïen a rebutjar «dues propostes absolutistes.» La primera proposta atorgaria al Quebec un dret absolut a escindir-se i al Govern federal i a la resta de províncies l'obligació d'acceptar aquest acte de secessió els termes del qual dictaria el Quebec. La segona proposta demanaria que una clara expressió d'autodeterminació per part del poble del Quebec no imposés cap obligació a la resta de províncies ni al Govern federal (§ 90-92).

En la seva decisió, el Tribunal Suprem va repetir diversos cops que l'obligació de negociar només podia ser conseqüència d'«un vot clarament majoritari al Quebec respecte a una qüestió clara a favor de la secessió». No obstant això, el Tribunal deixava en mans dels actors polítics la facultat de determinar què volien dir aquests conceptes, considerant que, per naturalesa, no són justiciables. El Tribunal també va incloure dins aquests fets no justiciables el comportament dels partits durant les negociacions posteriors a un resultat positiu en el referèndum al Quebec.

Finalment, el Tribunal va establir un vincle entre el dret constitucional i el dret internacional. Va declarar que no respectar l'obligació constitucional de negociar, en la mesura que desvirtua la legitimitat de les accions d'un partit, podria tenir conseqüències importants en l'àmbit internacional. Si el Govern del Quebec violés l'obligació de negociar de bona fe, disminuirien les seves possibilitats d'obtenir el reconeixement de la comunitat internacional. Per contra, les possibilitats d'obtenir aquest reconeixement augmentarien si el Quebec hagués negociat de conformitat amb els principis establerts i si s'hagués d'enfrontar a una inflexibilitat excessiva per part de la resta de províncies o de les autoritats federals. Citant el Tribunal Suprem: «D'aquesta manera, el compliment dels partits de l'obligació de negociar s'avaluaria de manera indirecta en l'àmbit internacional.» (§ 103).

Un dels aspectes més destacables d'aquesta decisió és la manera com el Tribunal donava la seva opinió sense fonamentar-la en cap disposició de la Constitució canadenc. La decisió es basava gairebé totalment en quatre principis generals que són presents no només en la Constitució canadenc, sinó també en tots els sistemes constitucionals liberals i federals del món. Es tracta del principi democràtic, que atorga als habitants del Quebec el dret de decidir el seu futur polític i estableix l'obligació per a la resta del Canadà de negociar una secessió aprovada per una clara majoria en una pregunta clara; el principi federal, que estableix la base de l'obligació del Quebec de negociar amb els seus companys de federació per concretar la ruptura de la unió federal; la protecció de les minories, que exigeix el respecte al dret de les minories pel que fa a l'inici i al resultat de les negociacions, i, finalment, l'imperi de la llei i el principi de constitucionalisme, que requereixen que la secessió d'una província es faci de manera ordenada dins el marc jurídic i constitucional existent. Així doncs, aquesta decisió il·lustra perfectament la llibertat que té un Tribunal Suprem o Constitucional a l'hora d'aplicar la Constitució.

Després d'aquesta decisió, el debat entre sobiranistes i federalistes s'ha centrat en les dues qüestions següents: el llinar apropiat de suport que necessitaria l'opció de sobirania en un futur referèndum i la redacció de la pregunta. L'any 2000 el Govern federal va prendre la iniciativa i va aconseguir que el Parlament aprovés una llei anomenada Clarity Act.⁴¹ Resumint, aquesta llei estableix que, en el cas que se celebri un altre referèndum sobre la secessió del Quebec, la Cambra dels Comuns ha de determinar, abans del referèndum, si la pregunta formulada als votants del Quebec és clara i, un cop es coneguin els resultats del referèndum, si hi ha una majoria clara a favor de la secessió. Si no es compleix alguna d'aquestes condicions, la Llei prohibeix que el Govern federal iniciï negociacions amb el Govern secessionista del Quebec.

Finalment, l'any 2003 el Partit Quebequès va perdre les eleccions i el Partit Liberal del Quebec va formar un nou govern provincial encapçalat per Jean Charest. Com que el Partit Liberal és contrari a la secessió, aquesta qüestió s'ha aparcat, si més no durant els propers quatre o cinc anys. No obstant això, els sondeigs d'opinió mostren que el suport a la *sobirania-associació* es manté estable en l'opinió pública amb un percentatge situat entre el 40 i el 44% de la població. A més, tal com s'ha explicat, durant la seva llarga història en la política quebequesa, el Partit Liberal sempre ha reclamat en nom del Quebec més descentralització de poders i el reconeixement formal del caràcter diferenciatiu del Quebec. Finalment, el programa constitucional del Partit Liberal ha establert cinc condicions per renovar la Constitució que ja van formar la base de l'Acord del llac Meech. Per tant, seria realment precipitat pensar que les qüestions referents a la situació del Quebec dins del Canadà ja s'han resolt o s'han superat.

El conflicte entre les aspiracions constitucionals del Quebec i del Canadà anglès

Els dos principals punts de discrepància entre el Quebec i la resta del Canadà en el debat constitucional són, en primer lloc, la divisió de poders entre el Govern federal i les províncies i, en segon lloc, el reconeixement del Quebec com a societat diferenciada.

Pel que fa a la divisió de poders, sembla clar que una majoria de canadencs de parla anglesa vol que Ottawa exerceixi un paper capdavanter en les qüestions econòmiques, així com en àrees com l'educació, la cultura, les comunicacions i la política social. Tal com ja s'ha apuntat, aquesta posició s'explica perquè molts canadencs que viuen fora del Quebec consideren que cal una presència federal dominant en aquestes àrees per igualar les condicions de vida arreu del Canadà i per reforçar la identitat nacional, especialment a l'hora de defensar-la contra la invasió de la cultura i l'estil de vida americans. No obstant això, aquests són precisament els àmbits en què el Quebec vol més descentralització. El conflicte que hi ha entre les posicions del Quebec i de la resta del Canadà respecte a la divisió de poders es podria resoldre si els canadencs de parla anglesa acceptessin atorgar al Quebec un estatus especial que li conferís més competències que les que tenen la resta de

41. Tribunal Suprem 2000, capítol 26.

províncies. Això comportaria el naixement d'un federalisme asimètric. No obstant això, aquesta possibilitat topa amb el principi d'igualtat entre totes les províncies, un principi que sembla sagrat per als canadencs de parla anglesa.

Aquest mateix concepte d'igualtat entre províncies també l'esmenta la resta del Canadà per oposar-se al reconeixement del caràcter diferenciats de la societat quebequesa. De fet, el punt més gran de discrepància entre el Quebec i la resta del Canadà rau precisament en la reclamació del Quebec de ser reconegut com una societat diferenciada.⁴² Aquest rebuig es justifica per un doble principi d'igualtat: la igualtat entre províncies, tal com ja hem vist, i la igualtat entre individus. Pel que fa a la igualtat entre individus, es fa una interpretació una mica simplista d'aquest principi. Si s'entén com a igualtat exigir sempre un tractament idèntic, sembla que concedir un estatus especial al Quebec significaria donar als quebequesos un tracte millor que a la resta dels canadencs. No obstant això, l'autèntica igualtat de vegades requereix un tracte diferent per poder tenir en compte les diferències reals que existeixen entre dues persones o dues comunitats. D'aquesta manera, si s'entén la igualtat com la reclamació d'un tractament idèntic, s'observa una tendència a centralitzar competències en una federació. Al final, es requereix la unitat legislativa per obtenir una uniformitat total en les condicions de vida. El fort component igualitari del sistema democràtic modern no és fàcil de combinar amb la protecció de la diversitat que ha estat un dels objectius històrics del federalisme canadenc.⁴³

BIBLIOGRAFIA

- BAKVIS, Herman i CHANDLER, William M. (eds.), *Federalism and the Role of the State*, Toronto: University of Toronto Press, 1987.
- BANTING, Keith G. i SIMEON, Richard E. B. (eds.), *And No One Cheered*, Agincourt (Ont.), Methuen, 1983.
- BAYESKY, Anne F. (ed.), *Canada's Constitution Act, 1982 and Amendments: A Documentary History*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989.

42. Sobre aquesta qüestió, vegeu: JOSÉ WOEHLING, «A Critique of the Distinct Society Clause's Critics», a *The Meech Lake Primer: Conflicting Views of the 1987 Constitutional Accord* (publicat per Michael D. Behiels), Ottawa, University of Ottawa Press, 1989, pàg. 171.

43. Sobre aquesta qüestió, vegeu: JOSÉ WOEHLING, «El principio de igualdad, el sistema federal canadiense y el carácter diferencial de Quebec» a Enric FOSSAS i Ferran REQUEJO (directors), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Editorial Trotta, SA (Colección «Estructuras y procesos»), 1999, pàg. 141; JOSÉ WOEHLING, «El Reconocimiento constitucional de las diferencias culturales en Canadá» a Miguel Ángel APARICIO (director), *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Barcelona, Cedecs Editorial, SL (Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales), 1999, pàg. 115; JOSÉ WOEHLING, «Le Politiche della cittadinanza in Canada e nel Québec» a Giancarlo ROLLA (ed.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Milà, Giuffrè, 2000, pàg. 241.

- BEAUDOIN, Gérald. A. i THIBAUT, Pierre, *Le fédéralisme au Canada*, Mont-real, Wilson & Lafleur, 2000.
- BLACK, Edwin R., *Divided Loyalties: Canadian Concepts of Federalism*, Mont-real, McGill-Queen's U. P., 1975.
- BROWN, Douglas M. i SMITH, Murray G. (eds.), *Canadian Federalism: Meeting Global Economic Challenges?*, Kingston (Ont.), Institut de Relations Intergouvernementals, Universitat de Queen, 1991.
- BRUN, Henri i TREMBLAY, Guy, *Droit constitutionnel*, Cowansville, Yvon Blais Inc., 4^a edició, 2002.
- BURGESS, Michael i GAGNON, Alain-G. (eds.), *Comparative Federalism and Federation*, Nova York: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Canada, *the state of the federation* (1985). Publicat per Peter M. Leslie. Kingston, Ontario: Institut de Relations Intergouvernementals, Universitat de Queen, 1985
Nota: diversos títols: 1976-1978 *Federal Year in Review*; 1979-1983 *The year in review*; *Intergovernmental Relations in Canada*.
- HOGG, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, edició en llibret, Toronto, Carswell, 2003.
- LAZAR, Harvey i MCINTOSH, TOM (eds.), *Canada: The State of the Federation n1998/99: How Canadian Connect*, Kingston: McGill/Queens University Press, 1999.
- MCRBERTS, Kenneth i MONAHAN, Patrick (eds.), *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1993.
- MILNE, DAVID, *Tug of War: Ottawa and the Provinces Under Trudeau and Mulroney*, Toronto: Lorimer, 1986.
- MONAHAN, Patrick, *Constitutional Law*, 2^a ed., Toronto, Irwin Law, 2002.
- MORIN, Jacques-Yvan i WOEHRLING, José, *Les constitutions du Canada et du Québec. Du régime français à nos jours*, 2 volums, Mont-real, Éditions Thémis, 1994.
- MORIN, Jacques-Yvan i WOEHRLING, José, *Demain, le Québec... Choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir*, Sillery (Quebec), Éditions du Septentrion, 1994.
- ROCHER, François i SMITH, MIRIAM (eds.), *New Trends in Canadian Federalism*, 2^a edició, Peterborough, Broadview Press, 2003.
- RUSSELL, Peter H., *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?* Toronto: University of Toronto Press, 1993.
- SMILEY, Donald V. i WATTS, Ronald, *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1985.
- SMILEY, Donald; SHUGARMAN, David P., i WHITAKER, REG (eds.), *Federalism and Political Community*, Toronto: Broadview, 1989.
- STEVENSON, Garth (ed.), *Federalism in Canada*, Toronto: MacLelland & Stewart, 1989.
- SWINTON, Katherine i ROGERSON, Carol (eds.) *Competing Constitutional Visions: The Meech Lake Accord*, Toronto: Carswell, 1988.
- WALLER, Harold; SABETTI, FILIPO, i ELAZAR, DANIEL J. (eds.), *Canadian Federalism: From Crisis to Constitution*, Lanham (Md), University Press of America (per al Centre per a l'Estudi del Federalisme), 1988.

- WATTS, Ronald L. i BROWN, Douglas M. (eds.), *Options for a New Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1991.
- YOUNG, Robert A. *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, Mont-real: McGill Queen's Press, 1995.

