

# Repenser l'autodétermination interne

Sous la direction de

**Michel Seymour**

Professeur titulaire,  
Département de philosophie,  
Université de Montréal

## Le pouvoir constituant, le droit à l'autodétermination et la constitution du Québec

Daniel TURP\*

I.	Le pouvoir constituant et le droit à l'autodétermination .....	323
A.	Le pouvoir constituant et sa définition .....	323
B.	Le pouvoir constituant et le droit à l'autodétermination .....	325
II.	Le pouvoir constituant et la constitution du Québec .....	329
A.	La constitution du Québec et la <i>Constitution du Canada</i> .....	330
B.	La constitution du Québec et son contenu .....	340
III.	Le pouvoir constituant et une <i>Constitution du Québec</i> .....	352
A.	La <i>Constitution du Québec</i> et sa justification .....	353
B.	La <i>Constitution du Québec</i> et son esquisse .....	361
	Annexe 1 .....	378
	Annexe 2 .....	390

---

\* Professeur titulaire à Faculté de droit de l'Université de Montréal et président de l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales.

Je crois utile d'explorer le lien existant entre le pouvoir constituant des peuples et leur droit à l'autodétermination (I). L'examen des instruments internationaux qui garantissent le droit à l'autodétermination permet de conclure à l'existence d'un tel lien sur la base duquel le Québec a élaboré la constitution du Québec (II) et pourrait adopter une *Constitution du Québec* (III).

## I. Le pouvoir constituant et le droit à l'autodétermination

Aux fins de déterminer le lien qui est susceptible d'exister entre le pouvoir constituant et le droit à l'autodétermination des peuples, il importe d'abord de présenter le pouvoir constituant dans sa définition (A) et d'examiner le lien du droit à l'autodétermination et ce pouvoir constituant (B).

### A. Le pouvoir constituant et sa définition

Défini généralement comme le pouvoir de « faire la constitution », le pouvoir constituant a suscité de grands débats doctrinaux qui ont conduit les constitutionnalistes à distinguer le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé<sup>1</sup>. Le premier serait le « pouvoir d'édicter une norme ou des normes constitutionnelles en dehors du cadre constitutionnel » et le second serait celui « d'édicter une norme ou des normes constitutionnelles suivant les règles prévues par la constitution à cet effet ».

S'agissant du pouvoir constituant originaire, on a argué qu'il se situait à l'extérieur du droit et qu'il serait en définitive « un pouvoir de fait, s'exerçant en dehors de toute constitution [et n'étant] pas susceptible

---

1. Sur la définition du pouvoir constituant et une synthèse des grands débats doctrinaux autour de cette définition, voir Kemal GÖZLER, *Pouvoir constituant*, Bursa [Turquie], Éditions Ekin Kitabevi, 1999, en ligne: <<http://www.anayasa.gen.tr/pconstituant.htm>> (consulté le 24 juin 2016), *passim*.

d'être lié par les règles juridiques »<sup>2</sup>. L'exercice d'un pouvoir constituant originaire est ainsi susceptible de se produire dans le cadre de l'accession à la souveraineté et de la naissance d'un nouvel État. Comme le souligne l'auteur Gözler, « dans une telle situation le pouvoir constituant originaire comble le vide juridique en faisant une nouvelle constitution, en fondant un nouvel État. L'État qu'il fonde ainsi est un État tout neuf qui n'existait pas du tout avant ; la constitution qu'il établit est aussi toute première constitution de l'État »<sup>3</sup>.

Quant aux assises juridiques du pouvoir constituant dérivé, elles sont nettement plus faciles à établir puisqu'il s'agirait de repérer dans le texte d'une constitution les règles prévues pour l'édition des normes constitutionnelles et les organes qui peuvent procéder à l'édition de telles normes. Les textes constitutionnels prévoient d'ailleurs les modalités d'exercice du pouvoir constituant aux fins de la révision de la constitution, et certaines d'entre elles octroient de façon explicite un pouvoir constituant dérivé à leurs entités constitutives en leur permettant de se doter de leur propre constitution<sup>4</sup>.

Après avoir affirmé la constitution est l'« [e]xpression de la souveraineté dans l'État », le professeur Patrick Taillon fait quant à lui le lien

entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé en affirmant ce qui suit :

[L]a constitution est la manifestation circonstancielle d'une volonté constituante qui, dans un système donné, dispose de l'autorité et de la capacité d'édicter des normes hiérarchiquement supérieures. Dans tous les cas, l'adoption d'une constitution rigide suppose la mise en place de procédures spéciales d'adoption et de modification des textes constitutionnels permettant de définir et de préciser les modes d'exercice du pouvoir constituant. Ces procédures assurent la hiérarchisation des normes et des pouvoirs normatifs en distinguant les *normes législatives* des *normes constitutionnelles* et en dissociant le *législateur* du *pouvoir constituant*. Bien plus qu'une formalité, les procédures d'adoption et de modification constitutionnelles transforment une force politique suprême, le *pouvoir constituant originaire*, en un *pouvoir constituant dérivé* institutionnalisé au sommet de la hiérarchie des pouvoirs normatifs<sup>5</sup>.

S'agissant du pouvoir constituant, ses assises juridiques ne pourraient-elles pas être par ailleurs dérivées non de la constitution et du droit interne, mais également du droit international, et plus particulièrement du droit à l'autodétermination des peuples ?

## B. Le pouvoir constituant et le droit à l'autodétermination

Alors que le principe des nationalités a été invoqué au XIX<sup>e</sup> siècle pour soutenir le droit de nouveaux États de voir le jour et que le principe d'autodétermination des peuples a été promu au lendemain de la Première Guerre mondiale, ce n'est qu'avec la création des Nations Unies en 1945 qu'un véritable droit à l'autodétermination des peuples est né. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a reçu la sanction du droit et a été consacré par la *Charte des Nations Unies* dont l'article 1 § 2 incluait parmi les buts des Nations Unies celui de « développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ». L'importance conférée à ce droit était illustrée par une autre référence à celui-ci à l'article 55 de la Charte et par l'engagement des Membres des

2. L'auteur Gözler précise à cet égard : « Il est évident que dans une telle situation le pouvoir constituant originaire ne peut pas être de nature juridique. Il n'est qu'un *pur fait, non susceptible de qualification juridique*. Car, puisqu'il n'y a jamais eu de constitution, l'établissement de la première constitution du pays ne peut être régi par aucun texte. C'est-à-dire que l'acte de l'établissement de la première constitution ne repose sur aucune règle juridique préalable. En d'autres termes, cet acte n'est pas formellement valable, et par conséquent il *n'est pas juridique*. Dans cette hypothèse, le pouvoir constituant originaire tire sa validité de lui-même, non pas d'une règle juridique préalable ». *Id.* (*l'italique est de nous*).

3. *Ibid.*

4. Voir à ce sujet Daniel J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p. 177-178, selon lequel 14 des 20 Constitutions d'États fédératifs confèrent un pouvoir constituant dérivé aux États fédérés. Voir aussi l'article 142 de la *Constitution d'Afrique du Sud* qui reconnaît un pouvoir constituant dérivé en ces termes : « Art. 142. A provincial legislature may pass a constitution for the province or, where applicable, amend its constitution, if at least two thirds of its members vote in favour of the Bill ». Pour un commentaire de cette disposition, voir Jonathan L. MARSHFIELD, « Authorizing Subnational Constitutions in Transitional Federal States: South Africa, Democracy, and the KwaZulu-Natal Constitution », (2008) 41 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 585.

5. Voir Patrick TAILLON, « Le veto populaire comme mode d'expression directe d'un pouvoir constituant québécois », (2008) 2 *Revue québécoise de droit constitutionnel* 150.

Nations Unies, consacré par l'article 56, d'agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation, pour atteindre les buts énoncés à l'article 55.

Ce sont par ailleurs les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme* adoptés le 16 décembre 1966 qui clarifieront le contenu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le paragraphe premier de l'article 1<sup>er</sup> commun au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* que « [t]ous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ».

Adoptée en 1970 pour préciser les buts des Nations Unies et comportant un important chapitre sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*<sup>6</sup> affirme à son tour qu'« [e]n vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout État a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte. [...] ».

À ces traités et à cette déclaration dont l'élaboration et l'adoption se sont faites dans le cadre des Nations Unies, l'on peut ajouter l'instrument international signé par les 35 États participants, y compris le Canada, à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe le 1<sup>er</sup> août 1975 et connu comme l'*Acte final d'Helsinki*<sup>7</sup>. Le principe VIII du décalogue est relatif à l'égalité de droits et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et son libellé est inspiré de toute évidence par celui du texte des *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme* et de la *Déclaration sur les relations amicales*. Il innove toutefois en déclarant que « tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer lorsqu'ils le

*désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel » (les italiques sont de l'auteur).*

Il s'agit là d'une première référence du droit à l'autodétermination interne et du droit pour un peuple de déterminer librement son statut politique interne. L'idée de l'autodétermination interne est par ailleurs très présente dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*<sup>8</sup>. Adoptée après avoir affirmé en son article 3 que « [l]es peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination [et qu'e]n vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel », deux autres articles mettent l'accent sur le droit des peuples autochtones découlant d'un droit à l'autodétermination interne. L'article 4 prévoit que « [l]es peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes », alors que l'article 5 veut qu'« [i]ls ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État ».

La question du droit à l'autodétermination interne a par ailleurs été examinée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*<sup>9</sup>. Dans cet avis consultatif du 20 août 1998, la Cour affirme que :

Les sources reconnues du droit international établissent que le droit d'un peuple à disposer de lui-même est normalement réalisé par voie d'*autodétermination interne* — à savoir la poursuite par ce peuple de son développement politique, économique, social et culturel dans le cadre d'un État existant. Le droit à l'autodétermination externe (qui, dans le présent cas, pourrait prendre la forme de la revendication d'un droit de sécession unilatérale) ne naît que dans

6. Rés. 2625 (XXV), Doc. off. A.G. N.U. 25<sup>e</sup> sess., suppl. n° 28, Doc. N.U. A/5217 (1970), p. 131.

7. Le texte de l'*Acte final d'Helsinki* est reproduit dans Daniel TURP, *Recueil de droit international et constitutionnel des droits fondamentaux*, t. II, Montréal, Éditions JFD, 2015, p. 265 et suiv.

8. Doc. N.U. A/RES/61/295 (2007), reproduit dans Daniel TURP, *Recueil de droit international et constitutionnel des droits fondamentaux*, t. I, Montréal, Éditions JFD, 2015, p. 423.

9. [1998] 2 R.C.S. 217.

des cas extrêmes dont les circonstances sont par ailleurs soigneusement définies<sup>10</sup> (*les italiques sont de l'auteur*).

La Cour suprême du Canada reconnaît ainsi que la poursuite par un peuple de son développement politique peut être rattachée à son droit à l'autodétermination. Le tribunal de dernier ressort du Canada semble être également d'avis que le droit à l'autodétermination interne confère un droit d'« accès au gouvernement »<sup>11</sup> de l'État englobant et à une représentation équitable dans les instances législatives, exécutives et judiciaires<sup>12</sup>. Sans le dire de façon explicite, la Cour semble rejeter par ailleurs l'idée voulant que le droit à l'autodétermination interne confère le droit de voir ses revendications constitutionnelles satisfaites. Lorsqu'elle affirme que « [I]es échecs persistants dans la recherche d'un accord sur la modification de la constitution, dont il y a lieu de se préoccuper, n'équivalent pas à une négation du droit à l'autodétermination »<sup>13</sup>. Si un droit à la satisfaction de ses revendications constitutionnelles ne semble pas être reconnu, l'auteur James Tully fait quant à lui découler du droit à l'autodétermination interne le droit pour un peuple de participer à la conversation constitutionnelle au sein de l'État dans lequel il est englobé<sup>14</sup>.

Bien que cela n'est pas affirmé explicitement dans les instruments internationaux, dans le *Renvoi sur la sécession du Québec* ou par la doctrine, on peut arguer que le droit à l'autodétermination interne va au-delà du droit de participer à une conversation constitutionnelle, mais qu'il comporte aussi le droit de se doter de sa propre constitution. Le droit de déterminer librement son statut politique et d'assurer librement son développement doit comporter le droit de mettre en œuvre sa propre conversation constitutionnelle aux fins de se doter de sa propre loi fondamentale. Ainsi, en application de son droit à disposer de lui-même, un peuple devrait pouvoir ainsi définir les normes constitutionnelles qui lui sont propres et énoncer en outre les principes, valeurs et institutions destinés à assurer son développement.

10. *Id.*, 282, par. 126.

11. *Id.*, 286, par. 136.

12. *Id.*, 287, par. 136.

13. *Id.*, 287, par. 137.

14. Voir à ce sujet James TULLY *et coll.*, *On Global Citizenship*, Londres, Bloomsbury, 2014, p. 29.

Comme d'autres peuples titulaires du droit à l'autodétermination, le Québec peut donc s'appuyer sur le droit international, et plus particulièrement le droit à l'autodétermination des peuples, pour affirmer et exercer son pouvoir constituant. Ce pouvoir peut aussi reposer sur la *Constitution du Canada* et nous examinerons maintenant la question du pouvoir constituant du Québec et la façon dont il a été exercé pour faire émerger une constitution du Québec.

## II. Le pouvoir constituant et la constitution du Québec

Dans sa quête d'autodétermination, le peuple québécois a, par l'intermédiaire de son Assemblée nationale, affirmé son droit de disposer de lui-même dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*<sup>15</sup>. L'article 1 de cette loi déclare que « [I]e peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ».

Celui-ci est complété par l'article 2 qui prévoit quant à lui que ce même peuple québécois « a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec ». L'article 3 est sans doute celui-ci sur lequel on peut se fonder pour arguer que le droit du Québec à disposer de lui-même comporte un pouvoir constituant en ce qu'il affirme que le peuple québécois « détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec ».

S'il peut donc fonder son pouvoir constituant sur un droit à l'autodétermination ayant sa source tant en droit international qu'en droit québécois, le Québec peut aussi faire reposer ce droit sur la *Constitution du Canada*. Il a d'ailleurs déjà exercé ce droit en se dotant, dans son sens matériel, d'une constitution du Québec qui est liée à la Constitution du Canada (A) et dont font partie des lois ordinaires, fondamentales et quasi constitutionnelles (B).

15. Recueil des lois et règlements du Québec (RLRQ), chapitre E-20.2. Pour un commentaire sur cet enchâssement législatif du droit à l'autodétermination du Québec, voir Daniel TURP, *Le droit de choisir: essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*, Montréal, Éditions Thémis, 2001, p. 795 et suiv.

### A. La constitution du Québec et la *Constitution du Canada*

L'existence pour le Québec d'un pouvoir constituant dérivé découle aussi de la *Constitution du Canada* dans laquelle on peut identifier d'autres assises juridiques au pouvoir constituant du Québec. À cet égard, les deux plus importantes lois constitutionnelles comprises dans la *Constitution du Canada* méritent d'être étudiées, soit *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>16</sup> et la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>17</sup>.

Dans son texte initial, le paragraphe premier de l'article 92 de *Loi constitutionnelle de 1867* précise que la législature dans chaque province pourra faire des lois relatives à « l'amendement [...] de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur ». La notion de « constitution de la province » n'est pas définie à cet article, mais il semble qu'elle inclut les règles de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1867* relative aux « Constitutions provinciales ». Une lecture de cette section permet de constater que chaque « constitution provinciale » comprend les articles 58 à 68 qui sont relatifs au pouvoir exécutif, et principalement à la charge de lieutenant-gouverneur. Certains articles de la partie V sont par ailleurs d'application particulière au Québec et sa « constitution provinciale » renferme également, à l'origine, les articles 71 à 87 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui concernent son pouvoir législatif.

La jurisprudence constitutionnelle est venue préciser la portée de cette disposition. Dès 1896, le Comité judiciaire du Conseil privé a reconnu dans l'affaire *Fielding c. Thomas*<sup>18</sup> que la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne comprenait pas tout ce qu'englobe « la constitution de la province » et qu'une province pouvait donc adopter, en vertu du paragraphe premier de l'article 92, des règles appartenant à sa « constitution provinciale ». La Cour suprême du Canada confirmait cette position lorsqu'elle affirmait, en 1979 dans l'affaire *P.G. Québec c. Blaikie*<sup>19</sup>, que

16. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.).

17. Cette loi est annexée à la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.), et la version officielle française de la *Loi constitutionnelle de 1982* est contenue à son annexe 2.

18. [1896] A.C. 600.

19. [1979] 2 R.C.S. 1016. Voir aussi la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *P.G. Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032, où il est question de la « constitution de la province » du Manitoba ainsi que le commentaire de cette décision par Margaret A. BANKS, « Defining "Constitution of the province" — The Crux of the Manitoba Language Controversy », (1986) 31 R. de D. McGill 466.

cette disposition pouvait « viser des changements comme ceux qui font l'objet de l'arrêt *Fielding v. Thomas* ainsi que d'autres matières qui ne sont pas expressément régies par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, mais font implicitement partie de la constitution de la province »<sup>20</sup>. Néanmoins, le tribunal de dernier ressort laissait entendre dans la même affaire que certaines autres dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* outre celles du chapitre V devaient être considérées comme faisant partie de la « constitution de la province », et en l'occurrence « [l']art[icle] 133 [qui] ne fait pas partie de la constitution de la province au sens du par[agraphe] 92 (1) mais fait partie indivisiblement de la constitution du Canada et du Québec en donnant au français et à l'anglais un statut officiel au Parlement, devant les tribunaux du Canada, de même qu'à la législature et devant les tribunaux du Québec ».<sup>21</sup>

Si ce dernier arrêt venait ainsi confirmer un « pouvoir constituant dérivé » du Québec fondé sur la *Loi constitutionnelle de 1867*, il en fixe par ailleurs une nouvelle limite. À celle voulant que le pouvoir d'amendement de la charge de lieutenant-gouverneur ne relève pas d'une compétence exclusive de la province en vertu du premier paragraphe de l'article 92, la Cour suprême du Canada précise que le Québec ne détient pas la

20. *P.G. Québec c. Blaikie*, préc., note 19, 1024. La Cour suprême du Canada a ainsi rejeté les vues exprimées par le juge en chef de la Cour supérieure du Québec, Jules Deschênes, dans l'arrêt *Blaikie c. P.G. Québec*, [1978] C.S. 37, selon lequel l'expression « Constitution de la province » référerait exclusivement à la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qui citait d'ailleurs au soutien de cette opinion un jugement antérieur de la même Cour supérieure du Québec dans l'affaire *Chemical & Pollution Sciences Inc. c. Malone et coll.* [1977] C.S. 693 : voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, n<sup>o</sup> IV.122, p. 220. Pourtant, le juge Deschênes semble accepter la proposition selon laquelle l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pouvait être modifié par le Québec du fait qu'il faisait partie de la « constitution de la province », comme l'avait argué un autre grand constitutionnaliste québécois qu'il cite : Jacques-Yvan MORIN, « L'Assemblée nationale pourrait modifier seule l'article 128 », *Le Devoir*, 19 juin 1970, p. 5 et 12. Une lecture des opinions des juges de la Cour d'appel du Québec, et notamment du juge Antonio Lamer, peut aussi mener à la conclusion que seuls les articles de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1867* font partie de la constitution de la province. Il est intéressant de noter par ailleurs que le juge Lamer semble faire référence dans son opinion au concept de pouvoir constituant, mais en lui préférant l'expression « souveraineté constitutionnelle ». Voir *P.G. Québec c. Blaikie*, [1979] C.A. 351, 355.

21. *P.G. Québec c. Blaikie*, préc., note 19.

compétence exclusive pour modifier la constitution de la province relativement à l'usage de la langue française ou de la langue anglaise dans les institutions parlementaires et judiciaires visées par l'article 133 de *Loi constitutionnelle de 1867* et à l'impression et la publication des lois du Québec dans les deux langues prévues également par cet article.

Après avoir fait une référence au pouvoir d'amendement de la « constitution de la province » dans son *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*<sup>22</sup>, la Cour suprême s'est intéressée à la portée du premier paragraphe de l'article 92 dans l'arrêt *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*<sup>23</sup> relatif à la restriction par l'Ontario d'activités politiques des fonctionnaires dans le cadre d'élections fédérales. Alors que le juge en chef Dickson ne voit « aucune raison d'entreprendre un examen du par. 92 (1) » et qu'il est « renforcé dans cette conclusion par la difficulté que pose l'attribution d'un sens précis à la notion de "constitution provinciale" »<sup>24</sup>, les juges Beetz, McIntyre, Le Dain et La Forest consacrent un développement significatif à la question de « [l]a modification de la constitution de la province »<sup>25</sup>. Au nom de ses collègues, le juge Beetz apporte, quant à lui, des éclaircissements utiles sur l'expression « constitution de la province » et introduit son explication en rappelant que « [l]e paragraphe 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* prescrit la méthode par laquelle la constitution de la province peut être modifiée » en précisant que « [c]ette méthode consiste en l'adoption d'une loi ordinaire par la législature provinciale. Toutefois, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne définit nulle part l'expression "constitution de la province" »<sup>26</sup>. Cette définition émerge par ailleurs des propos du juge Beetz qui décrit ce que comprend une telle constitution :

La constitution de l'Ontario, comme celle des autres provinces et du Royaume-Uni, mais contrairement à celle de nombreux états, ne

22. [1981] 1 R.C.S. 753, 824. Ce renvoi, et en particulier un passage de celui-ci à la page 876, a été cité par un auteur au soutien de l'idée que les lois électorales provinciales font partie des constitutions provinciales : voir Nelson WISEMAN, « In Search of a Quebec Constitution », (2008) 2 *Revue québécoise de droit constitutionnel* 139, note 38. Il y a lieu de remarquer que la Cour semble suggérer que de telles lois font partie de la constitution canadienne plutôt que des constitutions provinciales.

23. [1987] 2 R.C.S. 2.

24. *Id.*, par. 18.

25. *Id.*, par. 82-111.

26. *Id.*, par. 82.

se trouve pas dans un document complet appelé constitution. Elle se trouve en partie dans une variété de dispositions législatives. Certaines de ces dispositions ont été adoptées par le Parlement de Westminster, comme les art. 58 à 70 et 82 à 87 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. D'autres dispositions relatives à la constitution de l'Ontario ont été adoptées par voie de lois ordinaires de la législature de l'Ontario comme, par exemple, *The Legislative Assembly Act*, R.S.O. 1970, chap. 240, *The Representation Act*, R.S.O. 1970, chap. 413, et *The Executive Council Act*, R.S.O. 1970, chap. 153. Une autre partie de la constitution de l'Ontario est formée de règles de *common law*, énoncées ou reconnues au cours des ans par les tribunaux. Plusieurs de ces règles de *common law* concernent la prérogative royale [...]. Comme on l'explique dans le *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 876 à 878, au sujet de la Constitution du Canada — mais de façon générale, on peut dire la même chose de la constitution de l'Ontario — « On désigne du terme générique de droit constitutionnel les parties [...] qui sont formées de règles législatives et de règles de *common law* ». En outre, la constitution de l'Ontario comprend des règles d'une nature différente mais d'une grande importance appelées conventions de la constitution. La plus fondamentale d'entre elles est probablement le principe du gouvernement responsable qui est en grande partie non écrit, bien qu'il soit mentionné implicitement dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'une de ses facettes soit formulée à l'art. 83 de cette loi, peut-être désuète, qui, en Ontario et au Québec, et « Jusqu'à ce que la Législature de l'Ontario ou du Québec en ordonne autrement », établit une restriction quant à l'élection de titulaires de charges autres que les charges de ministres.<sup>27</sup>

Après avoir statué que la « constitution de la province » comprend une variété de dispositions législatives, qu'il s'agisse d'articles contenus dans la *Loi constitutionnelle de 1867* ou dans les lois ordinaires d'une province, mais également de règles de *common law* et de conventions de la constitution, le juge Beetz énonce par ailleurs un premier critère qui permet de déterminer si une disposition donnée fait partie de la constitution d'une province :

Si l'Ontario était un état unitaire, comme le Royaume-Uni, la question de savoir si une disposition donnée fait partie de sa constitution

27. *Id.*, par. 83-85.

ou la modifie pourrait recevoir une réponse affirmative par l'application d'un seul critère relativement simple : la disposition est-elle de nature constitutionnelle ? En d'autres termes, la disposition en question a-t-elle trait, par son objet, à une branche du gouvernement de l'Ontario ou, pour reprendre les termes de cette Cour dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016, p. 1024, est-ce qu'elle « porte sur le fonctionnement d'un organe du gouvernement de la province » ? Détermine-t-elle, par exemple, la composition, les pouvoirs, l'autorité, les privilèges et les fonctions des organes législatif ou exécutif ou de leurs membres ? Réglemente-t-elle la corrélation entre deux ou plusieurs branches ? Ou établit-elle quelque principe de gouvernement ? Dans un état unitaire qui n'a pas de constitution écrite complète, ce critère est le seul applicable.

Parce que l'Ontario, à l'instar du modèle britannique, n'a pas de constitution écrite complète, ses lois ne peuvent être considérées comme des lois constitutionnelles à moins qu'elles ne satisfassent également au critère consistant à déterminer si elles sont de nature constitutionnelle.<sup>28</sup>

Le juge Beetz considère toutefois que ce premier critère rattaché à la nature constitutionnelle de la loi, déterminée par son objet et portant plus particulièrement sur son application au fonctionnement d'un organe du gouvernement, « n'est pas déterminant quant à la question de savoir si une loi de l'Ontario fait partie de la constitution de l'Ontario ou s'il s'agit d'une modification de la constitution de l'Ontario au sens du par. 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ». Dans la suite de son raisonnement, il ne formule néanmoins pas explicitement l'autre critère visant à déterminer si une loi fait partie d'une constitution provinciale et cherche plutôt à établir les dispositions qui échappent au pouvoir de modification d'une constitution provinciale :

La raison principale de l'insuffisance du premier critère est que l'Ontario n'est pas un état unitaire. Elle fait partie intégrante d'un état fédéral et les dispositions relatives à la constitution de l'état fédéral, prises dans leur ensemble, ou essentielles à la mise en œuvre du principe fédéral échappent au pouvoir de modification que le par. 92 (1) accorde à la province. L'ensemble de l'art. 92 lui-même en est un exemple évident. À l'égard de l'Ontario, il est en un sens de nature

28. *Id.*, par. 86-87.

constitutionnelle dans la mesure où il définit la compétence législative de la législature de cette province. Mais il établit également des limites à la compétence législative du Parlement. Il se situe au cœur du régime en vertu duquel la compétence législative est partagée dans la fédération. Il fait partie de la constitution de la fédération considérée dans son ensemble plutôt que de la constitution de l'Ontario, au sens du par. 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Avant 1982, cette partie de la constitution de la fédération était donc intangible, en ce sens qu'elle ne pouvait être modifiée que par le Parlement de Westminster conformément à des conventions constitutionnelles.

En outre, d'autres dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont pu de même être intangibles et considérées comme échappant au par. 92 (1), non pas parce qu'elles étaient essentielles à la mise en œuvre du principe fédéral, mais parce que, pour des raisons historiques, elles constituaient une condition fondamentale de l'union formée en 1867. Ainsi, dans l'arrêt *Blaikie*, précité, on a conclu que l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* était une disposition de ce genre et faisait « partie indivisiblement de la constitution du Canada et du Québec » et non pas partie de la constitution du Québec au sens du par. 92 (1).<sup>29</sup>

Il résume ce raisonnement en affirmant que :

[u]ne disposition peut généralement être considérée comme une modification de la constitution d'une province lorsqu'elle porte sur le fonctionnement d'un organe du gouvernement de la province, pourvu qu'elle ne soit pas par ailleurs intangible parce qu'indivisiblement liée à la mise en œuvre du principe fédéral ou à une condition fondamentale de l'union et pourvu évidemment qu'elle ne soit pas explicitement ou implicitement exemptée du pouvoir de modification que le par. 92 (1) accorde à la province, par exemple la charge de lieutenant-gouverneur et, probablement et à plus forte raison, la charge de la souveraine qui est représentée par le lieutenant-gouverneur.<sup>30</sup>

S'agissant du contenu de la constitution provinciale, on peut faire découler de ce raisonnement que le pouvoir constituant dérivé d'une province ne pourrait être exercé relativement à la mise en œuvre du principe

29. *Id.*, par. 88-89.

30. *Id.*, par. 90.

fédéral ou à une condition fondamentale de l'union ou dans des matières explicitement ou implicitement exemptées du pouvoir de modification de la constitution de la province. Les limites définies par le juge Beetz au pouvoir constituant des provinces semblent d'ailleurs être expliquées par la proposition plus générale que celui-ci énonce ultérieurement et voulant que :

[]Le pouvoir de modification constitutionnelle que le par. 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* accordé aux provinces ne comprend pas nécessairement le pouvoir de provoquer des bouleversements constitutionnels profonds par l'introduction d'institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien.<sup>31</sup>

Le pouvoir constituant des provinces canadiennes, et en particulier du Québec, a par ailleurs été réaffirmé par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Remplaçant le premier paragraphe de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>32</sup>, le nouvel article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a été reconnu comme ayant un contenu équivalent<sup>33</sup>. Le texte du nouvel article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* précise que «[s]ous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour

31. *Id.*, par. 111. Cette approche fait d'ailleurs dire aux professeurs Brun, Tremblay et Brouillet que le Québec serait empêché « par exemple, de remplacer son régime parlementaire, son système de gouvernement responsable, par une séparation des pouvoirs à l'américaine » : voir H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 20, n° IV.121, p. 220.
32. Voir *Loi constitutionnelle de 1982*, dont l'annexe intitulée « De la loi constitutionnelle de 1982, Actualisation de la Constitution » abroge, en son paragraphe 1 (4), la catégorie 1 de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
33. Cette équivalence est d'ailleurs reconnue par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, préc., note 21 qui, au moment où le jugement est rendu dans cette affaire, déclare que « le par. 92 (1) est maintenant devenu, avec certaines modifications sur le plan de la forme, mais non sur celui du fond, l'art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* » (par. 9). Le juge Beetz fait également remarquer dans le même arrêt que « le par. 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* est maintenant remplacé l'art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, dont la portée est restreinte par les autres dispositions de la partie V de cette dernière loi, intitulée "Procédure de modification de la Constitution du Canada". Cependant, les dispositions contestées sont antérieures à l'entrée en vigueur de cette procédure ; leur constitutionnalité sera donc examinée en fonction de la loi en vigueur au moment de leur adoption. On peut bien penser que l'entrée en vigueur de la procédure de modification n'a rien changé au pouvoir de la province de modifier sa propre constitution, mais je m'abstiens d'exprimer quelque opinion sur le sujet » (*id.*, par. 66).

modifier la constitution de sa province ». Ce nouvel article doit par ailleurs être compris avec l'article 41 dont le texte se lit comme suit :

41. Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative de chaque province :

- a) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur ;
- b) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie ;
- c) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais ;
- d) la composition de la Cour suprême du Canada ;
- e) la modification de la présente partie.

Le pouvoir constituant dérivé du Québec est donc à nouveau consacré par l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui le limite de façon explicite en excluant de son exercice la modification de la charge du lieutenant-gouverneur ainsi que du bilinguisme législatif et judiciaire dont il est fait mention aux alinéas a) et c) de l'article 41 de cette loi. Les alinéas b), d) et e) de ce même article concernent des sujets qui sont relatifs aux institutions fédérales (Chambre des communes et Cour suprême du Canada) et aux procédures de modification de la Constitution du Canada et ne semblent relever du pouvoir constituant des provinces.

L'on pourrait toutefois arguer que le pouvoir constituant du Québec ne saurait être exercé de manière à mettre en échec son droit à une représentation à la Chambre des communes ou à une participation à la procédure de modification de la Constitution du Canada, voire de la présence de trois juges civilistes au sein de la Cour suprême du Canada<sup>34</sup>.

De plus, l'on peut penser que le pouvoir constituant du Québec comporte, à la lumière de l'article 42 de *Loi constitutionnelle de 1982*, des

34. Sur la question de l'enchâssement de la composition de la Cour suprême du Canada par la *Loi constitutionnelle de 1982*, voir H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 20, n° IV.176, p. 236.

limites relatives au changement du tracé de ses frontières interprovinciales. Sans doute, l'article 38 limite-t-il par ailleurs, de façon implicite, la portée du pouvoir constituant lorsqu'il s'agit du partage des compétences ou du respect de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ce que l'on peut également inférer de la clause de suprématie de l'article 52 qui rendrait inopérantes toutes règles de droit adoptées en application du pouvoir constituant dérivé qui seront contraires à la Constitution du Canada.

Bien que l'on retrouve une référence à l'expression « constitution provinciale » dans deux arrêts de la Cour suprême du Canada postérieurs à l'adoption de l'article 45<sup>35</sup>, le pouvoir constituant provincial qui y est confirmé n'a pas fait l'objet d'interprétations susceptibles d'éclairer le sens et la portée de cette nouvelle disposition. Il n'existe notamment pas de jurisprudence qui illustrerait les nouvelles limites au pouvoir constituant des provinces résultant de l'existence de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'incidence de cette charte sur ce pouvoir constituant a été évoquée par la doctrine et il a notamment été suggéré que « la charte s'applique à la constitution matérielle, c'est-à-dire au droit constitutionnel qui relève du législateur ordinaire, provincial [...] »<sup>36</sup>. Dans l'exercice de son pouvoir constituant, il y a lieu de rappeler qu'une province pourra, comme le lui permet l'article 1<sup>er</sup> de la *Charte canadienne*, restreindre les droits garantis dans cette charte par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification pourra se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. En conformité avec l'article 33 de la même *Charte canadienne*, elle pourra aussi adopter une loi, où il sera expressément déclaré que celle-ci ou l'une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la *Charte*.

L'existence d'un pouvoir constituant provincial fondé sur l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a d'ailleurs été confirmée par le gouvernement du Canada. Ainsi, le bureau du Conseil privé du Canada affirmait, à cet égard, que « l'Assemblée législative d'une province peut adopter une loi qui porterait le titre "Constitution de/du/de la (Province)" » et qu'une telle loi « pourrait modifier ou élargir les dispositions

35. Voir R. c. *Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234 et *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319.

36. Voir H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 20, n° XII.2.5, p. 965.

relatives aux constitutions provinciales que contient la *Loi constitutionnelle de 1867* »<sup>37</sup>. Après avoir cité le texte de l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, il rappelait par ailleurs que « l'article 41 énumère plusieurs questions qui ne peuvent faire l'objet d'une modification unilatérale par une province, notamment la charge de lieutenant-gouverneur »<sup>38</sup>.

Le Québec ne s'est pas encore prévalu de son pouvoir constituant dérivé pour se doter, pour reprendre l'expression du juge Beetz, d'un « document complet appelé constitution »<sup>39</sup>. Il a toutefois évoqué l'existence d'une « constitution du Québec » dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>40</sup> dont l'article 15 prévoit que :

[u]n député ne peut siéger à l'Assemblée avant d'avoir prêté le serment prévu à l'annexe I et qui est ainsi libellé : « Je, (nom du député), déclare sous serment que je serai loyal envers le peuple du Québec et

37. Voir BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ DU CANADA, *Constitutions provinciales*, Note du 8 septembre 2009, p. 1.

38. *Id.*

39. Au Canada, seule la Colombie-Britannique s'est dotée, et ce dès 1871, d'une *Constitution Act*, 1871, 21 & 22 Vict., c. 99 (R.-U.), devenu *Revised Statutes of British Columbia* [R.S.B.C.] 1996, c. 66. Pour un commentaire sur cette « constitution provinciale », voir Campbell SHARMAN, « The Strange Case of a Provincial Constitution: The British Columbia Constitution Act », (1984) 17 *Revue canadienne de science politique* 87. Même s'il n'existe pas de document présentant le texte d'une constitution formelle qui s'intitulerait *Constitution of Alberta*, la province d'Alberta semble avoir exercé sa compétence d'amender la constitution de sa province en adoptant une *Constitution of Alberta Amendment Act*, Statutes of Alberta [S.A.] 1990, c. C-22.2, devenue *Revised Statutes of Alberta* [R.S.A.] 2000, c. C-24. Le pouvoir constituant provincial a par ailleurs fait l'objet de plusieurs études qui cherchent en outre à comprendre la timidité des provinces canadiennes qui, contrairement à un très grand nombre d'États fédérés dans le monde, n'ont pas adopté une constitution complète et écrite: Ronald I. CHEFFINS et Ronald N. TUCKER, « Constitutions », dans David J. BELLAMY *et coll.* (dir.), *The Provincial Political Systems: Comparative Essays*, Toronto, Methuen, 1976, p. 257; Nelson WISEMAN, « Clarifying Provincial Constitutions », (1996) 6 *National Journal of Constitutional Law* 269; Frederick Lee MORTON, *Provincial Constitutions in Canada*, Conference on Federalism and Sub-National Constitutions: Design and Reform, Center for the Study of State Constitutions, Rockefeller Center, Bellagio, Italie, 22-26 mars, 2004, en ligne: <<http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/morton.pdf>>; G. Alan TARR, « Subnational Constitutions and Minority Rights: A Perspective on Canadian Provincial Constitutionalism », (2008) 2 *Revue québécoise de droit constitutionnel* 175.

40. RLRQ, c. A-23.1.

que j'exercerai mes fonctions de député avec honnêteté et justice dans le respect de la *constitution du Québec*.» [l'*italique est de nous*]

Si elle affirme l'existence d'une « constitution du Québec », la *Loi sur l'Assemblée nationale* n'en précise aucunement le contenu. Seule une décision rendue par la Commission d'accès à l'information et donnant suite à une demande d'un citoyen désireux d'obtenir accès au texte de la « constitution du Québec » nous éclaire sur le sens à attribuer à cette expression. Ainsi, dans l'affaire *Fortin c. Assemblée nationale du Québec*<sup>41</sup>, la Commission rappelle d'abord que le responsable de l'accès à l'information de l'Assemblée nationale avait affirmé que « la *Constitution du Québec* est une réalité juridique qui comporte notamment plusieurs sources de droit de natures législative, jurisprudentielle, coutumière et autres ». Elle déclare, quant à elle, ce qui suit :

Compte tenu des textes des auteurs en droit constitutionnel, les documents à la source de la Constitution du Québec sont divers, font partie du droit public et ont fait l'objet de nombreuses études. Leur nombre et leur identification peuvent varier selon les auteurs. Il n'est pas de la compétence de l'organisme ni de son responsable de déterminer quels sont les documents qui forment la Constitution du Québec.<sup>42</sup>

## B. La constitution du Québec et son contenu

Quels sont alors les instruments qui forment la « constitution du Québec » ? S'il faut noter que la « constitution du Québec » contient des règles qui ne sont pas écrites et qui ont notamment leur source dans des conventions constitutionnelles<sup>43</sup>, on peut comprendre, par analogie avec ce qu'a

41. Voir *Fortin c. Assemblée nationale du Québec*, décision n° 01-05-35, 11 janvier 2002 (Commission d'accès à l'information), en ligne : <[http://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAL\\_DSJ\\_010535ja.pdf](http://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAL_DSJ_010535ja.pdf)>.

42. *Id.*, p. 2-3. L'utilisation du « C » majuscule dans l'expression « Constitution du Québec » dans la décision de la Commission d'accès à l'information n'est pas appropriée, d'autant que le texte du serment contenu à l'annexe 1 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* omet l'utilisation d'une telle majuscule. La Commission laisse entendre, ce qui n'est pas le cas, qu'il existe un « document complet appelé *Constitution du Québec* ».

43. Ainsi, « [ ]es conventions sont également sources de droit régissant les rapports entre l'assemblée élective et le gouvernement, tant au niveau fédéral que québécois. En ce qui regarde le Québec, l'essentiel de ce droit est de nature conventionnelle : il s'agit

affirmé Cour suprême du Canada dans *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*<sup>44</sup> pour la « constitution de l'Ontario », que le document qu'est la *Loi constitutionnelle de 1867* contient des dispositions qui font partie de la « constitution du Québec » et que des lois ordinaires du Québec en déterminent aussi le contenu. Mais, il faut penser que d'autres dispositions de textes législatifs formant la *Constitution du Canada* font aussi partie de la « constitution du Québec » et que, parmi les lois ordinaires qui formeraient cette dernière, certaines ont été qualifiées de « fondamentales » et « quasi constitutionnelles ».

La « constitution provinciale » du Québec contenait à l'origine l'ensemble des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* se rapportant au Québec. Ainsi, les règles de la partie V de cette loi qui portent sur les « Constitutions provinciales » faisaient-elles partie, dans leur ensemble, de la constitution Québec. Applicables à l'exercice du pouvoir exécutif au Québec, et principalement à la charge de lieutenant-gouverneur, les articles 58 à 63 et 65 à 68 régissent le fonctionnement de la branche du gouvernement qu'est le pouvoir exécutif. Les articles 71 à 87 de la *Loi constitutionnelle de 1867* concernaient, quant à eux, l'exercice du pouvoir législatif. L'article 71 prévoyait à l'origine que la législature était « composée du lieutenant-gouverneur et de deux chambres appelées le conseil législatif de Québec et l'Assemblée législative de Québec ». Les articles 72 à 79 étaient relatifs au Conseil législatif et les articles 80 à 87 concernaient l'Assemblée législative. Usant de son pouvoir constituant, et plus particulièrement de celui de modifier la constitution de la province que lui reconnaît le paragraphe 1 de l'article 92 de *Loi constitutionnelle de 1867*, le Québec a adopté en 1968 des dispositions abrogeant le Conseil législatif et remplaçant la dénomination « assemblée législative » par « Assemblée nationale »<sup>45</sup>. Il faisait également porter la durée de l'Assemblée législative à cinq ans.

des accords qui ont fondé l'avènement du gouvernement responsable dans les provinces unies entre 1840 et 1848 » : voir H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 20, n° I-13 à I-164, p. 41. Au sujet des conventions constitutionnelles, mais également des pratiques constitutionnelles, règles et principes généraux applicables à la formation d'un gouvernement au Québec, voir Hugo CYR, « De la formation du gouvernement », (2013) 43 *R.G.D.* 381, 381 et suiv.

44. Préc., note 23.

45. Voir la *Loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1968, c. 9. Cette loi a été adoptée le 12 décembre et est entrée en vigueur le 31 décembre 1969. Voir à ce sujet Jules BRIÈRE, « Loi concernant le Conseil législatif », (1969) 10 *C. de D.* 370 et Edmond

Les articles 58 à 63 et 65 à 68 peuvent encore être compris comme faisant partie de la constitution du Québec et ont été complétés par les articles de la *Loi sur l'Exécutif*<sup>46</sup>. Les articles 71 à 87 de la *Loi constitutionnelle de 1867* sont considérés aujourd'hui comme périmés et les normes de la constitution du Québec relatives au pouvoir législatif sont contenues dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>47</sup> et dans la *Loi électorale*<sup>48</sup>.

Certains autres articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* peuvent être interprétés, pour reprendre les termes de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Blaikie*, comme « faisant partie indivisiblement de la constitution du Canada et du Québec ». Il s'agit des articles relatifs à la distribution des pouvoirs législatifs, et notamment des articles 92, 93, 93 A, 94 A et 95. Relativement à la « Judicature », les articles 96 et 98 à 100, en particulier l'article 98, qui prévoit que « les juges des cours de Québec seront choisis parmi les membres du Barreau de cette province », peuvent aussi être considérés comme étant inclus dans la constitution du Québec. Il en est de même de l'article 128 sur le serment d'allégeance<sup>49</sup> et de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui prévoit le bilinguisme judiciaire et législatif<sup>50</sup>.

---

ORBAN, « La fin du bicaméralisme au Québec », (1969) 2 *Revue canadienne de science politique* 312. Il est intéressant de noter qu'« [e]n 1964, l'Assemblée législative demande au Parlement de Westminster d'abolir le Conseil législatif par une loi impériale. Le Conseil réplique en demandant à Londres de n'en rien faire. Finalement, le gouvernement britannique répond que la province peut modifier sa propre constitution interne ». Voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Révolution tranquille — Un courant d'inspiration — Faits et gestes — L'Assemblée législative devient l'Assemblée nationale — 31 décembre 1968*, en ligne : <[http://www.revolutiontranquille.gouv.qc.ca/index.php?id=104&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=185&cHash=247dd88d66c4a653059e36c0c21a10ff](http://www.revolutiontranquille.gouv.qc.ca/index.php?id=104&tx_ttnews[tt_news]=185&cHash=247dd88d66c4a653059e36c0c21a10ff)> (consulté le 24 juin 2016).

46. RLRQ, c. E-18. Cette loi contient des dispositions sur les pouvoirs et la personne du lieutenant-gouverneur ainsi des articles relatifs au Conseil exécutif, à la publication des décrets, au personnel de cabinet ministériel et aux ententes avec d'autres gouvernements et municipalités.

47. RLRQ, c. A-23.1.

48. RLRQ, c. E-3.3.

49. Voir, au sujet de cet article 128 et de son inclusion dans la « constitution du Québec », les arrêts dans l'affaire *P.G. Québec c. Blaikie*, préc., note 19 ainsi que l'article de J.-Y. MORIN, préc., note 20, p. 5 et 12.

50. L'article 133 se lit ainsi : « Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et

Devrait-on considérer que d'autres textes législatifs, ou des dispositions d'iceux, qui font partie de la Constitution du Canada au sens de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, font aussi « partie indivisiblement de la constitution du Canada et du Québec » ? Était également sans doute comprise dans la constitution du Québec la disposition relative à la modification des frontières des provinces contenue dans la *Loi constitutionnelle de 1871*<sup>51</sup>, et à laquelle se substituent aujourd'hui les articles 42 e) et f) ainsi que l'article 43 a). De même, l'article 7 (3) du *Statut de Westminster de 1931*, qui fait partie de la Constitution du Canada, et selon lequel « [l]es pouvoirs conférés par la présente loi au Parlement du Canada et aux législatures des provinces se limitent à l'édiction de lois dont l'objet relève de leurs compétences respectives », pourrait-il être vu comme faisant partie de la constitution du Québec. Et qu'en est-il des dispositions de *Loi constitutionnelle de 1982* qui s'appliquent au Québec ou le concernent directement, qu'il s'agisse des règles contenues dans la *Charte canadienne des droits et libertés* en général ou, plus particulièrement, des articles 23 et 59 de cette loi portant sur les droits à l'instruction dans la langue de la minorité. On pourrait aussi arguer qu'ils sont indivisiblement inclus dans la Constitution du Canada et dans la constitution du Québec. Mais ne serait-il pas ironique de conclure que de telles dispositions feraient ainsi partie de la « constitution du Québec » alors que ni le peuple, ni Assemblée nationale, ni le gouvernement du

---

journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.»

51. L.R.C. (1985), app. 4. Le texte de l'article 3 de cette loi se lit comme suit : « Le Parlement du Canada peut, avec le consentement de la législature d'une province et aux conditions agréées par elle, augmenter ou diminuer le territoire de la province ou, d'une façon générale, changer le tracé de ses frontières et, avec le consentement de la législature de toute autre province concernée, prendre des mesures relatives aux conséquences entraînées pour celle-ci par la modification ». Et qu'en est-il des deux lois fédérales relatives aux frontières du Québec que l'on retrouve dans la *Loi de l'extension des frontières de Québec, 1898*, 61 Vict., c. 3 et la *Loi de l'extension des frontières de Québec, 1912*, 2 Geo. V, c. 45 ? Font-elles partie de la « constitution du Québec » ?

Québec n'ont donné leur consentement à l'inclusion dans cette « constitution du Québec » de ces règles ?

Quelles sont par ailleurs les « lois ordinaires » qui, selon les critères retenus par la Cour suprême du Canada, portent sur le fonctionnement d'un organe du gouvernement du Québec, qui font partie de la « constitution du Québec » ? À cet égard, il est intéressant de noter que la professeure Luce Patenaude s'était vu confier en 1966 le mandat d'établir pour l'Institut de recherche en droit public une *Liste des lois et arrêtés en conseil formant la Constitution du Québec*<sup>52</sup>. Publiée la même année, sa liste de « lois québécoises de nature constitutionnelle » comprenait 18 lois constitutionnelles, 3 lois générales, 11 lois sur le patrimoine provincial, 5 lois sur le pouvoir législatif, 26 lois sur le pouvoir exécutif, 10 lois sur le pouvoir judiciaire, 18 lois sur les libertés civiles et 37 lois impliquant une certaine réciprocité entre gouvernements tant concernant la législation que l'exécution<sup>53</sup>.

Si l'on devait mettre cette liste à jour aujourd'hui et près de 50 ans plus tard, elle contiendrait assurément autant, voire davantage de lois et décrets ayant une nature constitutionnelle. Sans prétendre à l'exhaustivité et en incluant dans cette liste les lois susmentionnées que sont la *Loi sur l'Assemblée nationale*, la *Loi électorale* et la *Loi sur l'Exécutif*, l'on peut ajouter comme faisant partie de la « constitution du Québec », de nouvelles lois adoptées depuis 1966 telles que la *Charte de la langue française*<sup>54</sup>, *Loi sur la consultation populaire*<sup>55</sup>, la *Loi sur la justice administrative*<sup>56</sup>, la *Loi sur Fête nationale*<sup>57</sup>, la *Loi sur la Commission de la*

*capitale nationale*<sup>58</sup>, la *Loi sur les musées nationaux*<sup>59</sup> et la *Loi sur l'ordre national du Québec*<sup>60</sup> ainsi que la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et les prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*<sup>61</sup>. On pourrait aussi y inclure les lois qui attribuent des compétences aux institutions municipales, qu'il s'agisse du *Code municipal du Québec*<sup>62</sup> et de la *Loi des cités et villes*<sup>63</sup>, mais de lois plus récentes telles la *Loi sur les compétences municipales*<sup>64</sup> et la *Loi sur l'exercice des certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*<sup>65</sup>. En feraient également partie des lois qui se trouvaient dans la liste de 1966, mais auxquelles des changements d'importance ont été apportés, comme la *Loi sur les ministères*<sup>66</sup> et les multiples autres lois constitutives des ministères, et notamment la *Loi sur le ministère des Relations internationales*<sup>67</sup>, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*<sup>68</sup> ainsi que la *Loi sur le drapeau officiel et les emblèmes*<sup>69</sup>, y compris les décrets et règlements relatifs<sup>70</sup>.

Certaines autres lois, dont la nature constitutionnelle est indéniable, sont ainsi comprises dans la « constitution du Québec » et méritent une

52. Voir Luce PATENAUDE, *Compilation des lois québécoises de nature constitutionnelle*, Montréal, Institut de recherche en droit public, 1996.

53. La compilation comprend également une liste des 14 lois d'intérêt historique ou d'intérêt documentaire. Le *Code civil du Québec* et le *Code de procédure civile* étant inclus dans plusieurs catégories, le nombre total de lois de nature constitutionnelle est, selon cette compilation, de 121, en excluant les lois d'intérêt historique et documentaire. À ces lois, il faut ajouter 4 arrêtés en conseil, pour un total de 125 actes québécois de nature constitutionnelle. *Id.*, *passim*.

54. RLRQ, c. C-11.

55. RLRQ, c. C-64.1.

56. RLRQ, c. J-3.

57. RLRQ, c. F-1.1.

58. RLRQ, c. C-33.1.

59. RLRQ, c. M-44.

60. RLRQ, c. O-7.01.

61. RLRQ, c. E-20.2 (ci-après «Loi sur les droits fondamentaux du Québec»). Cette dernière loi a d'ailleurs été présentée comme l'«embryon d'une Constitution du Québec»: voir Antoine ROBITAILLE, «L'«embryon d'une Constitution du Québec» est menacé par une poursuite», *Le Devoir*, 7 septembre 2007, p. A-3. Pour des commentaires sur l'allure constitutionnelle de cette loi et sur son contenu, voir Daniel TURP, *La Constitution québécoise: Essais sur le droit du Québec de se doter de sa propre loi fondamentale*, Montréal, Éditions JFD, 2013, p.177 et Daniel TURP, *La nation bâillonnée*, Montréal, VLB, 2001, p. 151-156.

62. RLRQ, c. C-27.1.

63. RLRQ, c. C-19.

64. RLRQ, c. C-47.1.

65. RLRQ, c. E-20.001.

66. RLRQ, c. M-34.

67. RLRQ, c. M-23.1.

68. RLRQ, c. T-16.

69. RLRQ, c. D-12.1.

70. Voir le *Décret sur les armoiries du Québec*, RLRQ, c. D-12.1, r. 1, ainsi que le *Règlement sur le drapeau*, RLRQ, c. D-12.1, r. 2.

attention particulière dans la mesure où elles ont d'ailleurs été qualifiées de lois fondamentales et de lois quasi constitutionnelles.

Ainsi, l'Assemblée nationale du Québec a affirmé à deux reprises avoir adopté des « lois fondamentales ». La première référence à la notion de lois fondamentales se trouve dans la *Motion portant sur la reconnaissance des droits des autochtones*<sup>71</sup> dans laquelle l'Assemblée nationale « [a]ffirme sa volonté de protéger dans ses lois fondamentales les droits inscrits dans les ententes conclues avec les nations autochtones du Québec ». La deuxième mention se retrouve dans la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*, le deuxième Considérant de son préambule rappelant « que l'État du Québec est fondé sur des assises constitutionnelles qu'il a enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et par la création d'institutions démocratiques qui lui sont propres ».

Si ces lois fondamentales n'ont pas été établies par le parlement québécois, les tribunaux ont par ailleurs statué qu'au moins deux lois détenaient ce statut. Dans l'affaire *Ville de Verdun c. Doré*<sup>72</sup>, la Cour d'appel du Québec affirmera, par la voix du juge Jean-Louis Baudouin, que « [l]e Code civil du Québec est donc, avec la *Charte des droits et libertés de la personne*, une loi fondamentale »<sup>73</sup>. La Cour suprême citera ce passage avec approbation dans l'arrêt rendu en appel sur cette décision<sup>74</sup> et rappellera le statut de loi fondamentale du *Code civil du Québec* en se fondant en outre sur les commentaires relatifs au nouveau Code formulés par le ministre de la Justice, Gil Rémillard :

Le législateur a voulu que le Code civil du Québec reflète le contrat social de notre société de liberté et de démocratie. Ces commentaires en témoignent et seront ainsi une référence précieuse pour son interprétation dans le contexte de l'évolution qui s'impose à l'une des lois les plus fondamentales de notre régime de droit.<sup>75</sup>

71. Pour le texte de cette motion, voir QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 5<sup>e</sup> sess., 32<sup>e</sup> légis., 20 mars 1985, en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/32-5/journal-debats/19850320/122567.html>> (consulté le 24 juin 2016).

72. [1995] R.J.Q. 1321.

73. *Id.*, par. 6.

74. *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, par. 6.

75. *Code civil du Québec, Commentaires du ministre*, p. VIII et IX.

Dans un arrêt subséquent rendu en 2004 dans l'affaire *Gilles E. Néron Communication Marketing Inc. c. Chambre des notaires*<sup>76</sup>, la Cour suprême du Canada a confirmé le statut de loi fondamentale du *Code civil du Québec* en affirmant que « [l]e point de départ est non pas la common law, mais le *Code civil du Québec* qui représente la *loi fondamentale générale du Québec*, comme le prévoit sa disposition préliminaire »<sup>77</sup>.

Confortant par ailleurs l'opinion formulée par le juge Jean-Louis Baudouin au sujet du statut de loi fondamentale de la *Charte des droits et libertés de la personne*, son collègue, le juge Michel Robert, affirmait dans l'affaire *Gosselin c. Québec (Procureur général)*<sup>78</sup> qu'il importait :

[d]e souligner que, de manière générale, la Charte québécoise est pratiquement l'un des seuls instruments au Canada, sinon en Amérique du Nord, à consacrer expressément la protection des droits économiques et sociaux dans une loi fondamentale et quasi constitutionnelle.<sup>79</sup>

Dans cette affaire *Gosselin*, le juge Lebel de la Cour suprême du Canada dira de la *Charte des droits et libertés de la personne* qu'elle « joue le rôle de loi fondamentale »<sup>80</sup>.

76. [2004] 3 R.C.S. 95, 2004 CSC 53.

77. *Id.*, par. 56. Voir à ce sujet Denis LEMIEUX, « Le rôle du Code civil du Québec en droit administratif », (2005) 18 *Revue canadienne de droit administratif et de pratique* [R.C.D.A.P.] 119 (*l'italique est de nous*). Il y a lieu de rappeler le libellé de la disposition préliminaire du *Code civil du Québec* : « Le Code civil du Québec régit, en harmonie avec la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et les principes généraux du droit, les personnes, les rapports entre les personnes, ainsi que les biens. Le code est constitué d'un ensemble de règles qui, en toutes matières auxquelles se rapportent la lettre, l'esprit ou l'objet de ses dispositions, établit, en termes exprès ou de façon implicite, le droit commun. En ces matières, il constitue le *fondement* des autres lois qui peuvent elles-mêmes ajouter au code ou y déroger. » (*l'italique est de nous*)

78. [1999] R.J.Q. 1033.

79. *Id.*, par. 325.

80. *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429, 2002 CSC 84, par. 416. Le juge Lebel tient aussi à souligner la spécificité de la Charte québécoise qui, selon lui, « se manifeste à plusieurs niveaux. Elle se distingue d'abord des autres lois provinciales sur les droits de la personne, son contenu dépassant largement le simple cadre des prohibitions de la discrimination. Outre l'importance toute particulière qu'elle accorde au droit à l'égalité, la *Charte québécoise* protège un grand nombre d'autres droits dont les libertés et droits fondamentaux ainsi que

La disposition préliminaire du *Code civil du Québec* semble elle-même suggérer que la *Charte des droits et libertés de la personne* est une loi fondamentale en affirmant que « [l]e Code civil du Québec régit, en harmonie avec la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et les principes généraux du droit, les personnes, les rapports entre les personnes, ainsi que les biens ». Le caractère de loi fondamentale du code semble par ailleurs être lié aux matières qu'il régit, la disposition liminaire laissant aussi entendre que son statut de loi fondamentale repose sur le fait qu'« en toutes matières auxquelles se rapporte la lettre, l'esprit ou l'objet de ses dispositions [il] établit, en termes exprès ou de façon implicite, le droit commun » et qu'il « constitue le *fondement* des autres lois qui peuvent elles-mêmes ajouter au code ou y déroger »<sup>81</sup> (*l'italique est de nous*).

Dans son application aux rapports entre les personnes, ainsi que les biens, la *Charte des droits et libertés de la personne* peut sans doute également être considérée comme établissant, « en termes exprès ou de façon implicite, le droit commun ». Elle élargit d'ailleurs la portée des droits civils reconnus dans le Code<sup>82</sup>. Dans la mesure où la *Charte québécoise* lie l'État, comme le prévoit son article 54, celle-ci établit d'autant le droit

---

des droits judiciaires, politiques, sociaux et économiques. De plus, alors que la *Charte canadienne* contient une clause de justification applicable en cas d'atteinte aux droits protégés, les droits et libertés garantis par la *Charte québécoise* le sont sans restriction autre que celles qui leur sont inhérentes (à l'exception, cependant, des droits et libertés fondamentales du chapitre premier qui peuvent faire l'objet d'une justification sous l'art. 9.1). Au plan [*sic*] des recours, la *Charte québécoise* se distingue de la *Charte canadienne* en offrant divers modes de réparation aux justiciables lésés dans le cadre de rapports privés. Enfin, autre distinction digne de mention, la *Charte québécoise* est pratiquement la seule loi fondamentale au Canada, voire en Amérique du Nord, à protéger expressément des droits sociaux et économiques. » (*id.*)

81. Pour un commentaire sur cette disposition préliminaire, voir Alain-François Bisson, « La Disposition préliminaire du *Code civil du Québec* », (1999) 44 *R. de D. McGill* 539.
82. La Charte comporte en son préambule un deuxième paragraphe qui rappelle que « le respect de la dignité de l'être humain, l'égalité entre les femmes et les hommes et la reconnaissance des droits et libertés dont ils sont titulaires constituent le *fondement* de la justice, de la liberté et de la paix » (*l'italique est de nous*). Ce même préambule énonce qu'il y a lieu de les affirmer solennellement dans une Charte les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation.

commun dans les rapports entre l'État et les personnes, ainsi que les biens. Son statut fondamental semble aussi découler du fait que certaines de ses dispositions sont de nature supra-législative et se sont vu conférer une suprématie ou primauté sur les dispositions des autres lois québécoises. Ainsi, les droits civils et politiques « communs », que l'on retrouve aux articles 1 à 38 de la *Charte québécoise*, détiennent une suprématie que l'article 52 garantit en affirmant qu'« [a]ucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38 »<sup>83</sup>.

Comme le rappelle une auteure, « cette primauté n'était pas prévue à l'origine [...] [et l]e besoin de la proclamer s'est installé progressivement, confirmant dans une certaine mesure le désir de considérer ce texte fondamental comme un document de nature spéciale, sans pour autant en faire un texte constitutionnel à proprement parler »<sup>84</sup>. Une telle primauté a amené les tribunaux à qualifier la *Charte québécoise* de loi quasi constitutionnelle. Ainsi l'ont affirmé à de multiples reprises les tribunaux québécois et la Cour suprême du Canada<sup>85</sup>.

- 
83. Il importe toutefois de rappeler que cette suprématie peut être mise en échec puisque l'article 52 de la *Charte québécoise* permet au législateur d'énoncer expressément que les dispositions de ses autres lois « s'appliquent malgré la Charte ». Sur l'article 52 de la *Charte québécoise*, voir H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 20, p. 941-943 et 1031.
84. Voir France ALLARD, « La Charte des droits et libertés de la personne et le Code civil du Québec : deux textes fondamentaux du droit civil québécois dans une relation d'"harmonie ambiguë" », dans Alain-Robert NADEAU (dir.), *La Charte québécoise : origines, enjeux et perspectives*, Numéro thématique de la Revue du Barreau du Québec, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 51.
85. La Cour suprême du Canada a affirmé à au moins huit reprises le caractère quasi constitutionnel de la *Charte des droits et libertés de la personne* : *Frenette c. Métropolitaine (La), cie d'assurance-vie*, [1992] 1 R.C.S. 647; *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés*, [1996] 2 R.C.S. 345; *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, *Aubry c. Éditions Vice-versa inc.*, [1998] 1 R.C.S. 591, *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, 2000 CSC 27; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal*, [2004] 1 R.C.S. 789, 2004 CSC 30; *Montigny c. Brossard (Succession)*, [2010] 3 R.C.S. 64, 2010 CSC 51; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16. Dans ce dernier arrêt, le juge Lebel au nom de la Cour affirme qu'« [e]n raison de son statut quasi constitutionnel, ce document, je le rappelle, a préséance, dans l'ordre normatif québécois, sur les règles de

Si la *Charte québécoise* n'est que quasi constitutionnelle, cela semble résulter du fait que ses dispositions ne sont pas protégées par une procédure spéciale de modification faisant intervenir un organe constituant distinct. N'étant pas assujettie à une telle procédure, la *Charte québécoise* ne serait donc pas un texte constitutionnel à proprement parler, comme l'est par exemple la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette dernière a non seulement une primauté sur toute autre règle de droit en vertu de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, mais sa modification n'est possible que par la procédure de l'article 38 de cette même loi qui met en présence les organes constituants distincts que sont le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives des provinces, et qui requiert notamment l'assentiment d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces<sup>86</sup>.

La *Charte des droits et libertés de la personne* n'est toutefois pas la seule loi quasi constitutionnelle que l'on retrouve dans le corpus

---

droit commun. Nier l'autonomie du droit à des dommages exemplaires conféré par la *Charte* en imposant à ceux qui l'invoquent le fardeau supplémentaire de démontrer d'abord qu'ils ont le droit d'exercer un recours dont ils ne veulent, ou ne peuvent pas, nécessairement se prévaloir revient à assujettir la mise en œuvre des droits et libertés que protège la *Charte* aux règles des recours de droit civil. Rien ne justifie que soit maintenu cet obstacle» (*id.*, par. 45).

86. En 2005, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a recommandé de donner un statut constitutionnel à la *Charte québécoise* en ces termes: «Dans la perspective d'une constitutionnalisation de la *Charte*, perspective qui sous-tend les recommandations précédentes, la Commission croit que les modifications à la *Charte* doivent obéir à des exigences procédurales particulières, plus strictes que celles applicables à la législation ordinaire. En effet, outre la primauté sur la législation, la plupart des textes constitutionnels se distinguent par une procédure particulière de révision, plus exigeante que celle prévue pour la modification d'une loi ordinaire. Or, la *Charte* est muette sur la question de la procédure de révision; de sorte qu'elle demeure susceptible d'être modifiée comme toute loi ordinaire. En fait, aucune exigence procédurale spécifique n'en protège la *Charte* contre une révision de ses dispositions, laquelle, par exemple, réduirait le niveau de garantie qu'elle offre en matière de libertés et droits de la personne» (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans — La Charte québécoise des droits et libertés — Bilan et recommandations*, vol. 1, 2003, p. 102-103). La Commission recommande dès lors «que toute modification aux dispositions de la partie I de la *Charte* (actuels articles 1 à 48) doive être adoptée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale» (*id.*, p. 104).

législatif québécois. Ainsi, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>87</sup> et la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*<sup>88</sup> détiennent ce statut. Cela résulte des leurs articles 168 et 94 qui prévoient, dans les mêmes termes, que leurs dispositions «prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraire, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi». On pourrait même arguer que la *Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements commerciaux*<sup>89</sup>, dont l'article 37 affirme que ses dispositions «prévalent sur celles de toute autre loi générale ou spéciale en matière municipale, et sur tout règlement municipal», est aussi une loi quasi constitutionnelle.

Bien qu'elle ait été retenue par les tribunaux, cette notion de loi quasi constitutionnelle ne semble toutefois pas très heureuse. Comme nous l'avons noté, la «constitution d'une province» peut comprendre des lois ordinaires dans la mesure où il s'agit de lois portant sur une branche du gouvernement ou relatives à son fonctionnement. Ainsi, pour être de nature constitutionnelle, une loi ne devrait pas avoir nécessairement une suprématie législative comme la *Charte québécoise* et les deux autres lois susmentionnées. Ces dernières lois, à l'instar de celles que nous avons présentées comme faisant partie de la constitution du Québec, devraient être aussi qualifiées de lois de nature constitutionnelle plutôt que de lois quasi constitutionnelles. À titre de lois de nature constitutionnelle, elles ont toutefois la particularité d'avoir une valeur supralégislative.

Comme on le constate, le Québec a adopté progressivement des lois qui donnent aujourd'hui un contenu à la «constitution du Québec». Cette dernière comprend de multiples «lois ordinaires», mais également des lois qui ont été tantôt présentées comme fondamentales et d'autres comme quasi constitutionnelles. Ces dernières sont les seules à détenir une suprématie législative et aucune des lois de nature constitutionnelle, qu'elles soient ordinaires, fondamentales ou quasi constitutionnelles, n'est assujettie à une procédure spéciale de modification.

---

87. RLRQ, c. A-2.1.

88. RLRQ, c. P-39.1.

89. RLRQ, c. H-2.1.

Cette multiplicité des lois québécoises de nature constitutionnelle et la difficulté de déterminer le contenu précis de la « constitution du Québec » ne militent-elles pas en faveur de l'idée d'adopter une *Constitution du Québec* ?

### III. Le pouvoir constituant et une *Constitution du Québec*

Le temps n'est-il en effet venu pour le Québec d'exercer son pouvoir constituant pour se doter d'une loi fondamentale globale et adopter une constitution formelle. Élaborer une *Constitution du Québec* permettrait en outre de rendre plus visibles les assises constitutionnelles que le Québec a enrichies au cours des dernières années par l'adoption de plusieurs lois de nature constitutionnelle, et notamment la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*, la *Charte de la langue française* et de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*. Nombreux sont d'ailleurs les constitutionnalistes qui ont promu une telle voie au cours des dernières années<sup>90</sup>.

Quel que soit le statut politique du Québec, cette voie me paraît prometteuse, et il y a lieu d'illustrer le contenu possible d'une constitution formelle, de ce que pourrait être une *Constitution du Québec*. L'importance pour le Québec d'adopter une première constitution formelle

90. Pour l'une des études les plus approfondies sur la question d'une constitution formelle pour le Québec, voir Jacques-Yvan MORIN, « Pour une nouvelle Constitution du Québec », (1985) 30 *R. de D. McGill* 171. Voir aussi David PAYNE, « Que le Québec se donne une Constitution ! », *Le Devoir*, 28 février 1984, p. A-7 et 8; Jacques DUFRESNE, *Le courage et la lucidité : essai sur la Constitution d'un Québec souverain*, Sillery, Septentrion, 1990; André BINETTE, « Pour une constitution du Québec », *Le Devoir*, 11 décembre 1992, p. B-8; Marc CHEVRIER, « Une Constitution pour le peuple québécois », (1995) 2:10 *L'Agora* 13; Marc BRIÈRE, « L'acte fondateur de la nation – L'établissement d'un nouveau contrat social s'impose », *Le Devoir*, 25 avril 2000, p. A-7; Guy LAFOREST, *Pour la liberté d'une société distincte — Parcours d'un intellectuel engagé*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 351; Denis MONIÈRE, « Le besoin d'une Constitution québécoise », (2005) 95:2 *L'Action nationale* 30; André LAROCQUE, « Constitution et citoyenneté québécoise. Pourquoi pas ? », *Le Soleil*, 2 avril 2007, p. 17; Michel SEYMOUR, « Pour une Constitution québécoise », (2008) 222 *Spirale* 16; Benoît PELLETIER, *Une certaine idée du Québec — Parcours d'un fédéraliste de la réflexion à l'action*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2010, p. 165 et suiv.; Danic PARENTEAU, *L'indépendance par la République — De la souveraineté du peuple à celle de l'État*, Montréal, Fides, 2015, p. 169-195. Pour les travaux que j'y ai consacrés, voir Daniel TURP, *Essais sur la Constitution québécoise*, préc., note 61.

semble de plus en plus justifié (A) et une esquisse de son contenu est d'ailleurs susceptible de le démontrer (B).

#### A. La *Constitution du Québec* et sa justification

De nombreux motifs justifient une initiative constitutionnelle visant à doter le Québec d'une constitution formelle<sup>91</sup>. Deux raisons principales militent selon moi en faveur d'une initiative constitutionnelle. Elles tiennent de la nécessité de donner au Québec une identité constitutionnelle et du devoir de mettre fin à l'impasse constitutionnelle.

Une constitution formelle remplit dans une société une fonction identitaire indéniable. Cette idée a été notamment exprimée par le philosophe grec Isocrate qui, dans son *Aréopagitique*, dit de la constitution qu'elle est « l'âme de la cité ». Attribuant la responsabilité du déclin d'Athènes aux vices de son organisation politique, il écrit :

Pour une constitution qui puisse traiter logiquement les affaires, nous n'en avons pas et nous ne la cherchons pas bien. Or, le succès [...] survient et reste fidèle à ceux qui administrent leur cité le mieux et le plus sagement. Car l'âme de la cité n'est rien d'autre que la constitution qui a le même pouvoir que dans le corps la pensée : c'est elle qui délibère sur tout, qui conserve le succès et cherche à éviter les malheurs ; c'est elle qui doit servir de modèle aux lois, aux orateurs et aux simples particuliers, et nécessairement on obtient des résultats conformes à la constitution qu'on a.<sup>92</sup>

Plus près de nous, le professeur Jacques-Yvan Morin prête aussi une vocation identitaire à la constitution et présente celle-ci comme le « miroir d'une nation »<sup>93</sup>. Cette image du miroir est d'ailleurs utilisée par le grand patriote constitutionnel dans son plaidoyer pour une Constitution québécoise :

Sans doute, le seul fait d'adopter une constitution formelle n'apportera-t-il aucune garantie de bon gouvernement et de droits égaux

91. Plusieurs de ces motifs sont d'ailleurs présentés par un auteur qui a fait d'ailleurs de l'adoption d'une constitution québécoise « une question d'exigence » : voir Marc CHEVRIER, *La République québécoise. Hommages à une idée suspecte*, Montréal, Boréal, 2012, p. 289 et suiv.

92. Voir ISOCRATE, *Discours Aréopagitique*, VII, § 14-15.

93. Voir Jacques-Yvan MORIN, « Une Constitution nouvelle pour le Québec - Le miroir d'une nation », *Le Devoir*, 15 juillet 2008, p. A-7.

pour tous. Fonder quelque espoir sur la pure rationalité constitutionnelle relève à coup sûr de la pensée magique, dans la mesure où les normes ne sont pas solidement arrimées aux réalités, aux besoins et aux aspirations. Mais si elles peuvent l'être et les conditions sont réunies qui permettent de faire de la loi fondamentale un compendium des valeurs du milieu, instrument pédagogique au service de l'éducation sociopolitique, alors on est en droit d'espérer doter le Québec d'une Constitution « vivante », qui en serait certes le miroir, mais aussi le portrait idéal<sup>94</sup>.

L'ancien vice-premier ministre du Québec s'était d'ailleurs fait explicite sur cette dimension identitaire dans la lettre de transmission de l'avant-projet de Constitution du Québec qu'il transmettait au premier ministre René Lévesque le 21 mai 1985 : « Dans notre esprit, un tel projet socio-économique et culturel peut non seulement être un instrument de progrès pour notre société, mais également un *facteur d'identité* »<sup>95</sup>.

En décrivant les valeurs sur lesquelles repose une communauté politique et qui guident les institutions dans la gouverne de l'État, une constitution est dès lors un instrument permettant à un peuple de se doter d'une identité, tant auprès de ses citoyens et citoyennes qu'auprès de la communauté internationale. Une constitution est d'abord et avant tout un document visant à établir les fondements sur lesquels repose la vie d'une nation. Elle organise la vie publique autour d'un texte fondateur susceptible de devenir un instrument que peut s'approprier un peuple désireux de participer à la vie démocratique de la nation.

Le Québec d'aujourd'hui est sans identité constitutionnelle. Les multiples lois fondamentales, quasi constitutionnelles ou de nature constitutionnelle ne sauraient équivaloir au texte fondateur détenant une fonction identitaire. Le constitutionnaliste Benoît Pelletier semble être du même avis lorsqu'il affirme :

Le Québec possède déjà une constitution au sens matériel du terme. Elle est composée de mesures énoncées dans les lois constitutionnelles, de conventions et de principes qui se dégagent de la jurisprudence. Mais il manque quelque chose au Québec : une constitution en

bonne et due forme, un texte fondamental auquel les citoyens peuvent s'identifier et accordent une autorité indiscutable du point de vue juridique ou moral. [...]

Soucieux que le Québec préserve les acquis définissant son identité, je crois fermement qu'une façon d'en assurer le maintien est de les inscrire dans un texte fondamental, c'est-à-dire une constitution ayant prépondérance sur toute loi ordinaire de l'Assemblée nationale.

L'élaboration d'un document de cette importance permettrait aux Québécois de faire le point sur leurs valeurs communes. Les valeurs qui nous rassemblent sont aussi celles qui nous distinguent de n'importe quelle autre société en Amérique du Nord. Il me semble impérieux que nous déterminions tous ensemble ce que nous sommes et où nous voulons aller collectivement<sup>96</sup>.

En récusant la réforme constitutionnelle de 1982, les gouvernements successifs du Québec ont refusé la nouvelle identité constitutionnelle que s'est donnée le Canada et qui est enchâssée dans la *Loi constitutionnelle de 1982* et dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'affirmation de la suprématie de Dieu dans le préambule de la Charte canadienne n'est guère compatible avec la laïcisation progressive des institutions publiques du Québec et le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens promu par l'article 27 de cette même Charte ne sont pas compatibles avec le choix de l'interculturalisme qu'a fait le Québec.

L'adoption par la voie constitutionnelle et sans son consentement de normes linguistiques applicables au Québec et la tentative en définitive de lui imposer des formes de bilinguisme officiel ont accentué le rejet de l'identité constitutionnelle canadienne. Et les refus répétés de reconnaître le caractère distinct du Québec ou de le reconnaître comme peuple ou nation dans la Constitution du Canada ont conforté l'opposition du Québec à l'identité constitutionnelle canadienne.

S'agissant d'identité constitutionnelle, d'aucuns plaident qu'il est toujours souhaitable de réformer la *Constitution du Canada* pour que le Québec s'y reconnaisse et qu'il faudrait qu'une réforme intervienne en 2017, comme l'exprimait Philippe Couillard qui était alors le nouveau

94. Voir J.-Y. MORIN, préc., note 90, 220.

95. Cette lettre est reproduite dans Daniel TURP, *Essais sur la Constitution québécoise*, préc., note 61, p. 416-417.

96. Voir Benoît PELLETIER, préc., note 90, p. 165-172.

chef du Parti libéral du Québec et qui est aujourd'hui premier ministre du Québec, pour souligner le 150<sup>e</sup> anniversaire de la Fédération canadienne<sup>97</sup>. D'autres plaident qu'à cette fin, il faut doter le Québec de sa propre identité constitutionnelle en entreprenant un processus visant à adopter une première *Constitution du Québec*<sup>98</sup>.

L'on pourrait envisager que l'initiative visant à doter le Québec d'une identité constitutionnelle comporte deux démarches, l'une relative à la modification de la Constitution du Canada et l'autre relative à l'adoption d'une Constitution du Québec. C'est d'ailleurs ce que proposait en 1967 Paul-Gérin Lajoie en sa qualité de président du Comité des affaires constitutionnelles de la Commission politique de la Fédération libérale du Québec. Le Comité proposait ainsi «deux nouvelles constitutions, deux échéances» et la conclusion du rapport comportait à cet égard le passage suivant :

Il résulte clairement de ce qui précède que le Québec exige une nouvelle Constitution du Canada et une nouvelle Constitution du Québec. Il fut une époque où un certain rapiéçage, voire quelques amendements particuliers, aurait pu répondre aux besoins. Mais les exigences du temps présent, aussi bien du point de vue du symbole national que du point de vue d'un fonctionnement efficace du gouvernement, requièrent des documents entièrement nouveaux —

97. Dans le discours qu'il prononçait le 16 mars 2013, Philippe Couillard affirmait : « Je ne peux pas concevoir que l'on puisse s'investir en politique québécoise et choisir le Canada sans le désir de voir le Québec réintégrer un jour la famille canadienne. On ne peut pas vouer à l'oubli un enjeu aussi fort sur le plan des symboles que l'absence de la signature du Québec au bas de la loi maîtresse du Canada. [...] À nous, Québécois de toutes les origines, francophones et anglophones, de reprendre l'initiative de cette discussion, à nous de dire qui nous sommes, c'est dans l'intérêt du Québec autant que dans celui du Canada. » : voir Jessica NADEAU, « PLQ- Couillard élu nouveau chef », *Le Devoir*, 17 mars 2013, p. A-1. L'opinion publique québécoise a été sondée deux semaines après cette déclaration et les opinions exprimées sont rapportées dans Guillaume BOURGAULT-CÔTÉ, « Sondage Léger-Marketing-Vive le statu quo ! Les Québécois ne veulent pas rouvrir le débat constitutionnel », *Le Devoir*, 30 mars 2012, p. A-1.

98. Aux professeurs Jacques-Yvan Morin, Benoît Pelletier et moi-même, on peut ajouter les noms des constitutionnalistes Marc CHEVRIER, préc., note 91, p. 239 et suiv. et André BINETTE, « La succession royale, la Constitution canadienne et la Constitution du Québec », (2008) 3 *Bulletin québécois de droit constitutionnel* 1. Voir également pour une proposition récente allant dans ce sens Jocelyn CARON, *Choisir le progrès national*, Montréal, Bruide, 2013, p. 400 et suiv.

documents conçus chez nous, élaborés chez nous, adoptés chez nous, avec la sanction du peuple souverain<sup>99</sup>.

Si l'adoption d'une telle loi fondamentale permettait ainsi de doter le Québec de sa propre identité constitutionnelle, elle pourrait également contribuer à mettre fin à l'impasse constitutionnelle qui résulte du rapatriement, sans le consentement du Québec, de la Constitution du Canada en 1982. Plus de 30 ans se sont maintenant écoulés depuis ce qu'un auteur a récemment qualifié de « coup d'État constitutionnel »<sup>100</sup>. Il n'est pas acceptable de banaliser cet événement et d'être assujéti à un ordre constitutionnel établi contre le gré du Québec. La question constitutionnelle doit cesser d'être mise entre parenthèses et d'être présentée comme n'étant qu'une affaire de « vieilles chicanes », ou devant faire l'objet de moratoires répétés<sup>101</sup>.

L'adoption d'une *Constitution québécoise* pourrait contribuer à mettre fin à l'impasse constitutionnelle de deux manières. D'une part, l'élaboration d'une *Constitution québécoise* pourrait permettre de définir à la fois les normes d'un nouvel ordre constitutionnel québécois et les modifications à la Constitution du Canada qui seraient nécessaires pour que le nouvel ordre constitutionnel québécois soit compatible avec

99. Voir Paul GÉRIN-LAJOIE, *Rapport du comité des affaires constitutionnelles de la commission politique de la Fédération libérale du Québec*, Montréal, Octobre 1967. Pour un commentaire de ce rapport, voir Marc CHEVRIER, « La République associée du Québec et sa constitution », *Encyclopédie de l'Agora*, 1<sup>er</sup> avril 2012. La référence dans le rapport Gérin-Lajoie à la qualité de « symbole national » est intéressante sous l'angle identitaire. Le Québec s'est doté de plusieurs symboles nationaux parmi lesquels on compte le drapeau (fleurdelisé), un arbre (bouleau jaune), une fleur (iris versicolore) et un oiseau (harfang des neiges) emblématiques, une devise (Je me souviens), des armoiries, une fête nationale (24 juin), une capitale nationale (Québec) et un Ordre national du Québec. Tous ces symboles permettent de distinguer le Québec au plan national et international et sont à bien des égards porteurs d'identité. Une constitution serait porteuse d'identité au même titre et l'existence de l'ensemble des symboles de l'État devraient d'ailleurs, comme c'est le cas de la très grande majorité des constitutions du monde, faire l'objet d'une mention dans une loi fondamentale du Québec

100. Voir Frédéric BASTIEN, *La bataille de Londres- Dessous, secrets et coulisses du rapatriement constitutionnel*, Montréal, Boréal, 2013, p. 313 et suiv.

101. Voir à ce sujet et que l'auteur a résumé dans un texte publié sous le titre « Question constitutionnelle- La voie du progrès national- En niant le problème et en l'associant bassement à des "vieilles chicanes", les libéraux ont fini par faire oublier l'importance de la loi fondamentale », *Le Devoir*, 28 mars 2013, p. A-9.

l'ordre constitutionnel canadien. Le projet de *Constitution québécoise* pourrait dès lors être accompagné d'un projet de résolution contenant les diverses modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer la coexistence des ordres constitutionnels du Canada et du Québec. Précédée d'une approbation du peuple du Québec par un référendum, l'adoption d'un projet de *Constitution québécoise* et d'un projet de résolution visant à modifier la *Constitution du Canada* par l'Assemblée nationale du Québec constituerait une tentative légitime de modifier la Constitution canadienne et aurait d'ailleurs, comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada dans son *Renvoi sur la sécession du Québec*, « pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations »<sup>102</sup>. Si les négociations devaient réussir et les modifications à la Constitution du Canada proposées par le Québec étaient acceptées, le Québec pourrait compléter le processus d'adoption de sa propre Constitution en faisant entrer celle-ci en vigueur et pourrait accepter l'ordre constitutionnel canadien tel que modifié. De tels gestes auraient comme conséquence de mettre fin à l'impasse constitutionnelle.

Si, d'autre part, la démarche ne devrait pas être couronnée de succès en raison du fait que toutes les parties n'acceptaient pas de venir à la table des négociations ou refusaient, lors de négociations, les modifications constitutionnelles proposées par le Québec, l'élaboration de la Constitution québécoise contribuera à mettre fin à l'impasse constitutionnelle si elle prévoit que le refus ou l'échec des négociations autorise le Québec à déclarer l'indépendance et à s'engager dans un processus visant à doter le Québec d'une constitution du pays souverain et indépendant.

L'idée de doter le Québec de sa propre Constitution est ainsi susceptible de devenir un point de ralliement pour les personnes qui sont d'avis, comme l'était Paul-Gérin Lajoie en 1967, que « les exigences du temps présent [...] requièrent des documents entièrement nouveaux —

102. Voir *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc., note 9, par. 88. Le texte intégral de ce paragraphe se lit comme suit : « Au Canada, l'initiative en matière de modification constitutionnelle relève de la responsabilité des représentants démocratiquement élus des participants à la Confédération. Pour ces représentants, le signal peut être donné par un référendum mais, en termes juridiques, le pouvoir constituant au Canada, comme dans bien d'autres pays, appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement. La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations » (*id.*).

documents conçus chez nous, élaborés chez nous, adoptés chez nous, avec la sanction du peuple souverain ». Il est vrai qu'une telle démarche placerait le Canada devant le choix de respecter la volonté d'autonomie constitutionnelle du Québec se reflétant dans un projet de Constitution québécoise et de respecter également les modifications de la Constitution du Canada souhaitées par le Québec. Si cette voie est susceptible d'engendrer un affrontement entre deux ordres constitutionnels et de contribuer à la démonstration que seule l'indépendance permettrait au Québec de véritablement exprimer son identité constitutionnelle, elle pourrait aussi donner lieu à la résolution du différend constitutionnel entre le Canada et le Québec qui est l'origine du dysfonctionnement de la Fédération canadienne.

Sans doute, est-ce le contenu et l'étendue des modifications constitutionnelles voulues par le Québec qui influeraient sur le résultat des négociations et la possibilité de mettre fin à l'impasse constitutionnelle. Les constitutionnalistes qui ont promu à ce jour une démarche visant à doter le Québec d'une constitution n'ont pas toujours identifié les modifications constitutionnelles qui seraient nécessaires pour faire coexister une nouvelle *Constitution du Québec* et la *Constitution du Canada*. Certaines autres personnes qui promeuvent l'idée d'une constitution interne pour le Québec sont également vagues sur les modifications constitutionnelles nécessaires pour faire coexister une nouvelle *Constitution du Québec* et la *Constitution du Canada*. Ainsi en est-il de Benoît Pelletier qui parle de « l'exercice à faire pour qu'une éventuelle Constitution du Québec puisse s'inscrire dans le contexte fédératif, autrement dit coexister sans heurt avec [c]elle du Canada »<sup>103</sup>, mais conclut sur ce point que « [visiblement] le champ d'application de chacune des Constitutions deviendrait difficile à délimiter avec précision »<sup>104</sup>. Il en va de même pour Alain-Gagnon et Raffaele Iacovino<sup>105</sup> qui ne présentent pas de façon détaillée les changements constitutionnels qui permettraient au Québec de se doter d'une loi fondamentale conforme à ses aspirations. Quant à Jocelyn Caron, il présente trois options comme moyens pour « définir clairement les demandes québécoises en matière constitutionnelle. Cela pourrait prendre la forme

103. Voir B. PELLETIER, préc., note 90, p. 171.

104. *Id.*

105. Voir Alain-G. GAGNON et Raffaele IACOVINO, *De la nation à la multination*, Montréal, Boréal, 2007, p. 222-230.

d'une Constitution québécoise [...], une esquisse de Constitution canadienne modifiée ou encore une liste de demandes constitutionnelles»<sup>106</sup>. Mais, une fois de plus, les demandes constitutionnelles ne sont pas définies avec plus de précision par ce dernier auteur.

Deux constitutionnalistes sont un peu plus explicites sur la nécessité et le contenu des modifications constitutionnelles nécessaires pour faire coexister une nouvelle Constitution québécoise et la Constitution du Canada. Ainsi, André Binette prévoit quant à lui des modifications comportant «des dispositions abolissant la monarchie canado-britannique au Québec, et la transformation de la province de Québec en république associée du Québec». Ces modifications permettraient, comme il en exprime le souhait, de remplacer le lieutenant-gouverneur par un gouverneur (ou un président) et d'élire celui-ci au suffrage universel ou de le faire choisir par l'Assemblée nationale. Il ajoute que «les fonctions de ce nouveau chef de l'État pourraient être strictement protocolaires si l'on désire conserver le régime parlementaire actuel». Il exclut par ailleurs la prise en compte des modifications relatives aux compétences de l'Assemblée nationale qui «pourraient continuer à être régies par la *Loi constitutionnelle de 1867*, telle qu'elle existe actuellement»<sup>107</sup>. Dans un texte ultérieur où il présente de façon générale les tenants et aboutissants d'un modèle de constitution autonomiste, le même auteur suggère toutefois le transfert de certains pouvoirs au Québec telle la compétence sur l'assurance-emploi et formule l'avis selon lequel l'adoption d'une constitution autonomiste «nécessiterait de profondes modifications à la Constitution canadienne»<sup>108</sup>.

En introduisant son esquisse d'une constitution républicaine, le professeur Marc Chevrier écrit quant à lui qu'«il n'est pas interdit non plus au Québec de vouloir aller au-delà des limites du droit constitutionnel canadien; s'il veut devenir officiellement une république, faire sauter quelques verrous, étendre ses compétences, il doit indiquer clairement les changements qu'il désire, les faire approuver par un référendum et

106. Voir Jocelyn CARON, préc., note 98, p. 400.

107. Voir A. BINETTE, préc., note 98, 1. Voir aussi Gilbert PAQUETTE et André BINETTE, «L'accession du Québec à l'indépendance», dans Gilbert PAQUETTE, André BINETTE et Ercilia PALACIO-QUINTIN (dir.), *L'indépendance maintenant!*, Montréal, Éditions Michel Brûlé, 2012, p. 282.

108. Voir André BINETTE, *Le peuple québécois doit se donner sa propre constitution*, Allocution présentée aux États généraux sur la souveraineté, 6 avril 2013, p. 2.

ainsi engager le reste du Canada dans la négociation d'une réforme constitutionnelle dont il aura pris l'initiative avec l'appui de la population<sup>109</sup>. » Et avant de présenter les éléments d'une telle constitution républicaine, il ajoute :

Parmi les propositions, deux types du projet constitutionnel sont à distinguer : les premières peuvent entrer en vigueur au sein du régime canadien sans mobiliser la procédure d'amendement. Ce sont les dispositions d'effet immédiat. Les deuxièmes exigent une modification de la Constitution canadienne que l'Assemblée nationale pourrait toutefois intégrer dans le projet de Constitution québécoise sans les mettre en vigueur. Ce sont les dispositions déclaratoires d'intention ou à effet différé. L'Assemblée nationale a déjà recouru à ce procédé d'adoption de mesures législatives [...]. À la suite d'un référendum positif sur un projet de Constitution québécoise, les dispositions déclaratoires d'intention formeront automatiquement la base d'une proposition de modification constitutionnelle adressée au reste du pays sur laquelle des pourparlers devraient s'engager de bonne foi<sup>110</sup>.

Pour plusieurs, la solution à l'impasse constitutionnelle passe donc par l'adoption d'une Constitution du Québec qui, pour reprendre une formule heureuse de Marc Chevrier, pourrait être au « menu de la discussion publique et du programme des constituants »<sup>111</sup>.

## B. La Constitution du Québec et son esquisse

Un nouveau projet de *Constitution du Québec* est présenté en annexe 1 ci-après. J'ai fait le choix de rédiger le texte d'une loi fondamentale d'un État québécois et de forme républicaine, mais qui comporte une disposition relative à la transition constitutionnelle vers un État québécois souverain et indépendant. J'accompagne ce nouveau projet de *Constitution du Québec* d'un projet de *Modification constitutionnelle* qui présente, en annexe 2, les textes de modification des articles de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Loi constitutionnelle de 1982* dont l'adoption serait nécessaire pour assurer une coexistence harmonieuse de la nouvelle *Constitution du Québec* et de la *Constitution du Canada*.

109. Voir M. CHEVRIER, préc., note 91, p. 305.

110. *Id.*, p. 309-310.

111. Voir *Id.*, p. 309.

Le projet de *Constitution du Québec* comprend un préambule et 30 articles, répartis en sept titres, dont le quatrième relatif aux institutions comprend cinq chapitres, et des dispositions transitoires et finales. Sa concision se traduit par le fait qu'il ne comporte à peine plus de 3 000 mots.

Le préambule comporte sept considérants. Le premier affirme que la Nation du Québec est libre d'assumer son propre destin, de déterminer son statut politique et d'assurer son développement et reprend à cet égard cette affirmation du droit à l'autodétermination du Québec contenue dans la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*<sup>112</sup>. Il rappelle aussi que la Nation possède des caractéristiques propres et témoigne d'une continuité historique enracinée dans son territoire. Le deuxième considérant consacre la reconnaissance des peuples autochtones et précise que cette expression fait référence à la fois aux Premières nations et à la Nation inuite. Il y est également souligné l'identité historique de la communauté anglophone et l'apport précieux des minorités ethniques au développement du Québec.

Inspiré par le texte de la *Loi sur le développement durable* et faisant également référence au principe du développement humain, le troisième considérant invite le Québec à guider les choix destinés à répondre aux besoins de la Nation et de l'État du Québec sur des principes susceptibles d'assurer la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Repris de mès projets antérieurs, le quatrième considérant serait de droit nouveau, car la législation québécoise actuelle omet de mettre l'accent sur l'importance de contribuer à une mondialisation équitable, de respecter les règles du droit international, d'assurer le règlement pacifique des différends internationaux et de coopérer avec les institutions internationales. Le cinquième considérant fait écho à volonté du Québec de concourir par sa culture à la promotion et protection de la diversité culturelle et linguistique à l'enrichissement du patrimoine de l'Humanité.

Le sixième considérant rappelle l'importance d'affirmer et de garantir les droits fondamentaux, y compris les droits linguistiques fondamentaux, de la personne. Le septième et dernier considérant constate que le Québec exerce ses droits par l'entremise d'institutions parlementaires, gouvernementales et judiciaires, qu'ils sont fondés sur des assises qui ont été enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et

112. RLRQ, c. E-20.2, art. 1-4.

qu'il appartient d'exprimer son identité constitutionnelle en adoptant une loi fondamentale globale. La formule «*NOUS DU QUÉBEC*» qui conclut le préambule suggère que la Constitution n'est pas l'œuvre du seul Parlement du Québec et qu'une démarche constituante a été à l'origine de l'adoption de la première *Constitution du Québec*.

Intitulé «*Du Québec*», le Titre I comprend 6 articles qui consacrent au plan constitutionnel les éléments les plus significatifs de l'identité québécoise. Cette identité se décline en valeurs fondamentales (article 1) et se concrétise également une nationalité québécoise (article 2), une langue officielle (article 3), un territoire et une capitale nationale (article 4), un patrimoine culturel et naturel (article 5) ainsi que par des emblèmes, une fête et un hymne (article 6).

L'article premier vise à énumérer les valeurs fondamentales du Québec. Ainsi, par son alinéa 1, le Québec se qualifie de société libre et démocratique. Il est proposé d'affirmer dans l'alinéa 2 que le Québec est un État qui assure la laïcité des institutions publiques et d'ainsi consacrer la neutralité de l'État à l'égard de la religion. Il importe d'y souligner, comme le propose l'alinéa 3, que le Québec est un État de droit et qu'il est aussi, selon l'alinéa 4, une terre où les personnes sont libres et égales en dignité et en droits. Dans son cinquième alinéa, il est suggéré d'affirmer, pour faire fond sur la *Charte de la langue française* et rappeler l'importance que revêt la culture au Québec, que «*[l]e Québec est de langue française et assure la protection et le développement de la culture québécoise*». L'affirmation selon laquelle le Québec favorise le progrès social, le développement économique et la diversité culturelle dans le monde se trouve à l'alinéa 6 du préambule et ajoute une dimension internationale à l'énoncé des valeurs fondamentales. En raison de l'importance qui doit être donnée au principe du développement humain et du développement durable, il est proposé de prévoir, en l'alinéa 7 de l'article premier, une disposition générale sur le développement humain et le développement durable. La *Constitution du Québec* déclarerait ainsi que le Québec s'engage sur la voie du développement humain tel qu'il est défini par le Programme des Nations Unies sur le développement, de même que sur celle du développement durable, comme l'Assemblée nationale du Québec l'a fait en adoptant la *Loi sur le développement durable*<sup>113</sup>.

113. RLRQ, c. D-8.1.1.

L'énumération de ces valeurs fondamentales n'est pas sans conséquence puisque le troisième alinéa de l'article 10 prévoit que dans l'interprétation et l'application de droits fondamentaux qui font partie intégrante de la nouvelle *Constitution du Québec*, il doit être tenu compte des valeurs fondamentales énoncées à l'article 1.

L'article 2 vise à instituer une nationalité québécoise et prévoit que celle-ci pourra être cumulée avec toute autre nationalité ou citoyenneté. Il est prévu qu'une loi précisera l'ensemble des règles relatives à cette nationalité québécoise et il faudra ainsi adopter une *Loi sur la nationalité québécoise* ou inclure comme dans le *Code civil du Québec*, comme le proposait le projet de *Loi sur l'identité québécoise* afin de définir l'ensemble des règles applicables à l'égard de la nouvelle nationalité.

S'agissant de la capitale et du territoire du Québec, l'article 3 consacre d'abord le statut de capitale nationale de la Ville de Québec prévu dans la *Loi sur la Commission de la capitale nationale*. Au sujet du territoire national, il précise que le Québec exerce sur son territoire tous les pouvoirs liés à sa compétence et au domaine public et, comme cela est prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1871*, que ses frontières ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement de l'Assemblée nationale du Québec. Il ajoute qu'une loi veille à l'aménagement de la Capitale nationale ainsi qu'à la protection et à l'intégrité du territoire du Québec.

L'article 4 constitutionnalise le statut du français comme la langue officielle du Québec. Comme je l'ai fait dans certains projets antérieurs, je tiens à ajouter dans cet article que les langues des peuples autochtones et la langue anglaise participent avec le français à la richesse du Québec et font l'objet d'un aménagement avec la langue officielle. Le troisième alinéa de cet article propose qu'une loi voie à la protection et la promotion de la langue officielle du Québec ainsi qu'à l'aménagement linguistique et l'actuelle de la *Charte de la langue française* est susceptible de continuer à assurer la mise en œuvre de l'article 4 de la nouvelle constitution.

L'article 5 concerne quant à lui le patrimoine naturel et culturel et fait obligation au Québec de préserver et de mettre en valeur l'ensemble de ce patrimoine, notamment son patrimoine archéologique, architectural, archivistique, artistique, ethnologique, historique et religieux. Le deuxième alinéa de l'article 5 prévoit loi qui précise les modalités de préservation, de protection et de promotion du patrimoine naturel et culturel

du Québec. La *Loi sur le patrimoine culturel*<sup>114</sup> et la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*<sup>115</sup> sont aujourd'hui les deux lois qui contiennent de telles précisions.

L'article 6 consacre dans un texte constitutionnel des symboles nationaux existants (drapeau, emblèmes et devise) ainsi que la Fête nationale du 24 juin. Il prévoit par ailleurs l'existence d'un hymne national et j'exprime une préférence, quant à moi, pour le *Gens du pays* de Gilles Vigneault. Il y est suggéré par ailleurs qu'une loi précise les modalités de présentation des symboles et emblèmes nationaux, d'organisation de la Fête nationale et de diffusion l'hymne national.

Faisant fond sur les revendications traditionnelles du Québec relativement au partage des compétences, le Titre II et l'article 7 voient à l'énumération des compétences exclusives et partagées du Québec. Inspirées par l'énumération du *Rapport Allaire* du Parti libéral du Québec<sup>116</sup> qu'avait reprise à son compte le chef de l'Action démocratique du Québec<sup>117</sup>, ces dispositions visent à élargir de façon significative le champ des compétences du Québec et à accroître son autonomie constitutionnelle dans le domaine économique, social et culturel. Cet article regroupe en deux alinéas contenant sept paragraphes chacun les compétences qui ont fait l'objet des revendications traditionnelles du Québec. La liste des compétences exclusives se trouve à l'alinéa premier de l'article 7. Le deuxième alinéa prévoit quant à lui qu'«[a]ucune forme d'initiative financière fédérale relative à aux matières de compétence exclusive du Québec n'est autorisée» et vise à contrer toute velléité d'exercice du prétendu pouvoir de dépenser par le gouvernement du Canada. L'énumération des compétences partagées est ainsi déclinée au troisième alinéa de l'article 7. L'affirmation à l'alinéa 4 de l'article 7 d'une compétence exclusive de perception des taxes sur les produits et services et sur les impôts perçus par le Canada sur le territoire du Québec permettrait d'instaurer une déclaration fiscale unique. L'énoncé d'une compétence sur les relations internationales dans toutes les matières qui ressortissent

114. RLRQ, c. P-9.002.

115. RLRQ, c. C-61.01.

116. PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC, *Un Québec libre de ses choix. Rapport du comité constitutionnel*, 25<sup>e</sup> congrès des membres 8, 9 et 10 mars 1991, 1991 (Rapport Allaire).

117. Voir *Loi sur la proposition québécoise de paix constitutionnelle*, projet de loi n° 191 (présentation — 21 octobre 1998), 1<sup>re</sup> sess., 36<sup>e</sup> légis. (Qc).

aux compétences du Québec conforterait par ailleurs la doctrine Gérin-Lajoie en lui conférant un vernis constitutionnel. Cet élargissement des compétences exclusives et partagées du Québec requerrait une modification à la *Constitution du Canada*; une proposition de modification est incluse dans le projet de Résolution de modification de la Constitution.

Le Titre III porte sur les relations internationales. Contrairement à certaines propositions antérieures, je suggère dans le nouveau projet de *Constitution du Québec* de placer le titre III relatif aux relations internationales du Québec immédiatement après le titre sur les compétences. Ce choix s'explique par le fait que les articles 8 et 9 explicitent des modalités particulières d'exercice de la doctrine Gérin-Lajoie qui sera clairement reconnue au paragraphe 7<sup>o</sup> de l'alinéa 3 de l'article 7. Reprenant la formule retenue dans le préambule, l'alinéa premier de l'article 8 prévoit que le Québec conduit ses relations internationales selon les principes du respect des règles de droit international, de la coopération avec les institutions internationales et du règlement pacifique des différends internationaux. S'agissant des traités internationaux et reprenant les dispositions de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*, l'alinéa 2 de l'article 8 prévoit que le gouvernement du Québec est libre de donner son assentiment, de ratifier ou d'entériner tout accord international ou toute entente internationale sur une matière qui ressortit à sa compétence constitutionnelle. Il enchâsse en son alinéa 3 également le pouvoir reconnu à l'Assemblée nationale, par la *Loi sur le ministère des Relations internationales* d'approuver tout accord international ou toute entente internationale qui constituent un engagement international important. Le quatrième et dernier alinéa prévoit quant à lui que le Québec peut également, dans ses domaines de compétence, transiger avec les autres États et avec les institutions internationales, de même qu'il peut assurer sa représentation à l'extérieur du Québec.

L'article 9 est de droit nouveau et vise à régir la question fort complexe des rapports entre le droit international et le droit québécois. Cette question n'est régie par aucune norme écrite du droit interne et les règles applicables en la matière ont été formulées — façon plutôt embrouillée, par les tribunaux. Je propose de donner au Québec un régime « moniste » et de préciser ainsi que les normes du droit deviendraient directement applicables sans qu'il soit besoin d'en faire l'incorporation, mais sous réserve de leur publication officielle. Je privilégie par ailleurs un monisme avec primauté du droit international. Ainsi, les règles comprises dans un accord international ou une entente internationale en vigueur ainsi que

dans les décisions des institutions internationales auxquelles le Québec doit se conformer, font partie intégrante du droit interne, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire du Québec. Il en irait de même pour les règles coutumières et les principes généraux de droit. Ce nouveau monisme ne porterait pas atteinte à la séparation des pouvoirs dans la mesure où une approbation parlementaire serait requise pour les engagements internationaux et que l'on pourrait envisager, s'agissant des règles coutumières et principes généraux, une procédure visant à reconnaître les règles de droit issues de la coutume ou des principes généraux de droit.

Le Titre IV traite des droits fondamentaux au Québec et procède à une incorporation par renvoi — de façon à assurer la concision du texte de la *Constitution du Québec* — des droits fondamentaux contenus dans deux lois québécoises. Le premier alinéa de l'article 10 incorpore par renvoi les articles 1 à 56 de la *Charte des droits et libertés de la personne* dans la *Constitution québécoise*, à savoir les droits garantis par cette charte ainsi que les dispositions spéciales et interprétatives qui leur sont applicables. Pour répondre à une demande formulée par la Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec sur la portée des droits économiques et sociaux énoncés au chapitre 4 de la Charte, il est proposé d'affirmer dans la *Constitution québécoise* que « toute loi doit respecter le contenu essentiel des droits économiques et sociaux ». Le deuxième alinéa de l'article 9 propose également de conférer un caractère constitutionnel aux droits linguistiques fondamentaux reconnus aux articles 2 à 6 de la *Charte de la langue française*. Le troisième alinéa de cet article se veut une clause d'interprétation et prévoit que les articles de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de la *Charte de la langue française* détenant un statut constitutionnel devraient être interprétés en tenant compte « des valeurs fondamentales de la nation québécoise énoncées à l'article 1 ». Cette clause d'interprétation aurait pour effet de permettre aux interprètes de la *Constitution québécoise*, et en particulier aux tribunaux du Québec, d'assurer un juste équilibre entre les valeurs fondamentales à caractère collectif et les droits et libertés de nature individuelle. Le quatrième alinéa inclut dans le texte de la *Constitution du Québec* une clause de limitation dont le texte est analogue à celui de l'article 9.1 de l'actuelle charte québécoise et qui se lirait ainsi : « Les droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général. La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice ».

Un nouvel article 11 vise quant à lui à remplacer l'article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et prévoit en outre que l'utilisation du pouvoir de dérogation sera assujettie à l'obtention d'une majorité qualifiée des deux tiers à l'Assemblée nationale du Québec. La clause ne pourrait toutefois pas être invoquée à l'encontre des articles 1, 3 (liberté de conscience et liberté de religion) et l'article 37 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et aux articles 2 à 6 de la *Charte de la langue française*. Une telle disposition vise à assurer le respect des droits indérogeables énumérés à l'article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et à l'article de la *Convention américaine des droits de l'homme* (garanties juridiques).

Le titre V est relatif aux institutions du Québec et est divisé quant à lui en cinq chapitres traitant respectivement de la nouvelle fonction de Chef d'État du Québec (chapitre I), du Parlement du Québec (chapitre II), du Gouvernement du Québec (Chapitre III), de la Magistrature du Québec (Chapitre IV) et des Institutions municipales du Québec (Chapitre V).

Le chapitre I du Titre IV consacre la nouvelle fonction de Chef d'État du Québec. Il est ainsi proposé de transformer la fonction de lieutenant-gouverneur en un chef d'État du Québec et de prévoir que la personne exerçant cette fonction sera désignée, en application de l'article 12, par l'Assemblée nationale du Québec. L'article 13 vise à confier à cette personne les pouvoirs que détient l'actuel lieutenant-gouverneur, et notamment celui de promulguer les lois et de désigner le premier ou de la première ministre et, à sa demande, les membres du Conseil exécutif du Québec. Il prévoit également que lui soient également confiées des fonctions nouvelles, et en particulier celles de nommer, après leur confirmation par l'Assemblée nationale, les juges de la Cour suprême du Québec, d'accréditer les personnes occupant les fonctions principales dans les délégations générales, délégations et bureaux du Québec à l'étranger et de ratifier les engagements internationaux importants approuvés par l'Assemblée nationale. L'article 14 prévoit que les modalités d'exercice des fonctions du Chef d'État seront précisées par une loi qui sera appelée à remplacer l'actuelle *Loi sur l'Exécutif*.

S'agissant des institutions parlementaires, l'article 15 du projet de *Constitution québécoise* propose de maintenir le système parlementaire unicaméral et de rappeler que l'Assemblée nationale exerce le pouvoir législatif et détient pouvoir de surveillance sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes. Il prévoit qu'une législature

est d'au plus cinq ans et que les élections ont lieu à date fixe, seule la ou seul le chef d'État peut dissoudre l'Assemblée nationale avant l'expiration de ces cinq années. Comme c'est le cas maintenant, l'Assemblée nationale se composerait de 125 députés et députées, mais il serait prévu que ce nombre peut être modifié par la loi pour tenir compte de l'évolution démographique du Québec. Comme le prévoit aussi l'actuelle *Loi sur l'Assemblée nationale*, une personne ne pourrait y siéger qu'après avoir prêté le serment suivant : « Je déclare sous serment que je serai loyal envers le Québec et que j'exercerai mes fonctions avec honnêteté et justice dans le respect de la *Constitution du Québec* ».

Le premier alinéa de l'article 17 est relatif à l'initiative des lois et codifie la pratique actuelle. Il prévoit donc que l'initiative appartient aux membres de l'Assemblée nationale du Québec, tout en précisant que seul un député ou seule une députée siégeant au Conseil exécutif peut présenter un projet de loi qui a pour objet l'engagement de fonds publics, l'imposition d'une charge aux contribuables, la remise d'une dette envers l'État ou l'aliénation de biens appartenant à l'État. Reprenant l'article 10 de la *Loi sur la consultation populaire*, le deuxième alinéa de l'article 17 prévoit qu'une loi adoptée par l'Assemblée nationale ne peut être soumise à un référendum que si, lors de sa présentation, elle contient une disposition à cet effet ainsi que le texte de la question soumise au référendum. Une telle loi ne peut être promulguée qu'après avoir été soumise aux électeurs et aux électrices par voie de référendum.

Un article qui prévoit un contrôle préventif de constitutionnalité ou de conventionnalité dans le texte du nouveau projet de Constitution québécoise. Ainsi, l'article 18 prévoit-il que le premier ou la première ministre ou 50 membres de l'Assemblée nationale (deux-cinquième) peuvent soumettre la question de la compatibilité d'un projet de loi ou d'un projet d'engagement international à la présente Constitution à la Cour suprême du Québec. Un projet de loi ou d'engagement international déclaré incompatible avec la Constitution ne peut être adopté ou approuvé par l'Assemblée nationale et requerrait pour qu'il puisse faire l'objet d'une adoption ou d'approbation la révision du texte de la constitution.

L'article 19 prévoit qu'une loi précise les modalités d'organisation et de fonctionnement du Parlement du Québec. L'actuelle *Loi sur l'Assemblée nationale* pourrait dès lors devenir la *Loi sur le Parlement du Québec* et comporter les dispositions pour tenir compte des nouvelles règles énoncées dans le chapitre 2 du Titre IV de la nouvelle constitution.

En ce qui concerne les institutions gouvernementales, l'article 20 prévoit que le gouvernement est l'organe qui détermine et conduit la politique générale du Québec. Il y est précisé qu'il assure l'exécution des lois et dispose, conformément à la loi, du pouvoir réglementaire. Il constitutionnalise le pouvoir du gouvernement de négocier les engagements internationaux et d'assurer la représentation du Québec auprès des États et des institutions internationales. Il enchâsse également la règle voulant que le premier ministre soit de droit président du Conseil exécutif. J'ai cru utile d'insérer dans le nouveau projet un article 21 qui codifie une convention constitutionnelle en vertu de laquelle le Gouvernement doit conserver la confiance de l'Assemblée nationale et peut engager devant celle-ci sa responsabilité sur un projet de loi ou l'ensemble de son programme. La responsabilité du Gouvernement peut également être mise en cause par le vote d'une motion de censure. Ce chapitre se termine avec un article 22 qui prévoit qu'une loi devrait préciser les modalités d'organisation et de fonctionnement du Gouvernement u Québec. Une nouvelle *Loi sur le Gouvernement du Québec* se substituerait d'ailleurs à l'actuelle *Loi sur l'Exécutif*.

Pour ce qui est de la Magistrature du Québec, le chapitre IV du Titre IV contient quatre articles apportant des changements constitutionnels significatifs. L'article 23 confirme d'abord que la Cour du Québec et la Cour supérieure du Québec sont les tribunaux de droit commun et que la Cour d'appel du Québec est le tribunal d'appel ayant compétence à l'égard des causes, matières et choses susceptibles d'appel. Il innove par ailleurs en proposant que soit instituée une Cour suprême du Québec. Il lui reconnaît le statut plus haut tribunal du Québec et le tribunal général d'appel pour l'ensemble du Québec. L'article 23 contient également en son alinéa 4 des dispositions relatives aux modes de désignation de ses juges de l'ensemble des tribunaux du Québec et prévoit que les nominations seront effectuées par le ministre de la Justice ou le premier ministre du Québec. Quant à la nouvelle Cour suprême, la nomination de ses juges se ferait par le ou la Chef d'État après la confirmation de l'Assemblée nationale. Une modification d'importance devrait être apportée à la *Constitution du Canada* à cette fin en raison du fait que le pouvoir de nomination des juges de la Cour supérieure et de la Cour d'appel du Québec appartient au gouvernement du Canada et qu'un tel pouvoir s'étendrait également à la nomination des juges d'une Cour suprême qui serait créée par le Québec.

L'article 24 contient un dernier alinéa qui enchâsse certains grands principes applicables à l'ensemble de la Magistrature du Québec et affirme en conséquence que « [l]es tribunaux sont indépendants et impartiaux » et que « [l]es juges sont inamovibles et ne peuvent contre leur gré faire l'objet d'une mutation, d'une suspension ou d'un congédiement qu'en vertu d'une décision judiciaire et dans la seule forme et pour les seuls motifs prescrits par la loi.

Je propose par ailleurs que soit prévue la possibilité d'un renvoi préjudiciel à la Cour suprême du Québec sur des questions constitutionnelles. Comme le prévoit l'article 25, s'il devait exister au cours d'un litige, des doutes sur la compatibilité avec la présente constitution d'une loi ou d'un engagement international dont dépend sa décision, un juge devrait suspendre la procédure et soumettre la loi ou l'engagement international à la Cour suprême du Québec. En cas de déclaration d'incompatibilité d'une loi ou d'un engagement avec la présente Constitution, son application est suspendue jusqu'à la révision, le cas échéant, de la constitution.

Ces nouvelles dispositions constitutionnelles supposent des changements importants aux modalités d'organisation et de fonctionnement de la Magistrature du Québec et l'article 26 prévoit qu'une loi devrait prévoir de telles modalités. L'on pourrait ainsi envisager d'apporter des modifications à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* qui pourrait être la loi visée à l'article 26.

Un dernier chapitre V du Titre IV porte sur les institutions municipales et vise à constitutionnaliser leur autonomie. Après avoir affirmé qu'elles sont des divisions territoriales dotées d'une personnalité juridique propre, l'article 27 affirme que le nombre d'institutions municipales ne peut être modifié que par une loi et qu'il leur est garanti aux institutions municipales le droit d'organiser une gestion autonome dans leurs domaines de compétence et grâce à des sources de financement.

Le Titre V porte sur la suprématie et la révision du projet de *Constitution du Québec*. Le premier alinéa de l'article 28 contient la clause de suprématie et prévoit que, dans des termes similaires à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, que la *Constitution du Québec* est la loi suprême du Québec. Pour plus de précision, la clause est complétée par l'affirmation selon laquelle « [s]es dispositions l'emportent sur toutes règles de droit québécois qui leur sont incompatibles ».

L'article 29 porte quant à lui sur la révision de la *Constitution du Québec*. Le premier alinéa stipule d'abord que l'initiative de révision appartient au premier ministre ou à la première ministre. Une telle initiative pourrait également être prise avec le soutien de 50 (deux cinquièmes) membres de l'Assemblée nationale. L'alinéa 2 de l'article 28 prévoit par ailleurs qu'une révision peut également être initiée par (15 %) quinze pour cent des électeurs et électrices du Québec et crée ainsi un droit d'initiative constitutionnelle populaire. Selon l'alinéa 4, toute proposition de révision doit prendre la forme d'un projet de loi présenté à l'Assemblée nationale. Les alinéas 5 à 7 de l'article 28 prévoient les modalités d'adoption d'un projet de loi de révision. Tout projet de loi de révision de la constitution doit ainsi obtenir un appui de la majorité absolue des députés de l'Assemblée nationale. Un tel projet doit de plus être soumis au vote des électeurs et des électrices du Québec par voie de référendum. Si le projet de loi obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50 % de ces votes plus un vote, il est présenté au chef d'État aux fins de la promulgation. Toutefois, et à l'instar du projet de nouvelle constitution islandaise, lorsque le projet de loi de révision obtient une majorité de 75 (trois cinquièmes) des membres l'Assemblée nationale, il peut être adopté sans que soit tenu un référendum.

Le dernier Titre VII du projet de *Constitution du Québec* concerne la publication et la diffusion de la constitution. L'alinéa 1 de l'article 29 prévoit ainsi que le texte de la constitution est publié dans la langue officielle ainsi que dans les langues des peuples autochtones et la langue anglaise. Le second alinéa prévoit quant à lui que tout citoyen et toute citoyenne peut se procurer le texte de la constitution ainsi qu'une copie des articles de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de la *Charte de la langue française* qui en font partie intégrante, en adressant une demande écrite au Chef d'État du Québec. Il y est également prévu que les établissements d'enseignement incluent dans leur programme d'éducation des cours destinés à faire connaître le contenu de la présente constitution.

Les dispositions transitoires et finales du projet de *Constitution québécoise* comportent d'abord un article 30 relatif à l'entrée en vigueur et il est proposé de fixer une date précise, soit le 22 juin, pour cette entrée en vigueur. Cette date est celle de l'adoption de l'*Acte de Québec de 1774* qui est dans l'histoire, comme je l'ai déjà suggéré, « l'instrument qui se rapproche le plus de l'idée que l'on se fait d'une

constitution du Québec »<sup>118</sup>. Cette journée pourrait d'ailleurs être proclamée comme le *Jour de la Constitution québécoise* et pourrait être ainsi un prélude à la célébration de la Fête nationale du 24 juin.

Du fait que plusieurs dispositions du projet de *Constitution du Québec* ne seraient pas compatibles avec la *Constitution du Canada*, l'article 31 prévoit que « les articles dont la conformité avec la Constitution du Canada requiert l'adoption de la Modification de la Constitution du Canada (Québec) adoptée par l'Assemblée nationale du Québec entreront aux dates fixées par proclamation du gouvernement ». Cet article aurait pour effet de suspendre l'entrée en vigueur d'un nombre limité d'articles, en particulier l'article 7 sur les compétences, les articles 12 à 14 sur le chef d'État ainsi que l'alinéa 4 de l'article 23 relatif aux modes de nomination des juges de la Cour supérieure, de la Cour d'appel et d'une nouvelle Cour suprême du Québec.

Les articles 32 et 33 décrivent les conséquences du refus par les autres partenaires du Canada de consentir à la *Modification de la Constitution du Canada (Québec)* dans le délai de trois années prévu à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans ce cas, l'Assemblée nationale serait autorisée, en application de l'article 32, à déclarer l'indépendance du Québec. Cette proclamation peut également être faite dès que l'Assemblée nationale aura constaté que cette modification ne pourra pas être adoptée. L'article 33 régirait la transition constitutionnelle et prévoit que « [d]ans le cas où une proclamation d'indépendance est faite en application de l'article 32, la constitution demeurerait en vigueur après cette proclamation et serait assujettie à la procédure de révision prévue à l'article 29. Les articles 31 à 33 cesseraient d'avoir effet à la date de cette proclamation de telle sorte que la Constitution de l'État indépendant du Québec comporterait 30 articles.

Ce nouvel exercice de rédaction d'un projet de *Constitution du Québec* se traduit ainsi par un texte qui propose de doter le Québec de sa propre loi fondamentale en sa qualité d'État membre de la fédération canadienne. Ce projet de loi fondamentale globale comporte toutefois des dispositions qui sont clairement incompatibles avec la *Constitution du Canada*. Sur le plan de ses rapports hiérarchiques avec cette dernière et au strict plan juridique, la nouvelle *Constitution québécoise* serait assujettie au paragraphe 52 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* selon

118. Voir Daniel TURP, *Nous peuple du Québec — Un projet de Constitution du Québec*, Québec, Les Éditions du Québécois, 2005, p. 11.

lequel « la Constitution du Canada est la loi suprême du Canada [et] rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit ». Dès lors, la Cour suprême du Canada pourrait exercer un contrôle judiciaire de constitutionnalité des règles de droit contenues dans la *Constitution québécoise*. Elle serait également le tribunal qui assurerait en dernier ressort l'interprétation de la *Constitution québécoise* et pourrait, si telle est la volonté de ses juges, aligner son interprétation, comme elle l'a d'ailleurs fait pour la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et la *Charte canadienne des droits et libertés*, sur celle de la *Constitution du Canada*. Il n'est donc pas impossible que la volonté du Québec exprimée dans sa nouvelle *Constitution du Québec* soit mise en échec comme l'affirme un constitutionnaliste québécois :

[L]es risques de contestation judiciaire d'une constitution québécoise pour non-conformité à la constitution canadienne sont bien réels. Une fois saisi de ces questions, les juges fédéraux disposent de la possibilité d'écarter la volonté du pouvoir constituant québécois, soit explicitement en invalidant certaines dispositions de la constitution québécoise, soit implicitement en adoptant une interprétation uniformisant des textes québécois et canadiens comme c'est bien souvent le cas en matière de droits et libertés de la personne<sup>119</sup>.

Il importe de formuler dès lors un projet de modification de la *Constitution du Canada* destiné à rendre compatibles les règles du projet de *Constitution du Québec* avec la constitution canadienne. Un projet de résolution de *Modification de la constitution du Canada (Québec)* est présenté en annexe 2 à cette fin.

Ce projet de résolution comporte 11 articles modifiant à la fois la *Loi constitutionnelle de 1867* (articles 1 à 6) et la *Loi constitutionnelle de 1982* (article 7 à 11) ainsi qu'un article 12 donnant un titre au projet de modification. Il comprend en préambule de trois considérants qui visent à situer la résolution dans le contexte de la future adoption de la *Constitution du Québec*.

L'article 1 du projet de résolution est une modification technique et vise à ne plus rendre applicables au Québec les dispositions contenues dans le chapitre V de la *Loi constitutionnelle de 1867* relatif aux Constitutions provinciales. Ces dispositions sont, pour la plupart d'entre elles,

périmées en raison de l'abolition par le Québec de son Conseil législatif en 1968, mais d'autres doivent être rendues inapplicables de façon à permettre au Québec d'instituer, comme le prévoit l'article 12 du projet de *Constitution québécoise*, la fonction de chef d'État et d'attribuer à la personne occupant cette fonction, les pouvoirs qui sont prévus à l'article 13.

L'article 2 vise quant à lui à rendre constitutionnelle l'attribution de nouvelles compétences enchâssées dans l'article 7 du projet de *Constitution du Québec*. La modification prévoit l'ajout d'une partie sur les « Pouvoirs du Québec » et l'insertion d'un article 93B qui reprend la liste des compétences exclusives du Québec énumérées à l'alinéa 1 de l'article 7 du projet de *Constitution québécoise* ainsi que la clause voulant qu'« [a]ucune forme d'initiative financière du Parlement du Canada relative aux matières de compétence exclusive du Québec n'est autorisée ». Cet article 2 reproduit également la liste des compétences partagées du Québec énumérées quant à elle à l'alinéa 3 de l'article 7 du projet de *Constitution québécoise* et l'accompagne aussi de la disposition voulant que « [l]e Parlement du Québec exerce une compétence partagée avec le Canada dans le domaine de la fiscalité et du revenu et détient la compétence exclusive de perception des taxes sur les produits et services et sur les impôts perçus par le Canada sur le territoire du Québec ». S'agissant des compétences du Québec, l'article 3 du projet de résolution prévoit l'insertion d'un article distinct visant à enchâsser la doctrine Gérin-Lajoie et les compétences du Québec en matière de relations internationales dans un nouvel article 93C de *Loi constitutionnelle de 1867*.

Les articles 3 à 5 du projet de résolution contiennent des modifications devant permettre au Québec d'assurer au chapitre d'une première *Constitution québécoise* relative à la Magistrature du Québec. Elles sont d'un caractère technique sur le plan de la rédaction, mais d'une importance significative. Ainsi, l'insertion des mots « ainsi que les juges du Québec » à la fin de l'article 96 qui prévoit que « [l]e gouverneur-général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick » de la *Loi constitutionnelle de 1867*, aurait comme conséquence de permettre au Québec de procéder lui-même à la nomination des juges de la Cour supérieure, de la Cour d'appel et de la nouvelle Cour Suprême du Québec selon les modalités prévues à l'article 24 du projet de *Constitution du Québec*. Prévue à l'article 4 du projet de résolution, la suppression de l'article 98 selon lequel « [l]es juges des cours de Québec seront choisis parmi les membres du barreau de

119. P. TAILLON, préc., note 5, 157-158. Voir aussi à ce sujet Nelson WISEMAN, préc., note 22, p. 149.

cette province» serait justifié par le fait que la question de la nomination des juges des tribunaux du Québec relèverait dorénavant de la compétence du Québec et ne devrait pas faire l'objet d'une disposition de la *Constitution du Canada*. Enfin, l'ajout préconisé par l'article 5 du projet de résolution de la phrase « [l]a Cour générale d'appel pour l'ensemble du pays n'a pas compétence pour statuer sur des questions relatives à l'interprétation et l'application du *Code civil du Québec* et des règles de droit civil » à la fin du texte de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* aurait comme conséquence à faire de la nouvelle Cour suprême du Québec le tribunal de dernier ressort en matière de droit civil.

Les articles 6 et 7 du projet de résolution concernent quant à eux les questions linguistiques. Après l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui consacre le bilinguisme parlementaire et législatif, il est proposé dans l'article 6 d'ajouter un nouvel article 133A qui prévoirait que « [l]'interprétation de la Constitution du Canada doit concorder avec le devoir du Parlement et du Gouvernement du Québec de protéger et de promouvoir la langue française et l'usage de la langue française au Québec ». Inspiré de clauses contenues dans le défunt *Accord de Charlottetown* une telle clause interprétative pourrait éviter que la Cour suprême du Canada ne déclare inopérantes d'autres dispositions de la Charte de la langue française. Donnant suite à une revendication exprimée de façon consensuelle à l'Assemblée nationale du Québec, l'article 7 vise quant à lui à affirmer dans un nouvel article 133B que « [l]es lois du Parlement du Québec relatives à l'usage de la langue française s'appliquent à toute entreprise créée par une loi du Parlement du Canada ».

Les articles 8 à 11 du projet de résolution envisagent des modifications à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par l'ajout d'un nouvel article 23A à cette loi, le premier changement qui est proposé vise à rendre inapplicables les paragraphes (1) à (3) de l'article 23 qui a imposé au Québec, sans son consentement, un régime d'accès à l'école anglaise au Québec. L'Assemblée retrouverait son pouvoir de légiférer en cette matière sans que la Cour suprême du Canada puisse dorénavant intervenir sur la base de l'article 23 pour justifier par exemple l'existence d'écoles passerelles. Une disposition de concordance, contenue à l'article 11 du projet de résolution, propose que soit supprimée l'article 59 puisqu'il prévoit que « [l]'alinéa 23 (1) entre en vigueur pour le Québec à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada » et qu'il n'aurait plus sa raison d'être en raison de l'inapplicabilité de cet alinéa au Québec.

L'article 8 vise à modifier de façon significative la clause d'interprétation contenue à l'article 27 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui prévoit que l'interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui en constitue la partie I, « doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». Il est proposé d'ajouter, à la fin de cet article, les mots « et, s'agissant du Québec, du principe de la laïcité de ses institutions publiques ». Cet ajout aurait comme conséquence de prémunir la *Constitution québécoise*, et une éventuelle *Charte québécoise de laïcité*, contre des attaques fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés* qui devrait dorénavant être interprétée, pour le Québec, en tenant compte de la valeur fondamentale qu'est la laïcité des institutions publiques.

La modification constitutionnelle qui pourrait susciter de grands débats, mais serait d'autant plus justifiée avec l'adoption d'une *Constitution du Québec* est celle qui propose la reconnaissance dans le texte de la *Loi constitutionnelle de 1982* de la Nation du Québec. L'article 9 du projet de résolution propose ainsi d'inclure après l'article 35.1 et la partie II sur les droits des peuples autochtones du Canada, un nouvel article 35.2 reconnaissant que les Québécoises et les Québécois forment une nation ». Le texte de cet article est également inspiré du libellé des dispositions des accords du lac Meech et de Charlottetown qui cherchaient à consacrer la reconnaissance du Québec comme société distincte et le rôle de son Parlement et de son gouvernement dans la protection et la promotion de la nation du Québec.

Pour créer la fonction de chef d'État du Québec, il importe également de modifier l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1867* de façon à ce que le Québec puisse notamment déterminer lui-même les fonctions qu'il peut attribuer à son nouveau Chef d'État. Il est donc proposé à l'article 11 du projet de résolution de modifier l'article 45 de cette loi en insérant après le premier paragraphe une « exception québécoise » sous la forme d'une disposition de dérogation ainsi formulée : « Nonobstant le paragraphe premier ou toute autre disposition de la Constitution du Canada, le Québec peut modifier la charge de lieutenant-gouverneur et instituer la fonction de chef d'État du Québec ».

L'article 12 du projet de résolution présente le titre de la modification et propose qu'elle soit connue comme la *Modification de la Constitution du Canada (Québec)*, une année de proclamation devant éventuellement être insérée dans ce titre.

Ce projet de *Modification de la Constitution du Canada (Québec)* est ambitieux et d'aucuns voudront suggérer qu'il sera vu comme étant irrecevable par les partenaires du Canada. Mais il importe de rappeler que de telles modifications ont pour objet principal de permettre au Québec de se doter de sa propre loi fondamentale et d'une *Constitution du Québec* qui lui confèrera l'identité constitutionnelle librement choisie.

\* \* \*

Le droit à l'autodétermination continue d'être invoqué par les peuples pour déterminer leur statut politique et assurer librement leur développement économique, social et culturel. Étant à la source d'un pouvoir constituant des peuples, celui-ci peut être invoqué pour assurer de même le développement constitutionnel d'un peuple et lui permettre en outre de se doter d'une identité constitutionnelle. Il est à espérer que le peuple québécois soit appelé à se donner une telle identité et qu'il soit associé à un processus qui conduira à l'adoption d'une constitution formelle. C'est d'ailleurs une démarche constituante, que d'aucuns voudraient voir initiée<sup>120</sup>, qui permettrait au peuple du Québec de définir la voie qu'il privilégie pour se retrouver dans un « État de droit » constitutionnel librement consenti et qui consoliderait le pouvoir constituant du Québec.

## ANNEXE 1

### CONSTITUTION DU QUÉBEC

#### PRÉAMBULE

CONSIDÉRANT que la Nation du Québec est libre d'assumer son propre destin, de déterminer son statut politique et d'assurer son développement

120. Voir Danic PARENTEAU, Gilbert PAQUETTE, Alice TAVARES MASCARENHAS, Sébastien RICARD, Robert LAPLANTE, Daniel TURP, André BINETTE et André LAROCQUE, « Une démarche constituante s'impose — Contre le "coup d'État constitutionnel", le temps est venu pour le peuple québécois d'exercer sa souveraineté politique », *Le Devoir*, 15 avril 2013, p. S-7. Le collectif d'auteurs affirme d'ailleurs ce qui suit : « Il revient aujourd'hui aux Québécois d'exercer le pouvoir constituant dont il dispose comme "peuple libre et capable d'assumer son destin et son développement". Il est temps pour le Québec de désavouer explicitement ce cadre constitutionnel illégitime et de se doter de sa propre loi fondamentale, un reflet de ce qu'il aspire à être comme société politiquement constituée. »

économique, social et culturel et qu'elle possède des caractéristiques propres et témoigne d'une continuité historique enracinée dans son territoire ;

CONSIDÉRANT la reconnaissance des peuples autochtones, comprenant les Premières nations et la Nation inuite qui forment des nations distinctes, l'identité historique de la communauté anglophone du Québec et celle de ses institutions ainsi que l'apport précieux des minorités ethniques au développement du Québec ;

CONSIDÉRANT que les choix destinés à répondre aux besoins de la Nation et de l'État du Québec doivent être guidés par le principe d'un développement humain et d'un développement durable susceptible d'assurer la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins ;

CONSIDÉRANT l'importance de contribuer à une mondialisation équitable, de respecter les règles du droit international, d'assurer le règlement pacifique des différends internationaux et de coopérer avec les institutions internationales ;

CONSIDÉRANT le devoir de concourir par sa culture et son combat pour la diversité culturelle et linguistique à l'enrichissement du patrimoine de l'Humanité ;

CONSIDÉRANT l'importance d'affirmer et de garantir les droits fondamentaux, y compris les droits linguistiques fondamentaux, de la personne ;

CONSIDÉRANT que la Nation et l'État du Québec exercent leurs droits par l'entremise d'institutions parlementaires, gouvernementales et judiciaires, qu'ils sont fondés sur des assises qui ont été enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et qu'il appartient d'exprimer l'identité constitutionnelle du Québec en adoptant une loi fondamentale globale ;

**NOUS, DU QUÉBEC**, par la voix du Parlement, décrétons et établissons la présente *Constitution du Québec* :

## **TITRE I DU QUÉBEC**

### **CHAPITRE I DES VALEURS FONDAMENTALES**

1. Le Québec est une société démocratique et pacifique.  
Le Québec est un État où est assurée la laïcité des institutions publiques.  
Le Québec est un État de droit.  
Le Québec est une terre où les êtres humains sont libres et égaux en dignité et en droits et où est reconnue l'importance de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes.  
Le Québec fait de la langue française sa langue officielle.  
Le Québec assure la promotion et la protection de la culture québécoise.  
Le Québec s'engage sur la voie du développement humain et du développement durable.

### **CHAPITRE II DE LA NATIONALITÉ QUÉBÉCOISE**

2. Une nationalité québécoise est instituée.  
La nationalité québécoise peut être cumulée avec toute autre nationalité ou citoyenneté.  
Une loi précise l'ensemble des règles relatives à la nationalité québécoise.

### **CHAPITRE III DE LA CAPITALE ET DU TERRITOIRE DU QUÉBEC**

3. La capitale nationale du Québec est la Ville de Québec.  
Le Québec exerce sur son territoire tous les pouvoirs liés à sa compétence et au domaine public québécois.  
Le territoire du Québec et ses frontières ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement du Parlement du Québec.

Le gouvernement du Québec doit veiller à la protection et à l'intégrité du territoire du Québec.

### **CHAPITRE IV DE LA LANGUE OFFICIELLE DU QUÉBEC**

4. Le français est la langue officielle du Québec.  
Les langues des peuples autochtones, comprenant celles de Premières nations et de la Nation inuite, et la langue anglaise participent avec le français à la richesse du Québec et font l'objet d'un aménagement avec la langue officielle.  
La loi voit à la protection et la promotion de la langue officielle du Québec ainsi qu'à l'aménagement linguistique.

### **CHAPITRE V DU PATRIMOINE NATUREL ET CULTUREL DU QUÉBEC**

5. Le Québec préserve et met en valeur l'ensemble de son patrimoine naturel et culturel, notamment son patrimoine archéologique, architectural, archivistique, artistique, ethnologique, historique et religieux.  
La loi précise les modalités de préservation, de protection et de promotion du patrimoine naturel et culturel du Québec.

### **CHAPITRE VI DES EMBLÈMES NATIONAUX, DE LA FÊTE NATIONALE ET DE L'HYMNE NATIONAL**

6. Le drapeau du Québec est formé d'une croix blanche sur fond bleu accompagnée, dans chaque canton, d'une fleur de lys blanche ou, en termes héraldiques, d'azur à la croix d'argent cantonnée de quatre fleurs de lys du même.  
L'arbre emblématique du Québec est le bouleau jaune. La fleur emblématique du Québec est l'iris versicolore. L'oiseau emblématique du Québec est le harfang des neiges.  
La devise du Québec est : « Je me souviens ».

Les armoiries du Québec utilisent un tiercé en fasce ; d'azur, à trois fleurs de lys d'or ; de gueules, à un léopard d'or, armé et lampassé d'azur ; d'or, à une branche d'érable à sucre à triple feuille de sinople, aux nervures du champ.

Le 24 juin est le jour de la Fête nationale du Québec.

L'hymne national du Québec est : « Gens du pays ».

Une loi précise les modalités de présentation des emblèmes nationaux, d'organisation de la Fête nationale et de diffusion de l'hymne national.

## TITRE II DES COMPÉTENCES DU QUÉBEC

7. Le Québec exerce une compétence exclusive dans les matières suivantes :

- 1° la santé et les services sociaux ;
- 2° l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche en milieu collégial et universitaire ;
- 3° la culture, notamment les communications, y compris la radiodiffusion, la télédiffusion et les nouvelles technologies de l'information, la langue, le loisir et les sports ;
- 4° l'économie et l'environnement, notamment les affaires municipales, l'habitation, la politique de la main-d'œuvre, les ressources naturelles, le tourisme, l'agriculture, le développement régional, l'énergie, l'industrie, le commerce, la recherche et le développement ;
- 5° le soutien aux personnes et à la famille, notamment les affaires sociales, la politique familiale, y compris le mariage et le divorce, l'assurance-emploi et la sécurité du revenu ;
- 6° l'administration de la justice ;
- 7° la sécurité publique.

Aucune forme d'initiative financière fédérale relative aux matières de compétence exclusive du Québec n'est autorisée.

Le Québec exerce une compétence partagée avec le Canada dans les matières suivantes :

- 1° les affaires autochtones ;
- 2° l'immigration ;

- 3° les institutions financières ;
- 4° la justice ;
- 5° les pêcheries ;
- 6° les transports ;
- 7° les relations internationales.

Le Québec exerce une compétence partagée avec le Canada dans le domaine de la fiscalité et du revenu et détient la compétence exclusive de perception des taxes sur les produits et services et sur les impôts perçus par le Canada sur le territoire du Québec.

Le Québec exerce la compétence sur les relations internationales dans toutes les matières qui ressortissent aux compétences prévues par le présent article. Dans l'exercice de cette compétence, il peut conclure des engagements internationaux et assurer sa représentation auprès des États et des institutions internationales.

## TITRE III DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC

8. Le Québec conduit ses relations internationales selon les principes du respect des règles de droit international, de la coopération avec les institutions internationales et du règlement pacifique des différends internationaux.

Le gouvernement du Québec est libre de donner son assentiment, de ratifier ou d'entériner tout accord international ou toute entente internationale sur une matière qui ressortit à sa compétence constitutionnelle.

Tout accord international ou toute entente internationale qui constitue, en vertu de la loi, un engagement international important doit être approuvé au préalable par l'Assemblée nationale du Québec.

Il peut également, dans ses domaines de compétence, transiger avec les autres États et les institutions internationales, de même assurer sa représentation à l'extérieur du Québec.

9. Dès leur publication officielle, les règles comprises dans un accord international ou une entente internationale en vigueur ainsi que dans les décisions des institutions internationales auxquelles le Québec doit se conformer, font partie intégrante du droit interne, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations.

Les règles coutumières et les principes généraux de droit font également partie intégrante du droit interne, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations.

#### TITRE IV DES DROITS FONDAMENTAUX AU QUÉBEC

10. Les articles 1 à 56 de la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., chapitre C-12) font partie intégrante de la présente constitution. En outre, toute loi doit respecter le contenu essentiel des droits économiques et sociaux.

Les droits linguistiques fondamentaux garantis par les articles 2 à 6 de la Charte de la langue française (L.R.Q., chapitre C-11) font également partie intégrante de la présente Constitution.

Dans l'interprétation et l'application de ces articles, il doit être tenu compte des valeurs fondamentales énoncées à l'article 1 de la présente constitution.

Les droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général. La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

11. Si une loi et une disposition d'une loi ont été invalidées comme étant contraire à l'un des droits garantis par l'article 10 de la présente constitution, le Parlement du Québec peut adopter une loi énonçant expressément qu'une loi ou une disposition d'une loi s'applique malgré la Charte. Cette loi est adoptée selon les modalités prévues au paragraphe 4 à l'article 15.

Le paragraphe précédent ne peut être utilisé à l'encontre des articles 1, 3 et l'article 37 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et aux articles 2 à 6 de la Charte de la langue française.

Il n'autorise pas non plus la suspension des garanties juridiques indispensables à la protection des droits susvisés.

#### TITRE V DES INSTITUTIONS DU QUÉBEC

##### CHAPITRE I DU CHEF D'ÉTAT DU QUÉBEC

12. Le Parlement du Québec désigne la personne exerçant la fonction de chef d'État.

13. Dans l'exercice de ses principaux pouvoirs, la personne exerçant la fonction de chef d'État :

- a) désigne le premier ou la première ministre et, à sa demande, les membres du Conseil exécutif du Québec ;
- b) nomme, après leur confirmation par l'Assemblée nationale, les juges de la Cour suprême du Québec ;
- c) promulgue, après leur adoption par l'Assemblée nationale, les lois ;
- d) accrédite les personnes occupant les fonctions principales dans les délégations générales, délégations et bureaux du Québec à l'étranger ;
- e) ratifie les engagements internationaux importants approuvés par l'Assemblée nationale.

14. Une loi précise les modalités d'exercice des fonctions du Chef d'État.

##### CHAPITRE II DU PARLEMENT DU QUÉBEC

15. L'Assemblée nationale et le chef d'État constituent le Parlement du Québec. Le Parlement du Québec assume tous les pouvoirs qui sont attribués à la Législature du Québec.

Le Parlement exerce le pouvoir législatif.

L'Assemblée nationale a un pouvoir de surveillance sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

La ou le Chef d'État convoque l'Assemblée nationale, la proroge et la dissout.

Une législature est d'au plus cinq ans Seul la ou le chef d'État peut dissoudre l'Assemblée nationale avant l'expiration de ces cinq années.

**16.** L'Assemblée nationale se compose de 125 députés. Ce nombre peut être modifié par la loi pour tenir compte de l'évolution démographique du Québec.

Un député peut siéger à l'Assemblée nationale après avoir prêté le serment suivant : « Je déclare sous serment que je serai loyal envers le Québec et que j'exercerai mes fonctions avec honnêteté et justice dans le respect de la *Constitution du Québec* ».

**17.** L'initiative des lois appartient aux membres de l'Assemblée nationale du Québec. Toutefois, seul un député ou seule une députée siégeant au Conseil exécutif peut présenter un projet de loi qui a pour objet l'engagement de fonds publics, l'imposition d'une charge aux contribuables, la remise d'une dette envers l'État ou l'aliénation de biens appartenant à l'État.

Une loi adoptée par l'Assemblée nationale ne peut être soumise à un référendum que si, lors de sa présentation, elle contient une disposition à cet effet ainsi que le texte de la question soumise au référendum. Une telle loi ne peut être promulguée qu'après avoir été soumise aux électeurs et aux électrices par voie de référendum.

**18.** Le premier ou la première ministre ou 50 membres de l'Assemblée nationale peuvent soumettre la question de la compatibilité d'un projet de loi ou d'un projet d'engagement international à la présente Constitution à la Cour suprême du Québec. Un projet de loi ou d'engagement international déclaré incompatible avec la présente Constitution ne peut être adopté par l'Assemblée nationale.

**19.** Une loi précise les modalités d'organisation et de fonctionnement du Parlement du Québec.

## CHAPITRE II

### DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

**20.** Le Gouvernement est l'organe qui détermine et conduit la politique intérieure et extérieure du Québec. Il assure l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire.

La fonction gouvernementale est exercée par un Conseil exécutif composé du premier ou de la première ministre, des ministres d'État, de ministres, de ministres délégués et secrétaires d'État sous l'autorité du Premier ou de la première ministre.

La désignation du Premier ou de la première ministre est effectuée en fonction des résultats électoraux. La désignation des membres du Conseil exécutif est effectuée par le Chef d'État à la demande du ou de la première ministre.

Le premier ou la première ministre préside le Conseil exécutif, dirige l'action du Gouvernement et est responsable de la politique générale de l'État du Québec.

Seule une personne élue députée peut être membre du Conseil exécutif. Toutefois, une personne peut être désignée et demeurer membre du Conseil exécutif si elle est élue dans l'année suivant sa nomination.

Chaque membre du Conseil exécutif exerce les compétences fixées par la loi.

**21.** Le Gouvernement doit conserver la confiance de l'Assemblée nationale et peut engager devant celle-ci sa responsabilité sur un projet de loi ou l'ensemble de son programme. La responsabilité du Gouvernement peut également être mise en cause par le vote d'une motion de censure.

**22.** Une loi précise les modalités d'organisation et de fonctionnement du Parlement du Québec.

## CHAPITRE III

### DE LA MAGISTRATURE DU QUÉBEC

**23.** La Cour du Québec et la Cour supérieure du Québec sont les tribunaux de première instance ayant compétence en matière civile, criminelle et pénale ainsi que dans les matières relatives à la jeunesse.

La Cour d'appel du Québec est le tribunal d'appel ayant compétence à l'égard des causes, matières et choses susceptibles d'appel.

La Cour suprême du Québec est le plus haut tribunal du Québec et le tribunal général d'appel pour l'ensemble du Québec.

La nomination des juges de la Cour du Québec et de la Cour supérieure du Québec se fait par la ou le ministre de la Justice ; celle des juges de la

Cour d'appel du Québec se fait par le premier ou la première ministre sur recommandation de la ou du ministre de la Justice; celle de la Cour suprême du Québec se fait par le ou la Chef d'État après la confirmation de l'Assemblée nationale.

24. Les tribunaux sont indépendants et impartiaux. Les juges sont inamovibles et ne peuvent contre leur gré faire l'objet d'une mutation, d'une suspension ou d'un congédiement qu'en vertu d'une décision judiciaire et dans la seule forme et pour les seuls motifs prescrits par la loi.

25. Si, au cours d'un litige, il existe des doutes sur la compatibilité avec la présente constitution d'une loi ou d'un engagement international dont dépend sa décision, un juge doit suspendre la procédure et soumettre la loi ou l'engagement international à la Cour suprême du Québec. En cas de déclaration d'incompatibilité d'une loi ou d'un engagement avec la présente Constitution, son application est suspendue jusqu'à la révision, le cas échéant, de la présente constitution.

26. Une loi prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Magistrature du Québec.

#### CHAPITRE IV

##### DES INSTITUTIONS MUNICIPALES DU QUÉBEC

27. Les institutions municipales du Québec sont des divisions territoriales dotées d'une personnalité juridique propre. Le nombre d'institutions municipales ne peut être modifié que par une loi.

Il est garanti aux institutions municipales le droit d'organiser une gestion autonome dans leurs domaines de compétence et grâce à des sources de financement.

#### TITRE VI

##### DE LA SUPRÉMATIE ET DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION

28. La *Constitution du Québec* est la loi suprême du Québec. Ses dispositions l'emportent sur toutes règles de droit québécois qui leur sont incompatibles.

29. Les dispositions de la présente constitution peuvent être soumises à révision.

L'initiative de la révision appartient au premier ou à la première ministre. Une telle initiative peut également être prise avec le soutien de 50 membres de l'Assemblée nationale.

Une révision de la présente constitution peut également être initiée par (15 %) quinze pour cent des électeurs et électrices du Québec.

Toute proposition de révision doit prendre la forme d'un projet de loi présenté à l'Assemblée nationale.

Tout projet de loi de révision de la présente Constitution doit obtenir un appui de la majorité absolue des députés de l'Assemblée nationale.

Le projet de loi de révision de la constitution est soumis au vote des électeurs et des électrices du Québec par voie de référendum. Si le projet de loi obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50 % de ces votes plus un vote, il est présenté au chef d'État aux fins de la promulgation.

Toutefois, lorsque le projet de loi de révision obtient une majorité de 75 membres de l'Assemblée nationale, il peut être adopté sans que soit tenu un référendum.

#### TITRE VII

##### DE LA PUBLICATION ET DE LA DIFFUSION DE LA LOI FONDAMENTALE DU QUÉBEC

29. Le texte de la présente constitution est publié dans la langue officielle ainsi que dans les langues des peuples autochtones et la langue anglaise.

Tout citoyen et toute citoyenne peut se procurer le texte de la présente constitution ainsi qu'une copie des articles de la Charte des droits et libertés de la personne et de la Charte de la langue française qui en font partie intégrante, en adressant une demande écrite au Chef d'État du Québec. Les établissements d'enseignement incluront dans leur programme d'éducation des cours destinés à faire connaître le contenu de la présente constitution.

##### DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

30. La présente constitution entre en vigueur le 22 juin [insérer l'année ici].

31. Toutefois, les articles dont la conformité avec la Constitution du Canada requiert l'adoption de la modification de la Constitution du Canada (Québec) adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le [insérer la date ici] entreront aux dates fixées par proclamation du gouvernement.

32. Si la Modification de la Constitution du Canada (Québec) n'est pas adoptée dans un délai de trois années, l'Assemblée nationale est autorisée, dans le cadre de la présente constitution, à déclarer l'indépendance du Québec. Cette proclamation peut également être faite dès que l'Assemblée nationale aura constaté que cette modification ne pourra pas être adoptée.

33. Dans le cas où une proclamation d'indépendance est faite en application de l'article 32, la présente constitution demeurera en vigueur après cette proclamation et sera assujettie à la procédure de révision prévue à l'article 28 de la présente constitution. Les articles 31 à 33 cesseront d'avoir effet à la date de cette proclamation.

## ANNEXE 2

### MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA (QUÉBEC)

#### PROJET DE RÉSOLUTION

CONSIDÉRANT l'adoption par l'Assemblée nationale et l'approbation par référendum de la *Constitution du Québec* lors du référendum du [insérer la date ici];

CONSIDÉRANT que l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la Constitution du Québec serait facilitée par l'adoption de modifications à la *Constitution du Canada*;

CONSIDÉRANT que si la Modification de la Constitution du Canada (Québec) n'est pas adoptée dans un délai de trois années, la Constitution du Québec prévoit que l'Assemblée nationale est autorisée, dans le cadre de la Constitution, à déclarer l'indépendance du Québec et que cette proclamation peut également être faite dès que l'Assemblée nationale aura constaté que cette modification ne pourra pas être adoptée.

EN CONSÉQUENCE,

QUE l'Assemblée nationale autorise la *Modification de la Constitution du Canada* par proclamation de Son Excellence le gouverneur général sous le grand sceau du Canada, en conformité avec le texte suivant :

### MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA (QUÉBEC)

#### LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867

1. La *Loi constitutionnelle de 1867* est modifiée par insertion, après l'article 90, de ce qui suit :

«À compter du [insérer la date ici], les articles de la présente partie ne s'appliquent pas au Québec.

2. La loi est modifiée par insertion, après l'article 93, de ce qui suit :

#### «POUVOIRS DU QUÉBEC

93B. Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, le Parlement du Québec a, dans les limites et pour les besoins de celui-ci, compétence exclusive pour légiférer dans les matières suivantes :

- 1° la santé et les services sociaux ;
- 2° l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche en milieu collégial et universitaire ;
- 3° la culture, notamment les communications, y compris la radiodiffusion, la télédiffusion et les nouvelles technologies de l'information, la langue, le loisir et les sports ;
- 4° l'économie et l'environnement, notamment les affaires municipales, l'habitation, la politique de la main-d'œuvre, les ressources naturelles, le tourisme, l'agriculture, le développement régional, l'énergie, l'industrie, le commerce, la recherche et le développement ;
- 5° le soutien aux personnes et à la famille, notamment les affaires sociales, la politique familiale, y compris le mariage et le divorce, l'assurance-emploi et la sécurité du revenu ;
- 6° l'administration de la justice ;
- 7° la sécurité publique.

Aucune forme d'initiative financière du Parlement du Canada relative aux matières de compétence exclusive du Québec n'est autorisée.

Le Parlement du Québec exerce une compétence partagée avec le Parlement du Canada dans les matières suivantes :

- 1° les affaires autochtones ;
- 2° l'immigration ;
- 3° les institutions financières ;
- 4° la justice ;
- 5° les pêcheries ;
- 6° les transports ;
- 7° Les relations internationales.

Le Parlement du Québec exerce une compétence partagée avec le Canada dans le domaine de la fiscalité et du revenu et détient la compétence exclusive de perception des taxes sur les produits et services et sur les impôts perçus par le Canada sur le territoire du Québec.

93C Le Parlement du Québec exerce sa compétence sur les relations internationales dans toutes les matières qui ressortissent de ses compétences exclusives et partagées. Il peut approuver les engagements internationaux du Québec, autoriser une représentation du Québec auprès des États et des institutions internationales et adopter des règles relatives à l'application du droit international au Québec ».

3. La loi est modifiée par insertion à la fin du texte de l'article 96 de ce qui suit :

« ainsi que les juges des Cours du Québec ».

4. L'article 98 de la loi est supprimé.

5. L'article 101 de la loi est modifié par l'ajout à la fin du texte de ce qui suit :

« La Cour générale d'appel pour l'ensemble du pays n'a pas compétence pour statuer sur des questions relatives à l'interprétation et l'application du *Code civil du Québec* et des règles de droit civil ».

6. La loi est modifiée par insertion, après l'article 133, de ce qui suit :

« 133A. L'interprétation de la Constitution du Canada doit concorder avec le devoir du Parlement et du Gouvernement du Québec de protéger et de promouvoir la langue française et l'usage de la langue française au Québec ».

« 133B. Les lois du Parlement du Québec relatives à l'usage de la langue française s'appliquent à toute entreprise créée par une loi du Parlement du Canada ».

## LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

7. La *Loi constitutionnelle de 1982* est modifiée par insertion, après l'article 23, du paragraphe qui suit :

« 23A. Les paragraphes (1) à (3) de l'article 23 ne s'appliquent pas au Québec.

8. L'article 27 de la loi est modifié par l'ajout, à la fin de l'article, des mots « et, s'agissant du Québec, du principe de la laïcité de ses institutions publiques ».

9. La loi est modifiée par insertion, après l'article 33, de ce qui suit :

## PARTIE II.1

### DROITS DE LA NATION DU QUÉBEC

« 35.2 (1) Les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein du Canada.

(2) Toute interprétation de la Constitution du Canada, notamment de la *Charte canadienne des droits et libertés*, doit concorder avec le paragraphe (1) du présent article.

(3) Le Parlement et le Gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir la nation du Québec. »

10. L'article 45 de la loi est modifié par l'insertion, après le premier paragraphe, de ce qui suit :

« Nonobstant le paragraphe premier ou toute autre disposition de la Constitution du Canada, le Québec peut modifier la charge de lieutenant-gouverneur et instituer la fonction de chef d'État ».

11. L'article 59 de la loi est supprimé.

12. Titre de la présente modification : « Modification de la Constitution du Canada (Québec) (*insérer ici l'année de proclamation*) ».