

NOUS, PEUPLE DU QUÉBEC
Un projet de Constitution du Québec

PLAN

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

NOUS, PEUPLE DU QUÉBEC :

DE L'IDÉE D'UNE CONSTITUTION DU QUÉBEC DANS L'HISTOIRE NATIONALE

Chapitre 1

LA DÉCHÉANCE DE LA CONSTITUTION DU CANADA :

DU QUEBEC ACT, 1774 AU CANADA ACT, 1982

Section 1 — La dérive des constitutions des Canadas : du *Quebec Act, 1774* au *Union Act, 1840*

Section 2 — Le refus de la constitution du Canada : du *BNA Act, 1867* et du *Canada Act, 1982*

Chapitre 2

L'ÉMERGENCE DE LA CONSTITUTION DU QUÉBEC :

DE LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

À LA LOI SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DU QUÉBEC

Section 1 — L'assise de la constitution du Québec :

de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de la *Charte de la langue française*

Section 2 — L'esquisse de la constitution du Québec :

de la *Loi sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*

à la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*

DEUXIÈME PARTIE

UN PROJET DE CONSTITUTION DU QUÉBEC :

DU RÔLE DE LA CONSTITUTION DU QUÉBEC DANS LE DÉBAT NATIONAL

Chapitre 1

L'ACQUIS CONSTITUTIONNEL ET LA VOIE PARLEMENTAIRE :

DE LA CONSTITUTION INITIALE ET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Section 1 — L'acquis constitutionnel : du contenu de la *Constitution initiale*

Section 2 — La voie parlementaire : de l'élaboration de la *Constitution initiale*

Chapitre 2

LE RENOUVEAU CONSTITUTIONNEL ET LA DÉMARCHE CITOYENNE :

DE LA CONSTITUTION NATIONALE ET DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

Section 1 — Le renouveau constitutionnel : du contenu de la *Constitution nationale*

Section 2 — La démarche citoyenne : de l'élaboration de la *Constitution nationale*

CONCLUSION

ANNEXES

Annexe 1 : Proposition de gestes de souveraineté

Annexe 2 : *Constitution initiale du Québec*

Annexe 3 : *Constitution nationale du Québec*

Annexe 4 : *Loi sur l'Assemblée constituante du Québec*

PRÉFACE

Un démocrate engagé

J'ai eu l'occasion de travailler de nombreuses années avec Daniel Turp au sein du Bloc Québécois et je partage maintenant avec lui la responsabilité d'œuvrer au sein de la même communauté, puisque nos circonscriptions électorales se chevauchent. Cela m'aura permis d'apprécier les profondes convictions démocratiques de cet homme. Pour ceux qui chercheraient le fil conducteur dans la vie publique de Daniel Turp, je leur suggère fortement de chercher du côté de la démocratie.

Il ne faut pas s'arrêter aux dehors paisibles et courtois et sous-estimer la force qui l'anime si l'on veut comprendre l'homme. Il n'abandonne jamais la tâche qu'il s'est imposée. En témoigne ce texte sur l'élaboration d'une constitution du Québec qui fait suite à de nombreux travaux et initiatives en ce sens. Ce travail est l'aboutissement d'une longue réflexion.

Bien sûr, nous y retrouvons la science du constitutionnaliste, mais aussi et surtout celle de l'acteur politique. Car proposer une constitution du Québec, c'est vouloir réparer l'accroc démocratique qui fait, qu'encore aujourd'hui, le Québec est soumis à un régime constitutionnel qu'il réprouve.

Comme porte-parole du Bloc Québécois en matière d'Affaires étrangères, puis pour les Affaires intergouvernementales, Daniel s'est fait l'avocat du peuple québécois et il a défendu la démocratie québécoise contre les assauts du gouvernement fédéral. Comme toujours, il a su le faire élégamment et avec courtoisie, mais aussi avec toute l'autorité que lui permettait sa connaissance approfondie du droit international et constitutionnel.

C'est d'ailleurs cette autorité en matière internationale qui l'a mené à lancer un débat sur la démocratisation de la politique étrangère à la Chambre des communes. En effet, au Canada les représentants élus ne peuvent voter sur les traités internationaux.

Daniel Turp a maintenant quitté le Bloc Québécois et il continue son travail de démocrate engagé au Parti Québécois.

Avec cet ouvrage qui dessine les contours d'une constitution, les Québécoises et les Québécois disposent d'une référence solide à partir de laquelle ils pourront débattre de ce que sera la Constitution du Québec souverain.

Les années passant, il apparaît évident aujourd'hui que les souverainistes, en misant constamment sur la démocratie, ont multiplié les gains. Nous devons persister dans cette voie et nous assurer en tout temps que la démarche souverainiste demeure irréprochable au plan démocratique. Cela implique entre autres que les Québécoises et les Québécois doivent pouvoir se prononcer sur la question même de la souveraineté au moyen d'un référendum.

2005 marquera le 25^e anniversaire du référendum de 1980 et le 10^e du référendum de 1995. Ces deux référendums constituent des jalons importants dans la longue marche du Québec vers la liberté politique. Ce furent des exercices démocratiques qui ont fait grandir le Québec. En 1995, le Québec était mieux préparé qu'en 1980 et j'ai la profonde conviction qu'en 2005, le Québec est encore mieux préparé à accéder à la liberté politique qu'il ne l'était en 1995.

Je terminerai cette préface en soulignant que ce ne sont pas seulement les souverainistes qui doivent se réjouir de compter Daniel Turp parmi les leurs. C'est en fait le monde politique et toute la société québécoise qui doit s'en réjouir. Cet homme, en élevant le débat politique et en se cantonnant scrupuleusement dans le cadre démocratique, nous fait tous progresser.

Ce projet de constitution n'est pas une œuvre destinée aux constitutionnalistes et autres experts, mais plutôt aux Québécoises et aux Québécois de toutes les régions, de toutes origines et de tous âges. Ce que Daniel Turp nous propose, c'est simplement d'encadrer cette volonté qui a guidé la longue marche du Québec depuis plusieurs siècles : notre volonté de vivre ensemble.

Gilles Duceppe
Le Chef du Bloc Québécois

INTRODUCTION

Constitution. Le mot a perdu au Québec ses lettres de noblesse. D'aucuns diraient qu'il est honni. « On ne veut pas entendre parler de constitution », entend-on souvent au Québec. « Les débats constitutionnels, c'est juste des chicanes », déplorent d'autres citoyens d'ici. « La constitution, c'est compliqué, je n'y comprends rien ». « La constitution, c'est une affaire de spécialistes et ils nous mélangent avec leurs explications »!

Pourquoi les Québécoises et les Québécois en sont-ils venus à décrier ainsi les débats constitutionnels et à déconsidérer la constitution?

Sans doute peut-on attribuer une telle attitude d'abord et avant tout aux échecs qu'a subis le Québec sur le front constitutionnel depuis 1867. Depuis le *Maître chez nous* de Jean Lesage, la constitution du Canada n'a pas été modifiée dans le sens des revendications du Québec. Tout au contraire, lorsqu'elle a été modifiée de façon importante en 1982, les modifications ont été non seulement adoptées sans l'assentiment du Parlement, du gouvernement et du peuple du Québec, mais elles ont porté sur des questions qui n'étaient pas considérées par le Québec comme des priorités. Elles visaient à inclure dans la constitution du Canada une charte des droits et libertés et à rapatrier la constitution en prévoyant une procédure de modification, plutôt que de reconnaître la dualité du Canada et réaménager le partage des compétences comme le souhaitait le Québec depuis des décennies.

Le rapatriement unilatéral de 1982 a d'ailleurs eu pour effet d'affecter les compétences du Québec dans des domaines aussi névralgiques que la langue et l'éducation. On tend à oublier que des dispositions de la constitution du Canada, adoptées par le Parlement du Royaume-Uni à la demande du Parlement du Canada et des assemblées législatives de neuf provinces canadiennes, ont abrogé de façon implicite des articles d'une loi fondamentale adoptée par l'Assemblée nationale du Québec pour promouvoir et protéger la langue française au Québec. Dans une démocratie fondée sur le constitutionnalisme, rares, voire inexis-

tants, sont les exemples où une loi constitutionnelle a été imposée à une partie si importante du corps politique.

L'adoption, sans l'assentiment du Québec, d'importantes modifications à la constitution du Canada n'est toutefois pas le seul échec que les Québécoises et les Québécois ont eu à subir. La volonté de réconcilier le Québec avec le reste du Canada et de le faire dans l'honneur et l'enthousiasme s'est également heurtée à des objections qui ont été à l'origine de nouveaux échecs constitutionnels. Ainsi, du lac Meech à Charlottetown, les débats constitutionnels démontrent le refus de reconnaître le Québec comme société distincte et l'insuffisance des mesures visant à donner effet à son statut de société distincte au sein du Canada. Ces deux épisodes de l'histoire constitutionnelle canadienne ont comme résultat d'écarter les revendications constitutionnelles historiques du Québec et de démontrer l'impossibilité de mener à terme des négociations constitutionnelles.

Peut-on attribuer également l'antipathie constitutionnelle des Québécoises et des Québécois à la complexité de la chose constitutionnelle? En vérité, cette chose a été rendue plus complexe qu'elle ne l'est en réalité. Les personnes qui ont animé le débat constitutionnel durant les dernières décennies n'ont guère contribué à la compréhension des enjeux constitutionnels en négociant le plus souvent derrière des portes closes et en adoptant des textes dont la nature technique était loin de favoriser une telle compréhension. On n'oubliera jamais ce moment sublime des débats constitutionnels où un célébrité joueur de hockey a confondu le droit de veto et le droit de vote. Cette bourde illustre ainsi le fait que le débat constitutionnel se focalise souvent sur des questions de plomberie constitutionnelle plutôt que de porter sur des valeurs et principes fondamentaux.

Une constitution est pourtant d'abord et avant tout un document visant à établir les fondements sur lesquels repose la vie d'une nation. Elle est « l'âme de la cité », comme l'écrivait le philosophe grec Isocrate dans son *Aéropagitique*. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle elle est parfois dénommée, comme c'est le cas en Allemagne, « loi fondamentale ». Une constitution doit ainsi être le miroir d'une société humaine et le reflet fidèle d'une communauté politique. Elle décrit les valeurs sur lesquelles

repose le contrat social et énonce les principes qui guident les institutions dans l'application de ce contrat. Le reste du texte constitutionnel doit dès lors être au service de ses valeurs et de ses principes et ne pas leur porter ombrage.

D'ailleurs, un document constitutionnel ne doit pas nécessairement être complexe. Sa structure peut être fort simple; celle de plusieurs États, dont celle des États-Unis d'Amérique, l'est en définitive. Elle comprend un *préambule*, qui contient parfois un récit fondateur qui rappelle les conditions d'émergence de l'État, un *énoncé de valeurs et de principes* et une *description des symboles nationaux*. Elle comprend une partie sur les *institutions* parlementaires, gouvernementales et judiciaires décrivant leurs compétences et présentant les règles générales régissant leur fonctionnement. On retrouve souvent dans une constitution une partie sur les *relations internationales* de l'État pour aménager les rôles et responsabilités des institutions et citoyens dans ce domaine névralgique et aménager les rapports entre le droit international et le droit interne. Les normes relatives à la révision de la constitution font également l'objet d'une partie distincte et prévoient le rôle respectif du Parlement et du peuple relativement à l'initiative et à l'approbation des modifications constitutionnelles. Les constitutions contemporaines ont également eu tendance à incorporer en leur sein un catalogue des *droits fondamentaux* et de prévoir des mécanismes de contrôle de la conformité des lois et autres règles de droit à de tels droits fondamentaux.

Dans cette perspective, ne nous appartient-il pas de réhabiliter la constitution et de nous engager dans une démarche visant à donner aux Québécoises et aux Québécois le goût de la constitution? Le défi peut paraître impossible en raison de l'apathie constitutionnelle. Une telle démarche sera couronnée de succès si elle est relative à l'adoption d'une constitution québécoise plutôt que la réforme de la constitution canadienne. On s'entend aujourd'hui pour dire que la constitution du Canada est irréformable. Les procédures qui régissent la modification de celle-ci confèrent au Parlement du Canada et aux législatures des autres provinces les moyens pour refuser toute modification constitutionnelle initiée par le Québec, comme l'ont prouvé éloquemment les épisodes du lac Meech et de Charlottetown.

Et, comme si cela ne suffisait pas, le Parlement du Canada a verrouillé la *Constitution du Canada*¹ en adoptant en 1996 la *Loi concernant les modifications constitutionnelles*². Cette loi consacre de façon indirecte un droit de veto à l'Ontario, à la Colombie-Britannique, à au moins deux des provinces de l'Atlantique, pourvu que la population confondue des provinces consentantes représente, selon le recensement général le plus récent, au moins 50 % de la population des provinces de l'Atlantique et au moins deux des provinces des Prairies, pourvu que la population confondue des provinces consentantes représente, selon le recensement général le plus récent, au moins 50 % de la population des provinces des Prairies. Pierre Elliott Trudeau ne doit pas être peu fier de son œuvre, lui qui avait d'ailleurs laissé entendre qu'avec sa *Loi constitutionnelle de 1982*, « la fédération allait pouvoir durer mille ans³ »!

Aujourd'hui, même les partis fédéralistes du Québec admettent que la constitution canadienne est irréformable. Ainsi, dans le rapport final du Comité spécial sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, le Parti libéral du Québec repousse toute tentative de la modifier et propose ainsi que soient conclues des ententes administratives entre le Québec et le Canada, notamment en matière de communications, d'environnement et de relations internationales. Il s'abstient toutefois de proposer formellement l'adoption d'une constitution québécoise, mais énonce dans ce projet l'idée de procéder à « une mise à jour ou à une consolidation des principes tirés ou inspirés de certains documents constitutionnels, législatifs et jurisprudentiels jugés fondamentaux pour la société québécoise⁴ ».

Après avoir formulé une proposition de paix constitutionnelle⁵, l'Action démocratique du Québec choisit quant à elle de décréter un moratoire de dix ans sur le débat constitutionnel et constate ainsi l'impasse dans laquelle se trouve le Québec au plan constitutionnel. En février 2001, cette proposition de moratoire est remplacée par l'idée de faire adopter une *Charte du Québec* visant à définir non seulement « nos objectifs et nos valeurs communes mais également les droits et responsabilités des citoyens⁶ ». Cette *Charte du Québec* se transforme en *Constitution*

du Québec dans la nouvelle position constitutionnelle de l'Action démocratique rendue publique en octobre 2004⁷.

Alors que le Parti libéral inscrit son éventuelle consolidation de principes jugés fondamentaux dans une perspective résolument canadienne et que l'Action démocratique du Québec inscrit aussi en définitive sa proposition endossant le principe d'adoption d'une nouvelle constitution du Québec dans le cadre constitutionnel canadien, les autres formations politiques du Québec souhaitent l'adoption d'une constitution pour un Québec souverain.

En vue du congrès de juin 2005, les membres au Parti Québécois sont saisis d'un projet de programme de pays où il est proposé que soit adoptée une constitution du Québec et que l'adoption d'une telle constitution joue un rôle déterminant dans le processus d'accession à la souveraineté⁸. L'Union des forces progressistes (UFP) propose quant à elle que le Québec « organise l'élection d'une assemblée constituante chargée de rédiger et de proposer au peuple, par référendum, une Constitution pour un Québec progressiste, républicain et démocratique⁹ ».

Les partis politiques ne sont d'ailleurs pas les seuls à faire dorénavant la promotion de l'adoption d'une constitution québécoise. Voulant donner suite aux recommandations des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques à l'occasion desquels 82 % des participants ont appuyé l'idée de doter le Québec de sa propre constitution¹⁰, des interventions favorables à l'adoption d'une constitution du Québec ont émané de personnes aussi diverses que l'ancien président de l'Action démocratique du Québec¹¹, des représentants de la communauté anglophone du Québec¹², d'un stagiaire de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant¹³ et d'un membre du cercle Godin-Miron¹⁴. Le Mouvement démocratie et citoyenneté du Québec a adopté le 27 septembre 2004 une résolution prônant la tenue d'une assemblée citoyenne en juin 2006 et l'adoption d'une constitution pour les Québécoises et les Québécois.

Dans le présent essai, je me propose d'approfondir la réflexion sur la constitution du Québec et d'explicitier la démar-

che visant à doter le Québec de sa propre constitution. J'entends faire fond sur cette volonté de plus en plus affirmée de doter le Québec de sa propre constitution. L'ambition de l'essai est de susciter un intérêt pour l'adoption d'une constitution du Québec et d'alimenter les débats qui se multiplient au sein des partis et mouvements politiques à ce sujet. À cette fin, l'essai situe le projet dans une perspective historique et présente ainsi l'idée d'une constitution du Québec dans l'histoire nationale (Première partie). L'essai propose ensuite d'examiner le rôle d'une constitution du Québec dans le débat national et présente des projets de *Constitution initiale* et de *Constitution nationale* pour le Québec (Deuxième partie).

PREMIÈRE PARTIE

NOUS, PEUPLE DU QUÉBEC : DE L'IDÉE D'UNE CONSTITUTION DU QUÉBEC DANS L'HISTOIRE NATIONALE

L'idée d'une constitution québécoise germe depuis plusieurs années dans les cercles politiques et intellectuels du Québec. Mais, il n'est pas inintéressant d'inscrire cette idée dans l'histoire nationale et de se demander si le Québec a déjà été régi par sa propre constitution. Pour répondre à cette question, il faut définir ce qu'est une constitution et le sens que l'on donne aujourd'hui à cette expression.

Dans son étude sur l'évolution constitutionnelle du Canada et du Québec de 1534 à 1867, le professeur Jacques-Yvan Morin définit la constitution en ces termes :

Par constitution, on entend donc, selon une définition classique, l'ensemble des règles suivant lesquelles s'établit, s'exerce et se transmet l'autorité politique dans une société, auxquelles s'ajouteront les droits et libertés fondamentaux. Ces règles sont d'origine et de nature très diverses : coutumes, lois fondamentales ou ordinaires, décrets, conventions constitutionnelles, instructions des gouvernements métropolitains et décisions judiciaires¹⁵.

Cette définition classique est celle qui correspond à ce que les constitutionnalistes décrivent comme la constitution matérielle d'un État. À la constitution matérielle, on oppose aussi la constitution formelle en référant à l'instrument solennel, sous forme écrite, dans lequel sont consignées les règles constitutionnelles auxquelles on veut conférer une importance et un statut particuliers. À cet égard, la constitution formelle peut être un instrument consigné dans un document unique, comme c'est le cas en France, mais il peut se retrouver dans plusieurs documents qui forment ensemble la constitution formelle comme c'est le cas au Canada où plusieurs lois constitutionnelles, et

notamment la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi constitutionnelle de 1982*, forment la constitution du Canada.

Le Québec a une constitution matérielle et des règles de nature constitutionnelle régissant les institutions ainsi que les citoyens du Québec depuis toujours. En revanche, le Québec n'a jamais eu de constitution formelle dans le cours de son histoire nationale. Une exégèse historique permet de comprendre le cours de l'histoire constitutionnelle du Québec. Elle tend à révéler la déchéance de la constitution du Canada (Chapitre 1) et l'émergence d'une constitution du Québec (Chapitre 2).

CHAPITRE 1

LA DÉCHÉANCE DE LA CONSTITUTION DU CANADA : DU *QUEBEC ACT*, 1774 AU *CANADA ACT*, 1982

L'histoire nationale du Québec peut se décliner en une série de périodes durant lesquelles des règles constitutionnelles se sont appliquées au territoire qui est aujourd'hui celui du Québec. Dans cette perspective, on peut assurément prétendre que le territoire de la Nouvelle-France a vécu sous l'empire d'une constitution par laquelle s'est établie, exercée et transmise l'autorité politique entre l'arrivée de Jacques Cartier et la Conquête. De la *Commission de François 1^{er} à Jacques Cartier pour l'établissement du Canada* du 17 octobre 1540 à l'*Ordonnance criminelle* de 1670, en passant par l'*Arrêt du 27 mars 1647 portant règlement concernant les habitants du pays de Canada* et l'*Édit de création du Conseil souverain de Nouvelle-France* de 1663, l'on constate que des instruments ont créé des institutions pour la colonie et ont décrit leurs règles de fonctionnement. Ces instruments ont reconnu également des droits aux « habitants » et leur imposaient des devoirs. Ces instruments sont d'ailleurs décrits collectivement par le professeur Morin comme la *Constitution de la Nouvelle-France*¹⁶.

Cette *Constitution de la Nouvelle-France* sera rendue caduque par la conquête britannique en 1759 et les règles de cette constitution cesseront de s'appliquer au moment où les articles de capitulation de Québec et de Montréal prendront effet¹⁷. Le *Traité de Paris* du 10 février 1763 concrétisera la fin du régime français et contiendra, comme les articles de capitulation, des règles visant à reconnaître des droits aux habitants de la nouvelle colonie britannique, telle la liberté de la religion catholique¹⁸.

Ces premiers éléments de la nouvelle constitution matérielle sont complétés par les premières règles visant à l'organisation politique contenues d'abord dans la *Proclamation royale de 1763*. Ainsi, cette proclamation établit un gouvernement séparé et distinct pour le Québec, le gouvernement de Québec. Elle décrit les frontières du Québec, autorise la tenue d'assemblées

générales et confère au gouverneur le pouvoir de décréter ainsi que de sanctionner des lois, statuts et des ordonnances publiques pour assurer la paix publique, le bon ordre ainsi que le bon gouvernement. Elle donne également le pouvoir au gouverneur de créer des tribunaux civils et des cours de justice publique qui garantissent aux habitants la liberté d'en appeler des jugements rendus par lesdites cours¹⁹.

Adressées au gouverneur en chef de la province de Québec, James Murray, et connues surtout pour leurs dispositions imposant les serments d'allégeance et le serment du test, les *Instructions de 1763* contiennent également des règles qui complètent l'organisation de la colonie et confirment des droits civils aux habitants de la nouvelle province. Ainsi, le siège principal du gouvernement est établi à Québec, le gouverneur en chef est investi du pouvoir de nommer ainsi que de désigner un conseil pour l'assister dans la direction du gouvernement. Il y est prescrit la convocation d'une assemblée générale des franc-tenanciers. Il appartient au gouverneur, au Conseil et à l'Assemblée seuls, et à nul autre, de décréter les lois, statuts et ordonnances. Il y est confirmé la liberté de pratiquer la religion catholique accordée par le *Traité de Paris* et le gouverneur est instruit de se conformer « avec la plus grande exactitude en tout ce qui concerne ces habitants aux stipulations du dit traité à cet égard²⁰ ».

Ces premiers éléments d'une constitution apparaissent ainsi aux lendemains d'une conquête dont les irritants amènent les autorités coloniales à rectifier le tir et à faire adopter des lois qui tenteront de susciter une plus grande allégeance des habitants de la province de Québec au régime britannique. Cette allégeance n'est jamais véritablement acquise et la suite de l'histoire nationale du Québec est caractérisée par une série de tentatives d'apaisements et d'arnaques constitutionnels. Ainsi, on assistera à une dérive des premières constitutions du Canada (Section 1) et au refus de la constitution du Canada (Section 2).

Section 1

La dérive des constitutions des Canadas : du *Quebec Act*, 1774 à l'*Union Act*, 1840

15 ans après la Conquête, la situation dans la province de Québec s'est à ce point détériorée que le gouvernement d'Angleterre croit nécessaire de modifier de façon significative l'organisation de sa colonie. Une révolution américaine appréhendée semble également expliquer la nouvelle empathie de la métropole britannique à l'égard de ses sujets du Québec. Ainsi, sa très excellente Majesté le Roi, de l'avis et du consentement des Lords spirituels et des communes, adopte le *Quebec Act*, 1774²¹.

Adopté le 22 juin 1774 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1775, l'*Acte de Québec* est dans l'histoire l'instrument qui se rapproche le plus de l'idée que l'on se fait d'une constitution du Québec. D'ailleurs, cette nouvelle constitution semble vouloir se substituer, tout en la continuant, à la « constitution stable » sous l'empire de laquelle vivaient les habitants à l'époque de la conquête. Ainsi, l'*Acte de Québec* prévoit-il :

Et considérant que les dispositions énoncées dans ladite proclamation au sujet du gouvernement civil de la province de Québec et que les pouvoirs et autorités déferés au gouverneur et aux autres officiers civils de ladite province, en vertu de concessions et de commissions et à cette fin, ont été par expérience trouvés incompatibles avec l'état et les circonstances où se trouvait ladite province dont les habitants à l'époque de la conquête, formaient une population de soixante-cinq mille personnes professant la religion de l'Église de Rome et jouissant d'une forme de *constitution* et d'un système de lois, par lesquelles leurs personnes et leurs propriétés avaient été protégées, gouvernées et régies pendant de longues années, depuis le premier établissement de la province du Canada [...] ²².

Ne s'appliquant qu'à la province de Québec, cette loi du Parlement britannique révoque, annule et déclare de nul effet la *Proclamation royale de 1763* ainsi que toutes et chacune des

ordonnances rendues par le gouverneur et le Conseil de Québec en exercice. Elle dote ainsi la province de Québec d'une nouvelle constitution qui modifie substantiellement la précédente. Ainsi, le droit civil français est-il rétabli puisqu'« à l'égard de toute contestation relative à la propriété et aux droits civils, l'on aura recours aux lois du Canada comme règle pour décider à leur sujet et que toutes les causes concernant la propriété et les droits susdits, qui seront portés par la suite devant quelqu'une des cours de justice qui doivent être établies dans et pour ladite province, par Sa Majesté, ses héritiers et successeurs, y seront jugés conformément auxdites lois et coutumes du Canada [...] »²³. Cette nouvelle constitution maintient toutefois en vigueur les lois criminelles d'Angleterre et crée dans la province de Québec un régime de droit mixte qui caractérise encore aujourd'hui l'ordre juridique applicable au Québec.

S'agissant de l'autorité politique, l'*Acte de Québec* établit et institue un Conseil pour l'administration des affaires de la province de Québec. Il lui est attribué le pouvoir et l'autorité de rendre des ordonnances pour la paix, le bien-être et le gouvernement de ladite province, avec le consentement du gouverneur de Sa Majesté. Ce Conseil « législatif » n'a toutefois pas l'autorité et le pouvoir d'imposer des taxes et des droits.

L'*Acte de Québec* demeure par ailleurs une constitution inachevée puisqu'il n'institue pas une assemblée élue. Cette décision est justifiée par la nécessité de mettre plusieurs règlements pour le bien-être futur et le bon gouvernement de la province de Québec et d'éviter tout retard et toute difficulté à ce sujet. Il est ainsi décidé qu'« il n'est pas opportun de [convoquer] une assemblée »²⁴.

Une telle assemblée ne sera instituée qu'en 1791²⁵. L'*Acte constitutionnel* met fin à l'existence de la province de Québec et divise celle-ci en deux provinces distinctes : la province du Bas-Canada et la province du Haut-Canada. Le Québec n'a donc plus sa propre constitution puisque l'*Acte constitutionnel* établit une seule constitution pour deux provinces. Son objet essentiel sera d'autoriser l'élection d'une chambre d'assemblée et de conférer à celle-ci le pouvoir d'adopter, avec le Conseil législatif, « des lois pour la paix, le bien et le bon gouvernement »²⁶. Les lois adop-

tées par le Conseil et l'Assemblée du Bas-Canada, comme du Haut-Canada, sont toutefois assujetties à la sanction du gouvernement impérial et doivent être compatibles avec l'*Acte constitutionnel*.

Bien qu'il soit à l'origine du parlementarisme québécois tel qu'on le connaît, l'*Acte constitutionnel* ne semble pas satisfaire les habitants du Bas-Canada qui réclament des modifications importantes à celui-ci. Dans ses 92 résolutions, l'Assemblée législative du Bas-Canada se livre en 1834 à un réquisitoire contre le Conseil législatif dont il affirme qu'il est « la défectuosité la plus sérieuse de l'*Acte constitutionnel*, son vice radical, le principe le plus actif de mal et de mécontentement dans la province; la cause la plus forte et la plus fréquente d'abus de pouvoir »²⁷. Évoquant l'expérience étrangère, il réclame en ces termes une nouvelle constitution :

43. Résolu, Que la *Constitution* et la forme de gouvernement qui conviendrait le mieux à cette colonie, ne doivent pas se chercher uniquement dans les analogies que présentent les institutions de la Grande-Bretagne dans un état société tout à fait différent du nôtre; qu'on devrait mettre à profit l'observation des effets, qu'ont produits les différentes *constitutions* infiniment variées, que les Rois et le Parlement anglais ont données à différentes Plantations et Colonies en Amérique, et des modifications que des hommes vertueux et éclairés ont fait subir à ces institutions coloniales, quand ils ont pu le faire avec l'assentiment des parties intéressées²⁸.

Et l'assemblée n'hésite pas à ajouter :

47. Résolu, Que la fidélité des Peuples et la protection des gouvernements sont des obligations corrélatives, dont l'une ne saurait longtemps subsister sans l'autre; que par suite des défectuosités qui se trouvent dans les lois et les *constitutions* de cette province, et de la manière dont ces lois et *constitutions* ont été administrées, le Peuple de cette province n'est pas suffisamment protégé dans sa vie, ses biens et son honneur; et que la longue suite d'actes d'injustice et d'oppression dont il a à se plaindre, s'est accrue en violence et en

nombre avec une rapidité alarmante sous la présente administration²⁹.

Le refus d'entendre les griefs formulés par l'assemblée et de donner suite aux revendications entraîne la rébellion des Patriotes en 1837 et 1838. Ceux-ci cherchent à renverser l'ordre constitutionnel établi et à proclamer l'indépendance du Bas-Canada. Il est intéressant de noter qu'en regard de l'idée de la constitution, la *Déclaration d'indépendance de la République du Bas-Canada* comporte une disposition dans laquelle il est déclaré solennellement :

15. Que dans le plus court délai possible, le peuple choisisse des délégués, suivant la présente division du pays en comtés, villes et bourgs, lesquels formeront une convention ou corps législatif pour formuler une *constitution* suivant les besoins du pays, conforme aux dispositions de cette déclaration, sujette à être modifiée suivant la volonté du peuple³⁰.

Ainsi, les Patriotes s'entendent-ils non seulement sur l'idée de doter leur nouveau pays d'une constitution, mais ils proposent qu'une assemblée constituante soit instituée à cette fin. Le contenu de cette constitution est annoncé dans la déclaration d'indépendance, mais semble devoir être dicté d'abord et avant tout par la volonté du peuple.

Une telle répudiation de l'ordre constitutionnel n'est guère acceptable pour le pouvoir impérial. L'*Acte constitutionnel* est suspendu et un Conseil spécial pour les affaires du Bas-Canada est créé. Les soulèvements se multiplient, mais la rébellion est vite écrasée et les Patriotes sont pendus ou déportés. Pour colmater les brèches et préparer l'après-rébellion, le gouvernement britannique confie à Lord Durham le soin de formuler des recommandations sur l'avenir des deux Canadas. Dans son fameux rapport, Lord Durham n'hésite pas à promouvoir l'assimilation des habitants du Bas-Canada et il n'est pas inutile de rappeler ses propos :

Et cette nationalité canadienne-française, devrions-nous la perpétuer pour le seul avantage de ce peuple, même si nous le pouvions? Je ne connais pas de dis-

tinctions nationales qui marquent et continuent une infériorité plus irrémédiable. La langue, les lois et le caractère du continent nord-américain sont anglais. Toute autre race que la race anglaise (j'applique cela à tous ceux qui parlent anglais) y apparaît dans un état d'infériorité. C'est pour les tirer de cette infériorité que je veux donner aux Canadiens notre caractère anglais. [...]

On ne peut guère concevoir nationalité plus dépourvue de tout ce qui peut vivifier et élever un peuple que les descendants des Français dans le Bas-Canada, du fait qu'ils ont gardé leur langue et leurs coutumes particulières. C'est un peuple sans histoire et sans littérature. [...]

La tranquillité ne peut revenir, je crois, qu'à la condition de soumettre la province au régime vigoureux d'une majorité anglaise; et le seul gouvernement efficace serait celui d'une Union législative. [...]

Si l'on estime exactement la population du Haut-Canada à 400.000 âmes, les Anglais du Bas-Canada à 150.000 et les Français à 450.000, l'union des deux provinces ne donnerait pas seulement une majorité nettement anglaise, mais une majorité accrue annuellement par une immigration anglaise; et je ne doute guère que les Français, une fois placés en minorité par suite du cours naturel des événements abandonneraient leurs vaines espérances de nationalité. [...]

Le caractère national qui doit être donné au Bas-Canada [...] doit être celui de l'Empire britannique [...], celui de la race supérieure qui doit à une époque prochaine dominer sur tout le continent de l'Amérique du Nord. Pour parvenir à cette fin, il faut confier le gouvernement à une assemblée décidément anglaise³¹.

Cette solution se traduit au plan constitutionnel par l'union du Bas-Canada et du Haut-Canada, et l'adoption de l'*Union Act*, 1840³². Cet *Acte d'Union* autorise le gouverneur général des deux provinces du Haut et du Bas-Canada à déclarer par proclamation que lesdites provinces formeront et constitueront une seule et même province, sous le nom de province du

Canada. Et l'« assemblée anglaise » sera l'Assemblée législative du Canada, composée d'un nombre égal de représentants en dépit du fait que la population du Bas-Canada est de 650 000 âmes et celle du Haut-Canada de 450 000.

De même, la volonté d'assimilation des habitants du Bas-Canada se traduit par le fait que les travaux et les documents du Conseil législatif et de l'Assemblée législative seront dans la langue anglaise seulement. La nouvelle constitution de la province du Canada répartit les pouvoirs entre ces institutions provinciales et les institutions britanniques et ces dernières continuent de détenir le pouvoir de sanctionner les lois, mais également de les réserver. Un pouvoir de taxation sera dorénavant reconnu à la province du Canada, mais le Royaume-Uni conservera toujours le pouvoir ultime en cette matière également. L'imposition au Bas-Canada de l'union avec le Haut-Canada est combattue avec férocité et l'Assemblée législative est le théâtre d'affrontements visant à réinstituer au Bas-Canada les institutions dont l'Acte d'Union l'a privé.

De l'Acte de Québec à l'Acte d'Union, on assiste ainsi à la dérive des premières constitutions applicables aux habitants qui forment aujourd'hui le Québec. Si l'Acte de Québec peut être vu comme un instrument accommodant les Français de la province de Québec et qu'il reçoit de la sorte leur assentiment, l'Acte constitutionnel constitue un premier pas pour englober ceux-ci dans un tout constitutionnel canadien et pour réduire leur influence et leur poids dans les institutions mises en place pour gouverner la colonie. L'ambition réductrice atteint son apogée avec l'adoption de l'Acte d'Union dont les visées assimilatrices ne sont même pas dissimulées et qui cherchent à oblitérer l'identité française et les institutions propres à la majorité francophone du territoire du Bas-Canada.

Devant la levée de boucliers que suscite l'Acte d'Union, l'on assiste à des tentatives de réparer l'édifice constitutionnel et doter le Canada d'un nouvel ordre constitutionnel. Ainsi, en 1848, les dispositions de l'Acte d'Union faisant de la langue anglaise la seule langue d'usage des institutions législatives de la province du Canada sont abrogées. Durant la même année, le gouvernement britannique consent à ce que le gouvernement

soit responsable devant l'Assemblée législative. Ces efforts ne suffiront toutefois pas et un mouvement se dessine pour apporter des réformes d'importance au régime constitutionnel en place. Mais, les réformes qui chercheront à mettre fin à la dérive des constitutions du Canada seront suivies de la mise en place progressive d'une constitution du Canada qui essuiera le refus du Québec.

Section 2

Le refus de la constitution du Canada : du BNA Act, 1867 et du Canada Act, 1982

Après avoir corrigé le tir en 1774 et rétabli les droits et les institutions des habitants de la province de Québec, le Royaume-Uni se voit à nouveau dans l'obligation de repenser l'organisation politique et constitutionnelle de sa colonie d'Amérique du Nord. Les autres colonies britanniques de Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard manifestent d'ailleurs une volonté de se joindre à la province du Canada. Cette entreprise donne lieu à des négociations qui, de Québec à Charlottetown, conduisent à la création d'une fédération de quatre provinces. Le *British North America Act*³³ donne suite, comme son préambule le stipule, au désir des provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick « de s'unir en une fédération ayant statut de dominion de la couronne du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et dotée d'une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni³⁴ ».

Cette *Loi constitutionnelle de 1867* redonne naissance à la province de Québec, mais la minorise au sein du nouveau Dominion du Canada. Elle comprend des dispositions relatives au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et à la magistrature ainsi qu'un partage des compétences entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales. Il garantit également des droits scolaires (art. 93) et des droits linguistiques (art. 133) et comprend certaines normes relatives à l'union économique des quatre nouvelles provinces (art. 126).

Si la *Loi constitutionnelle de 1867* devient ainsi la première loi constitutionnelle de portée générale et est applicable à l'ensemble du Dominion, il y a lieu de remarquer que le chapitre V y intègre des « constitutions provinciales ». Ces constitutions contiennent des dispositions relatives au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif et attribuent un pouvoir de sanction et désaveu des lois au lieutenant-gouverneur des provinces. Plusieurs dispositions s'appliquent particulièrement au pouvoir exécutif du Québec (art. 58 à 68) ainsi qu'à son pouvoir législatif (art. 71 à 87 et 89). On peut dès lors penser que le Québec est doté d'une constitution provinciale. L'existence d'une telle constitution est d'ailleurs confirmée par le premier paragraphe de l'article 91 selon lequel la législature dans chaque province pourra exclusivement faire des lois relatives à « l'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire dans le présent acte, de la *constitution de la province*, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur ».

Mais, l'évolution constitutionnelle du Québec sera d'abord et avant tout caractérisée par l'évolution du Canada dans son ensemble. Cette évolution se traduit par l'adhésion de six nouvelles provinces à la fédération canadienne et une accentuation du statut minoritaire du Québec au sein du Canada. Elle donne par ailleurs lieu à l'accession du Canada à l'indépendance qui se fait, comme l'affirme la Cour suprême du Canada, de façon progressive entre 1919 et 1931³⁵. Le *Statut de Westminster* vient consacrer la souveraineté du Canada en 1931, mais celle-ci connaît une limitation d'importance puisque le pouvoir de modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* continue d'appartenir, sur des matières aussi importantes que le partage des compétences et le pouvoir de modifier la constitution, au Parlement du Royaume-Uni. Ce dernier n'est guère invité à modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* et une seule modification d'importance est adoptée après 1931 et a pour objet de transférer la compétence en matière d'assurance-chômage des législatures provinciales au Parlement du Canada³⁶.

Le droit constitutionnel canadien évolue principalement à travers les décisions des tribunaux qui ont la responsabilité d'interpréter et d'appliquer la *Loi constitutionnelle de 1867*. À cet égard, l'interprète ultime de la constitution qu'est le Comité judi-

ciaire du Conseil privé de Londres protège le principe fédératif contre les assauts répétés du gouvernement du Canada et rend des décisions qui tendent à assurer le respect du partage des compétences conçu en 1867. En revanche, la Cour suprême du Canada, dont l'autorité sur la constitution devient entière à compter de 1955, contribue par sa jurisprudence à la dilution du principe fédératif et à une érosion importante des compétences dévolues aux provinces par la *Loi constitutionnelle de 1867*³⁷.

Pendant la période s'étendant de la naissance de la fédération canadienne jusqu'à l'avènement de la Révolution tranquille, le Québec n'exerce pas sa compétence de modifier la constitution de la province qui lui est attribuée par la *Loi constitutionnelle de 1867*, ni n'use de sa prérogative pour doter le Québec de sa propre constitution³⁸. Aucune proposition n'est formulée en ce sens, ni ne donne lieu à des débats dans les milieux politiques et intellectuels de la province de Québec.

Le Québec s'engage plutôt dans la voie des négociations visant à modifier la constitution du Canada. Deux formules de modification de cette constitution – la formule Fulton de 1961 et la formule Fulton-Favreau de 1964 – font l'objet de débats constitutionnels, mais ne donnent lieu à aucun accord. Le Québec participe par ailleurs entre 1968 et 1971 à une série de conférences fédérales-provinciales visant à réformer la constitution canadienne, présidées successivement par les premiers ministres canadiens Lester B. Pearson et Pierre Elliott Trudeau et auxquelles participeront les premiers ministres québécois Daniel Johnson, Jean-Jacques Bertrand et Robert Bourassa. Ces négociations mènent à l'élaboration d'un projet de *Charte constitutionnelle canadienne*, connue comme étant la *Charte de Victoria*, dont les dispositions sont susceptibles d'engendrer une réforme significative de la constitution du Canada³⁹. Mais le Québec rejette la *Charte de Victoria* et met fin à une série de tentatives de réforme⁴⁰.

Une grande parenthèse s'ouvre alors dans l'histoire des négociations constitutionnelles du Canada en raison de l'accession au pouvoir du Parti Québécois le 15 novembre 1976. Bien que des travaux de réforme constitutionnelle aient lieu durant le premier mandat du gouvernement du Parti Québécois et que la

Commission de l'unité canadienne formule notamment des propositions de réforme constitutionnelle⁴¹, le gouvernement issu du Parti Québécois prépare le référendum sur la souveraineté-association et ne s'associe pas à l'entreprise de réflexion sur cette réforme.

Mais au lendemain de sa défaite référendaire du 20 mai 1980, le gouvernement du Parti Québécois est entraîné sur le terrain de la réforme de la constitution du Canada. Dès le 9 juin 1980, le premier ministre du Canada invite les provinces canadiennes à s'engager dans des négociations visant à rapatrier et réformer la constitution canadienne et commence alors l'un des épisodes les plus sombres de l'histoire canadienne.

Ces négociations connaissent de multiples péripéties et se déroulent dans un climat où plane la menace d'un rapatriement unilatéral de la constitution canadienne par le gouvernement fédéral. Cette menace de rapatriement unilatéral fait l'objet de contestations judiciaires et la Cour suprême du Canada, prenant le relais de trois cours d'appel provinciales (Manitoba, Terre-Neuve et Québec) formule l'avis selon lequel un degré appréciable de consentement provincial est, en raison d'une convention constitutionnelle, nécessaire pour modifier la constitution. Elle ajoute toutefois que le projet de rapatriement unilatéral est légal au sens strict, mais qu'il est illégitime parce que contraire à une telle convention constitutionnelle.

Cet avis de la Cour suprême du Canada a pour effet de relancer des négociations constitutionnelles et d'obliger le gouvernement du Canada à tenir compte de l'accord interprovincial conclu par huit provinces canadiennes, dont le Québec, le 16 avril 1981. Ces nouvelles négociations sont à l'origine de l'accord du 5 novembre 1981 conclu entre le gouvernement du Canada et les gouvernements des neuf provinces canadiennes, sans l'assentiment du Québec.

Cet épisode constitutionnel, et notamment sa « nuit des longs couteaux », est aujourd'hui passé dans l'histoire nationale du Québec comme celui de la grande fracture entre le Québec et le reste du Canada. D'ailleurs, les efforts du Québec pour empêcher l'accord du 5 novembre de produire ses effets, tant auprès

des tribunaux qu'auprès du Parlement de Londres, demeurent vains. Le Parlement du Royaume-Uni adopte le *Canada Act 1982*⁴², dont la *Loi constitutionnelle de 1982* est la pièce maîtresse et dont l'entrée en vigueur se produit le 17 avril 1982. Cette loi constitutionnelle ne satisfait aucunement les revendications historiques du Québec. Elle ne contient aucune modification significative du partage des compétences et restreint au contraire les compétences existantes du Québec en matière d'éducation en procédant à l'abrogation implicite, par l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, des dispositions de la *Charte de la langue française* en matière de la langue d'enseignement. Elle impose au Québec une formule de modification de la constitution qui ne lui reconnaît pas un droit de compensation satisfaisant.

L'acte de rapatriement de la constitution, auquel s'oppose non seulement le gouvernement du Québec, mais également l'Assemblée nationale du Québec, illustre le refus par le Québec de la constitution du Canada. Dans un pays démocratique, il est inconcevable que l'on puisse adopter une constitution contre le gré d'une partie importante de sa population. Mais le Canada a ainsi procédé et a imposé « sa » constitution au peuple du Québec. Un tel coup d'État constitutionnel n'a d'ailleurs jamais été accepté par les gouvernements et parlements qui se sont succédé au Québec et qui ont tenté de réparer cette injustice constitutionnelle.

En dépit de cela, le deuxième gouvernement de René Lévesque choisit « le beau risque » dans l'espoir d'un changement d'interlocuteur à Ottawa. S'étant engagé à réintégrer le Québec au sein de la famille constitutionnelle canadienne dans l'honneur et l'enthousiasme, le Parti progressiste-conservateur du Canada reçoit l'appui du Parti Québécois. Le gouvernement de René Lévesque cherche alors à initier un dialogue constitutionnel avec le reste du Canada et formule à cette fin des propositions de réforme constitutionnelle⁴³. Le gouvernement Mulroney fait toutefois la sourde oreille et attend l'élection d'un nouveau gouvernement à Québec avant de s'engager dans une négociation destinée à assurer une telle réintégration.

Le gouvernement du Parti libéral du Québec, élu le 2 décembre 1985, initie quant à lui une nouvelle ronde de négociations constitutionnelles et formule les conditions minimales d'adhésion du Québec à la constitution du Canada. Donnant suite aux instructions de Robert Bourassa, le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, Gil Rémillard, propose que soient entreprises des négociations constitutionnelles sur les matières suivantes :

1. Reconnaissance du Québec comme société distincte;
2. Droit de veto sur tout changement à la constitution;
3. Garanties concernant la nomination de juges québécois à la Cour suprême du Canada (un tiers des juges doivent être québécois);
4. Garanties aux provinces refusant de participer à des programmes fédéraux de recevoir des compensations financières;
5. Prise en charge complète par le Québec de l'immigration sur son territoire⁴⁴.

Sur la base de ces conditions minimales, des négociations sont entreprises et aboutissent le 30 avril 1987 à la conclusion sur les bords du lac Meech, d'une entente de principe portant sur les cinq conditions du Québec et l'adhésion de celui-ci à la constitution canadienne en vue d'« assurer la participation pleine et entière du Québec à l'évolution constitutionnelle du Canada ». L'entente du lac Meech ne résistera pas aux assauts répétés du reste du Canada, mais également à celui de l'auteur du rapatriement unilatéral de 1982, Pierre Elliott Trudeau, qui déclare au sujet de cet accord :

Hélas! On avait tout prévu sauf une chose : qu'un jour le gouvernement canadien pourrait tomber entre les mains d'un pleutre. C'est maintenant chose faite. Et Brian Mulroney, grâce à la complicité de dix premiers ministres, est déjà entré dans l'Histoire comme l'auteur d'un document constitutionnel qui — s'il est accepté par le peuple et ses législateurs — rendra l'État canadien tout à fait impotent⁴⁵.

En dépit de tentatives de sauvetage de l'accord, et notamment de l'institution par le Parlement du Canada d'un comité spécial présidé par Jean Charest⁴⁶, la *Modification constitutionnelle de 1987* ne sera pas approuvée par l'ensemble des législatures du Canada dans les délais requis et l'accord du lac Meech deviendra caduc.

Cet échec constitutionnel entraîne un ressac important au Québec à l'égard du Canada et amène le premier ministre Robert Bourassa à déclarer, le 22 juin 1990, que « le Canada anglais doit comprendre de façon très claire que, quoi qu'on dise et quoi qu'on fasse, le Québec est, aujourd'hui et pour toujours, une société distincte, libre et capable d'assumer son destin et son développement⁴⁷ ». Bien que le gouvernement du Québec semble envisager de faire accéder le Québec à l'indépendance, il s'assure que la commission instituée pour se pencher sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec garde vivante l'option d'un nouveau partenariat constitutionnel avec le Canada⁴⁸.

Comme le lui permet la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*⁴⁹, le gouvernement libéral du Québec choisit la voie du partenariat constitutionnel plutôt que celui de l'indépendance. Il se joint à des négociations visant à réformer le fédéralisme canadien et participe à la conclusion de l'*Accord de Charlottetown*⁵⁰. Il fera d'ailleurs amender la loi de façon à ce que le référendum porte non plus sur la souveraineté du Québec, mais sur le projet de partenariat constitutionnel. On connaît le sort réservé à cet accord lors des référendums organisés au Québec et au Canada et le refus des citoyens d'autoriser la *Modification constitutionnelle de 1992*⁵¹.

Le rejet de l'*Accord de Charlottetown* met fin aux efforts de modification de la constitution du Canada. Il met aussi en lumière l'impossibilité de réformer une constitution dont la modification est devenue impossible en raison d'une procédure de modification qui donne au reste du Canada le pouvoir de rejeter toute demande du Québec.

Pendant toutes ces années de négociations constitutionnelles avec le Canada, le Québec adopte par ailleurs une série de lois fondamentales qui commenceront à définir les contours de sa propre constitution. Ainsi, l'histoire nationale du Québec enseigne qu'il y a une constitution du Québec en émergence.

CHAPITRE 2

L'ÉMERGENCE DE LA CONSTITUTION DU QUÉBEC : DE LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE À LA LOI SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DU QUÉBEC

Comme communauté politique, le Québec semble avoir des vies constitutionnelles parallèles. D'une part, il vit au sein du Canada et tente de négocier des réformes à la constitution du Canada. D'autre part, il se construit une identité constitutionnelle. Ainsi, l'idée de doter le Québec de sa propre constitution émerge dans le discours des dirigeants politiques québécois.

En 1965, Daniel Johnson promeut l'idée de doter le Québec de sa propre constitution et affirme d'ailleurs qu'il désire « en arriver à proclamer une constitution interne du Québec⁵² ». Le programme de l'Union nationale prévoit d'ailleurs :

4. Comme prélude à un nouveau pacte entre deux nations égales et fraternelles convoquer une assemblée constituante mandatée par le peuple québécois pour :

a) réviser et compléter la constitution interne du Québec, en y incluant une formule d'amendement qui consacre la souveraineté du peuple québécois et son droit d'être consulté par voie de référendum sur toute matière qui met en cause la maîtrise de son destin [...]⁵³.

Se fondant sur le rapport du comité des affaires constitutionnelles soumis au congrès de la fédération libérale du Québec le 14 octobre 1967, le Parti libéral du Québec adopte lors de son congrès de 1968 une résolution relative à la constitution du Québec. Cette résolution prévoit :

8. Le Québec doit élaborer et adopter une constitution interne qui soit sa loi fondamentale et qui prévoie, notamment, une déclaration des droits de l'homme, y compris les droits économiques et sociaux;

9. Le comité parlementaire de la constitution doit être immédiatement convoqué pour entreprendre sans délai :

a) l'élaboration de la constitution interne du Québec [...]⁵⁴.

Le Comité de la constitution, qu'a fait revivre le gouvernement de l'Union nationale en 1967⁵⁵, sera d'ailleurs saisi de la question de la constitution interne du Québec. Ce comité, dont l'appellation sera modifiée pour Commission de la constitution, se réunit d'ailleurs à trois reprises⁵⁶. Ses membres échangent des vues sur la question de la constitution interne du Québec⁵⁷ et procèdent à l'audition d'un éminent expert⁵⁸.

Au même moment, le Québec modifie sa constitution provinciale et semble ainsi initier une démarche de nature constitutionnelle. En abolissant le Conseil législatif⁵⁹ et en transformant son assemblée législative en Assemblée nationale⁶⁰, le Québec modifie de façon institutionnelle et symbolique son identité constitutionnelle. Ces premiers gestes ne sont toutefois suivis d'aucun autre geste ayant une portée analogue et les travaux de la Commission de la Constitution demeurent inachevés.

L'idée de doter le Québec de sa propre constitution interne ne refait surface que 15 ans plus tard. Ainsi, le député du Parti Québécois David Payne publie deux documents relatifs à la constitution du Québec⁶¹. Le premier ministre René Lévesque autorise à la même époque la mise sur pied d'un groupe de travail dont le mandat est de rédiger un projet de constitution du Québec. Ce groupe, dont fait partie le ministre des Affaires intergouvernementales, Jacques-Yvan Morin, complète la rédaction d'un projet de constitution du Québec dont le texte demeure, jusqu'à ce jour, secret⁶². Succédant à Jacques-Yvan Morin comme ministre aux Affaires intergouvernementales, Pierre Marc Johnson évoque à son tour la possibilité que le Québec se dote d'une constitution, mais le gouvernement du Parti Québécois ne va pas plus loin à cet égard et n'initie aucun débat à ce sujet⁶³.

Si les gouvernements du Québec résistent ainsi à la tentation d'adopter une constitution du Québec, ils se font les promoteurs de lois fondamentales qui donneront à la constitution du Québec une assise (Section 1) et en présenteront également une esquisse (Section 2).

Section 1

L'assise d'une constitution du Québec : de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de la *Charte de la langue française*

Promue dans les milieux universitaires et réclamée par les associations militantes, l'idée de doter le Québec d'une loi visant à garantir des droits et libertés recueille l'adhésion du gouvernement du Québec au milieu des années 1970. Alors que plusieurs provinces ont déjà légiféré en la matière et que le Canada a adopté, en 1960, une *Déclaration canadienne des droits* en 1960, le gouvernement du Québec emboîte enfin le pas et soumet à l'examen de l'Assemblée nationale du Québec, en octobre 1974, le projet de *Loi sur les droits et libertés de la personne*⁶⁴.

L'examen de cette loi suscite un débat qui prend une tournure constitutionnelle. De plus, les échanges à l'Assemblée nationale portent sur le catalogue des droits qu'il faut inclure dans cette loi et gravitent autour de la préséance de la nouvelle loi sur les autres lois du Québec et sur son éventuelle procédure de modification. Ainsi, plusieurs intervenants plaident en faveur de la constitutionnalisation des droits et libertés et exigent d'une part que la nouvelle loi ait préséance sur les lois du Québec et d'autre part qu'elle ne puisse être modifiée que par une procédure spéciale.

Au terme des débats, l'Assemblée nationale adopte une *Charte des droits et libertés de la personne*⁶⁵ dont le préambule donne au texte une allure constitutionnelle⁶⁶, mais dont seuls certains articles pourront prévaloir sur toute disposition d'une loi, pourvu que cette loi soit postérieure à l'adoption de la *Charte des droits et libertés*⁶⁷. S'agissant de sa procédure de modification, le gouvernement du Québec refuse de donner suite à la pro-

position voulant que celle-ci ne puisse être modifiée que par le vote des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Ces dispositions font dire ultérieurement aux tribunaux que la *Charte des droits et libertés* est une loi quasi constitutionnelle⁶⁸ et mettent en lumière le fait que le Québec a ainsi commencé à mettre en place son propre ordre constitutionnel. D'ailleurs, les droits garantis par la Charte se voient donner un poids additionnel puisque les modifications qui lui sont apportées en 1981 confèrent dorénavant aux articles 1 à 38 une préséance sur les dispositions des autres lois, y compris sur les lois antérieures⁶⁹. En dépit des demandes en ce sens, on ne donne toutefois pas suite à la demande de protéger la Charte par une procédure spéciale de modification et on maintient ainsi le caractère quasi constitutionnel de la Charte. Nous sommes néanmoins, comme un constitutionnaliste réputé l'a affirmé, les témoins d'une constitutionnalisation progressive de la *Charte des droits et libertés*⁷⁰.

Sans doute peut-on également dire des lois visant à conférer un statut à la langue française qu'elles participent aussi à la construction d'un ordre constitutionnel québécois. Si, de par son contenu, l'on ne peut reconnaître à la *Loi pour promouvoir la langue française au Québec*⁷¹ un tel caractère fondamental, la *Loi sur la langue officielle*⁷² amorce une reconnaissance en élevant la langue française au rang de patrimoine national que l'État a le devoir de préserver et dont le gouvernement doit assurer la prééminence, le rayonnement et la qualité. Mais c'est la *Charte de la langue française*⁷³ qui, en 1977, cristallise le caractère fondamental de la langue française et énumère dans son préambule des principes qui inscrivent le Québec dans le mouvement universel de revalorisation des cultures nationales qui confère à chaque peuple l'obligation d'apporter une contribution particulière à la communauté internationale. D'ailleurs, ce préambule de la *Charte de la langue française* est fort éloquent et ressemble à ce que pourrait d'ailleurs être le préambule de la constitution du Québec lui-même. Ainsi, est-il affirmé :

Langue distinctive d'un peuple majoritairement francophone, la langue française permet au peuple québécois d'exprimer son identité.

L'Assemblée nationale reconnaît la volonté des Québécois d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française. Elle est donc résolue à faire du français la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires.

L'Assemblée nationale entend poursuivre cet objectif dans un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise et celui des minorités ethniques, dont elle reconnaît l'apport précieux au développement du Québec.

L'Assemblée nationale reconnaît aux Amérindiens et aux Inuits du Québec, descendants des premiers habitants du pays, le droit qu'ils ont de maintenir et de développer leur langue et culture d'origine.

Ces principes s'inscrivent dans le mouvement universel de revalorisation des cultures nationales qui confère à chaque peuple l'obligation d'apporter une contribution particulière à la communauté internationale⁷⁴.

De plus, et tout en réaffirmant le caractère « officiel » de la langue française, les articles 2 à 6 de la *Charte de la langue française* sont qualifiés de « droits linguistiques fondamentaux⁷⁵ ». Toutefois, le caractère fondamental de ces droits n'est pas fondé, comme pour les droits garantis aux articles 1 à 38 de la *Charte des droits et libertés*, sur une préséance de ces droits sur d'autres dispositions législatives et n'a donc pas un caractère quasi constitutionnel⁷⁶. De même, tous les droits linguistiques garantis par la *Charte de la langue française* ne sont pas fondamentaux, et notamment ceux qui ont une portée très concrète et qui régissent la langue de la législation et de la justice, de l'administration, du travail, du commerce et des affaires et de l'enseignement.

D'ailleurs, s'agissant de la langue de la législation et de la justice, les tribunaux n'ont pas hésité à déclarer des dispositions

de la *Charte de la langue française* contraires à la *Loi constitutionnelle de 1867* et ont révélé le statut précaire de ces droits. Il en a été de même pour les dispositions relatives au commerce et aux affaires, et en particulier à la langue de l'affichage, qui ont été déclarées inopérantes en regard à la fois de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Charte des droits et libertés*. Et, est-il nécessaire de faire la démonstration du caractère « non fondamental » de la *Charte de la langue française* en ce qui concerne ses dispositions relatives à la langue d'enseignement lorsque l'on constate que celles-ci ont été abrogées de façon implicite par la *Loi constitutionnelle de 1982*, et ce, sans le consentement du Québec?

En dépit de la qualification quasi constitutionnelle des droits garantis dans la *Charte des droits et libertés* et du caractère « symboliquement » fondamental des droits linguistiques reconnus dans la *Charte de la langue française*, l'on peut arguer que ces deux lois constituent l'assise d'une constitution québécoise en émergence. Il s'agit par ailleurs d'une constitutionnalisation de droits individuels, bien qu'il faille remarquer que la reconnaissance de droits linguistiques suppose l'appartenance à un groupe, qu'il soit majoritaire ou minoritaire, et confère ainsi à de tels droits une dimension collective.

Le processus de constitutionnalisation des droits est de toute évidence inachevé et des voix se font entendre pour mener à terme ce processus. Ainsi, pour les droits et libertés de la personne, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a récemment estimé que « la constitutionnalisation de la Charte constituerait un moyen privilégié de consacrer le statut unique de la Charte dans l'ordre juridique québécois⁷⁷ » et a formulé plusieurs recommandations pour procéder à une telle constitutionnalisation⁷⁸. Par ailleurs, la Commission des États généraux sur la langue française a également recommandé l'élévation des droits linguistiques au rang de véritables droits constitutionnels. Ainsi, les recommandations 12 et 13 de la Commission proposent de conférer un caractère constitutionnel à certaines normes de la *Charte de la langue française* et de le faire en ces termes :

12. Que soit accordé un caractère constitutionnel aux normes juridiques suivantes :

Le français est la langue officielle du Québec. À ce titre, elle est la langue de l'Administration et la langue d'enseignement du réseau commun d'éducation. De plus, tous les écrits et actes juridiques officiels doivent exister dans cette langue.

Le français est, au Québec, la langue commune de la vie et de l'espace publics. À ce titre, elle doit être la langue normale et habituelle dans les domaines de la vie et de l'espace publics, notamment les milieux de travail, le commerce et les affaires, les activités des personnes morales.

L'anglais, l'inuktitut et les langues autochtones ont aussi chacune leur place dans la vie et l'espace publics, en harmonie avec la langue officielle et commune. Ces dispositions s'interprètent de manière à garantir la prééminence de la langue officielle et commune, le français.

13. Que bénéficient d'une protection constitutionnelle les dispositions de la *Charte de la langue française* relatives à l'accès à l'école de langue anglaise et à l'emploi des langues amérindiennes ou de l'inuktitut comme langues d'enseignement aux Amérindiens et aux Inuits.⁷⁹

Ainsi, un ordre constitutionnel québécois semble prendre assise sur les droits fondamentaux. À cette assise semble vouloir s'attacher par ailleurs d'autres normes fondamentales qui se retrouvent dans des lois qui esquissent davantage encore la constitution québécoise.

Section 2

L'esquisse de la constitution du Québec : de la *Loi sur l'avenir politique* et constitutionnel du Québec à la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*

La *Charte des droits et libertés* et la *Charte de la langue française* donnent à l'édifice constitutionnel québécois une assise et leur adoption se produit d'ailleurs au moment où les Québécoises et les Québécois sont invités par les tenants de l'indépendance du Québec à se donner un pays et à donner à ce pays sa propre constitution.

Le débat sur la constitution du Québec a d'ailleurs toujours intéressé les tenants de l'indépendance du Québec dont le projet visant à faire un pays suppose l'adoption d'une constitution⁸⁰. Inspirés par les recommandations des États généraux du Canada français en 1967⁸¹, les partis politiques indépendantistes prévoient que le Québec souverain sera doté d'une Constitution, qu'il s'agisse du Rassemblement pour l'indépendance nationale⁸², du Ralliement national⁸³, du Parti socialiste du Québec⁸⁴ ou du Mouvement souveraineté-association⁸⁵.

Le Parti Québécois formule dès son premier programme un engagement analogue et reprend pour l'essentiel les dispositions contenues dans le programme du Mouvement souveraineté-association. Adopté lors de son I^{er} congrès national le 14 octobre 1968, le programme précise que cette constitution sera élaborée « avec la participation populaire au niveau des comtés et ratifiée par les délégués du peuple réunis en assemblée constituante⁸⁶ ». S'agissant du contenu de cette constitution, le programme prévoit:

La constitution comprendra deux sortes de dispositions. Les dispositions du préambule définiront les principes qui devront guider la société et l'État québécois, mais elles n'auront pas force de loi. Les autres, de beaucoup les plus nombreuses, garantiront les droits individuels et collectifs des Québécois, délimiteront le territoire, définiront et structureront les institutions

politiques et les organes étatiques et distribueront les compétences découlant de la souveraineté. Ces dispositions lieront de façon rigoureuse, sous la surveillance d'un organe juridictionnel, les autorités politiques, les tribunaux et les citoyens⁸⁷.

Les programmes du Parti Québécois contiendront, sans exception, un tel engagement, et ce, jusqu'à la prise du pouvoir par le Parti Québécois le 15 novembre 1976⁸⁸. Adopté lors du V^e congrès national le 17 novembre 1974, le programme en vigueur au moment de cette prise de pouvoir contient deux engagements relatifs à une constitution du Québec. Ainsi, dans le chapitre consacré à l'accession à l'indépendance, on y reprend l'engagement de « [s]oumettre à la population une constitution nationale élaborée par les citoyens au niveau des comtés et adoptée par les délégués du peuple réunis en assemblée constituante⁸⁹ », mais on précise de façon assez détaillée le contenu d'une telle constitution. Ainsi, un gouvernement du Parti Québécois s'engage à :

1. Présenter un projet de constitution comportant :

A) Une déclaration des droits de l'homme qui s'inspire de la Déclaration Universelle des Nations Unies, consacrant notamment :

a) le droit de l'individu à la liberté et la sûreté de sa personne;

b) l'égalité devant la loi, la présomption d'innocence et une juste procédure accusatoire en matière pénale;

c) le droit à la liberté de pensée, d'opinion, de conscience et de religion;

d) le droit à l'information;

e) le droit au travail, aux loisirs, à la santé, au logement et à un niveau de vie suffisant;

f) le droit à l'éducation;

g) le droit à la culture;

B) Les institutions d'une République à gouvernement présidentiel composée :

a) d'un président, à la fois chef de l'État et chef de gouvernement, élu pour quatre ans, au suffrage universel direct et dont le mandat n'est renouvelable qu'une seule fois. En cas de décès, incapacité ou démission, il est remplacé par un vice-président élu automatiquement en même temps que lui. Dans l'exercice de ses principaux pouvoirs :

- il nomme les ministres et les secrétaires d'État qui ne peuvent être députés en même temps;

- il propose à l'Assemblée nationale la nomination des juges de la Cour suprême;

- il nomme les ambassadeurs avec l'approbation des deux tiers de l'Assemblée nationale;

- il conclut les traités, sujets à ratification par les deux tiers de l'Assemblée nationale lorsqu'ils ont pour objet de modifier la législation interne ou comportent des dépenses de deniers publics;

- il possède un droit de veto sur les lois votées à l'Assemblée nationale. Ce veto peut toutefois être levé si la loi est adoptée une seconde fois à l'Assemblée nationale par un vote à la majorité des deux tiers;

- il est le premier responsable des forces de défense territoriale mais il ne peut les impliquer dans aucune action majeure sans le consentement de l'Assemblée nationale;

- il a le droit de grâce.

b) d'une Assemblée nationale investie des pouvoirs législatifs et délibératifs, élue pour une période de quatre ans au suffrage universel direct. Cette assemblée est convoquée en session à date fixe à chaque année, sauf urgence où elle se réunit de plein droit. Le président ne peut dissoudre l'Assemblée.

Dans l'exercice de ses principaux pouvoirs, l'Assemblée nationale :

- vote tous les projets de loi y compris les projets émanant de l'exécutif;

- vote le budget et tous les crédits;

- possède un droit de contrôle sur l'exécutif, peut convoquer et interroger les ministres et secrétaires d'État et, le cas échéant, peut révoquer le président par un vote à la majorité des trois quarts;

- établit un système de commissions parlementaires permanentes ou spécialisées;

- peut lever le veto du président par un vote majoritaire des deux tiers;

- nomme les juges de la Cour suprême, sur proposition du Président, par un vote à la majorité des deux tiers.

c) d'une Cour suprême chargée de veiller en dernier ressort au respect de la constitution.

C) La liberté pour les partis politiques d'exercer leur activité et de participer au processus électoral dans le respect des principes démocratiques;

D) Le recours au référendum, dans les limites de la Constitution⁹⁰.

Cette description du contenu d'un projet de constitution est reprise dans le programme adopté par le Parti Québécois lors de son VII^e congrès national les 1^{er}, 2 et 3 juin 1979⁹¹. Dans son chapitre relatif à l'accession à l'indépendance, l'engagement relatif à la constitution du Québec est toutefois reformulé et ne comporte plus de référence au mode d'élaboration de la constitution et à la convocation d'une assemblée constituante. Un gouvernement du Parti Québécois s'engage dorénavant à « soumettre à la

population une constitution assurant l'équilibre entre un gouvernement efficace et le respect des libertés démocratiques⁹² ».

Curieusement, ces engagements ne donnent pas lieu à des travaux significatifs sur le contenu d'une future constitution québécoise entre le 15 novembre 1976 et la tenue du référendum le 20 mai 1980. Ainsi, même si certains éléments susceptibles d'être insérés dans une constitution du Québec sont évoqués dans le livre blanc sur la souveraineté-association déposé à l'Assemblée nationale par le gouvernement de René Lévesque le 1^{er} novembre 1979, ce document ne fait aucune mention du processus d'élaboration et d'adoption de la constitution d'un Québec souverain⁹³.

Ce n'est que dix ans plus tard, au lendemain de la mort de l'accord du lac Meech et au moment où le gouvernement du Parti libéral du Québec met la souveraineté à l'ordre du jour, que de véritables débats s'amorcent sur la constitution d'un Québec souverain. La *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*⁹⁴ se présente d'ailleurs elle-même, par son préambule, comme un document de nature constitutionnelle et ses 12 considérants en font d'ailleurs foi :

Considérant que les Québécoises et les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel;

Considérant la volonté des Québécoises et des Québécois d'être partie prenante à la définition de l'avenir politique et constitutionnel du Québec;

Considérant que la Loi constitutionnelle de 1982 a été proclamée malgré l'opposition de l'Assemblée nationale;

Considérant l'échec de l'Accord constitutionnel de 1987 visant à permettre au Québec d'adhérer à la Loi constitutionnelle de 1982;

Considérant la nécessité de redéfinir le statut politique et constitutionnel du Québec;

Considérant que le Québec a d'ores et déjà témoigné de son attachement aux valeurs démocratiques et aux droits et libertés de la personne;

Considérant que le Québec a reconnu la volonté des Québécoises et des Québécois d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française et d'en faire la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires;

Considérant que le Québec entend poursuivre cet objectif dans un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des droits et des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise;

Considérant que le Québec reconnaît aux Amérindiens et aux Inuits du Québec le droit de maintenir et de développer leur identité et leur culture propre et d'assurer le progrès de leurs communautés et qu'il considère primordial l'apport des communautés culturelles au développement du Québec;

Considérant l'apport du Québec aux communautés francophones hors Québec et à la francophonie internationale;

Considérant la maturité et la vigueur de l'économie du Québec et la volonté manifeste des Québécoises et des Québécois d'en assurer le développement et la croissance, en respectant à la fois les exigences de la mondialisation des marchés et celles de la justice sociale;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de créer une commission extraordinaire pour étudier et analyser le statut politique et constitutionnel du Québec [...]⁹⁵.

C'est dans le cadre des travaux de cette commission Bélanger-Campeau que la question de la constitution du Québec donne lieu à des discussions intéressantes et que des témoignages nombreux portant sur l'importance de doter le Québec d'une véritable constitution sont entendus⁹⁶. Dans son rapport, la commission Bélanger-Campeau affirme d'ailleurs que « dès la prise

d'effet du nouveau statut (d'État souverain), une constitution québécoise entrerait en vigueur pour fonder l'organisation politique et juridique du nouvel État⁹⁷ » et que « selon les circonstances il pourrait s'agir d'un document constitutionnel de transition ou d'une loi fondamentale dûment complétée⁹⁸ ».

Les travaux les plus avancés sur la question de la constitution du Québec sont toutefois réalisés dans le cadre de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté dont la mise sur pied est recommandée par la commission Bélanger-Campeau et qui est instituée par la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*⁹⁹.

La Commission publie d'abord un document de travail sur la question de la constitution à l'intention des personnes et groupes désireux de participer ses travaux¹⁰⁰. La Commission commande également des études au professeur Jacques-Yvan Morin¹⁰¹ et à la professeure Nicole Duplé¹⁰². Leurs travaux portent sur le contenu et le processus d'élaboration d'une constitution pour le Québec et constituent à ce jour des contributions majeures au débat. Bien que cette commission ne mène pas ses travaux à terme, elle publie un projet de rapport et consacre un développement important au nouvel ordre constitutionnel d'un Québec souverain en abordant la question de la forme de la constitution, du régime constitutionnel provisoire et définitif et du contenu de la constitution¹⁰³.

Les travaux de cette commission n'ont pas de portée immédiate puisque le gouvernement du Québec opte, comme on l'a évoqué dans le chapitre précédent, pour la voie du partenariat de nature constitutionnelle et soumet plutôt l'*Accord de Charlottetown* à la consultation populaire. La victoire du camp du NON lors du référendum du 26 octobre 1992 a pour effet de mettre un terme aux efforts de réforme constitutionnelle au Canada. Depuis cette date, aucune tentative de réforme globale de la constitution du Canada n'a d'ailleurs eu lieu.

Le Parti Québécois est quant à lui amené à préciser sa propre démarche d'accession du Québec à la souveraineté. Dans cette stratégie, une place importante est réservée à la constitu-

tion d'un Québec souverain, comme le révèlent les dispositions du programme qu'il adopte lors de son XII^e congrès national en août 1993 :

- Dès qu'il sera élu, un gouvernement issu du Parti Québécois :
[...]

c) fera adopter une loi instituant une commission constitutionnelle ayant le mandat de rédiger un projet de Constitution du Québec souverain.

- Dans les meilleurs délais, le gouvernement demandera à la population de se prononcer, par voie de référendum, sur la souveraineté du Québec et sur les dispositions d'ordre constitutionnel permettant au Québec d'exercer sa souveraineté¹⁰⁴.

L'élection d'un gouvernement du Parti Québécois le 12 septembre 1994 a comme conséquence de réanimer le débat sur l'accession du Québec à la souveraineté et de susciter à nouveau une discussion sur la constitution d'un Québec souverain. En déposant l'avant-projet de *Loi sur la souveraineté du Québec*¹⁰⁵ le 6 décembre 1994, le gouvernement de Jacques Parizeau devient le premier gouvernement québécois à déposer un document de nature législative exprimant l'intention de doter le Québec d'une constitution. Ainsi, l'article 3 de cet avant-projet traite-t-il de la question de la constitution en ces termes :

Nouvelle constitution

3. Le gouvernement doit, conformément aux modalités prescrites par l'Assemblée nationale, pourvoir à l'élaboration d'un projet de constitution pour le Québec et à son adoption. Cette constitution doit inclure une charte des droits et libertés de la personne. Elle doit garantir à la communauté anglophone la préservation de son identité et de ses institutions. Elle doit également reconnaître aux nations autochtones le droit de se gouverner sur des terres leur appartenant en propre. Cette garantie et cette reconnaissance s'exercent dans le respect de l'intégrité du territoire québécois. La constitution prévoira la décentralisation de pouvoirs spécifiques aux instances locales et régionales ainsi

que des ressources fiscales et financières adéquates pour leur exercice¹⁰⁶.

L'avant-projet de loi donne lieu à de multiples débats devant les commissions régionales, la Commission des jeunes, la Commission des aînés et la Commission nationale sur l'avenir du Québec, et toutes les composantes de cet article font l'objet de recommandations de la part des commissions. Si des suggestions utiles sont faites au sujet des droits et libertés, des droits de la communauté anglophone et des nations autochtones et de la décentralisation des pouvoirs, c'est la question de l'élaboration même de la constitution qui suscite les réactions les plus nombreuses. Celles-ci porteront principalement sur la démarche de rédaction et d'approbation de la future constitution d'un Québec souverain¹⁰⁷.

En faisant la synthèse des recommandations des diverses commissions régionales, la Commission nationale sur l'avenir du Québec recommande à cet égard que la rédaction de la constitution soit confiée à une assemblée constituante composée d'un nombre égal d'hommes et de femmes, sans qu'elle ne propose de modalités précises de désignation ou d'élection des membres d'une telle assemblée. En revanche, elle insiste, comme plusieurs commissions régionales, pour que le projet de constitution soit soumis à la population par voie de référendum¹⁰⁸.

Une autre synthèse est proposée dans un document que « Le camp du changement » rend public après les travaux des Commissions sur l'avenir du Québec. Jacques Parizeau, Lucien Bouchard et Mario Dumont invitent les femmes et les hommes du Québec à en prendre connaissance¹⁰⁹. Dans *Le cœur à l'ouvrage*, il est question d'« [u]ne constitution qu'on écrira nous-mêmes » et on y lit :

Si on vote Oui au changement, pour réaliser la souveraineté et offrir le partenariat, on va enfin fonder notre société sur des bases démocratiques solides.

D'abord, le geste fondateur du Québec aura été incarné dans un vote : le référendum de cet automne. Puis la future constitution du Québec sera le

fruit d'une vaste consultation populaire, comme l'ont recommandé les Commissions sur l'avenir du Québec.

Dans un premier temps, après un Oui, le Québec va conserver ses institutions québécoises politiques actuelles. Elles ont bien servi les Québécois depuis longtemps. Il sera possible, ensuite, de les améliorer selon les vœux qui seront exprimés par les citoyens.

Au cours de l'hiver dernier, beaucoup de Québécoises et de Québécois de tous âges ont parlé de la nécessité de mieux affirmer, en plus des droits, les obligations des citoyens. D'autres ont réclamé un meilleur équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs, auxquels la Constitution canadienne fait bien peu de place. La discussion sur notre nouvelle constitution nous permettra de fixer nos orientations en ce sens. Quel rôle doit-on donner aux régions par rapport au gouvernement national? Comment inscrire le développement durable comme principe de gouvernement? Jusqu'où doit s'étendre le pouvoir qu'ont les juges, plutôt que les élus, sur les débats de société? La majorité de nos voisins canadiens pensent qu'il faut surtout donner le dernier mot aux juges. La majorité des Québécois pensent qu'il faut surtout donner le dernier mot aux élus.

Ces questions feront l'objet d'une vaste consultation populaire, qui pourrait prendre plusieurs formes, mais qui devra satisfaire le besoin exprimé par les citoyens, de Montréal, de Québec et des régions, d'être partie prenante à la définition de leur constitution. La loi fondamentale du Québec sera issue du peuple québécois, elle ne nous sera pas imposée par nos voisins sans nous consulter¹¹⁰.

Dans son projet de *Loi sur l'avenir du Québec*¹¹¹, déposé le 7 septembre 1995, le gouvernement du Québec tient compte de ces diverses recommandations et présente les modes d'élaboration de la nouvelle constitution du Québec. L'article 6 du *Projet de loi n° 1* se lit ainsi :

6. Un projet de nouvelle constitution sera élaboré par une commission constituante établie conformément aux prescriptions de l'Assemblée nationale. Cette commission, composée d'un nombre égal d'hommes et de femmes, sera formée d'une majorité de non-parlementaires et comprendra des Québécois d'origines et de milieux divers.

Les travaux de cette commission doivent être organisés de manière à favoriser la plus grande participation possible des citoyens dans toutes les régions du Québec, y compris, au besoin, par la création de sous-commissions régionales.

Le projet de la commission est déposé à l'Assemblée nationale qui en approuve la teneur définitive. Ce projet est ensuite soumis à la consultation populaire et devient, après son approbation, la loi fondamentale du Québec.

Le *Projet de loi n° 1* propose par ailleurs que le Québec se dote d'une constitution transitoire après la déclaration de souveraineté et l'article 24 du projet est ainsi libellé :

24. Le Parlement du Québec peut adopter le texte d'une constitution transitoire qui sera en vigueur à compter de la date de l'accession à la souveraineté jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution du Québec. Cette constitution transitoire doit assurer la continuité des institutions démocratiques du Québec et des droits constitutionnels qui sont en vigueur à la date de l'accession à la souveraineté, notamment ceux qui concernent les droits et les libertés de la personne, la communauté anglophone, l'accès aux écoles de langue anglaise et les nations autochtones.

Jusqu'à ce que cette constitution transitoire entre en vigueur, les lois, règles et conventions qui régissent la constitution interne du Québec restent en vigueur¹¹².

Cette proposition de doter le Québec d'une constitution transitoire et d'initier les démarches visant à doter le Québec d'une nouvelle constitution ne peut avoir de suite en raison de la défaite du camp du OUI lors de la consultation populaire du

30 octobre 1995. Mais, comme on le constate, la démarche d'accession à la souveraineté a fait avancer la réflexion sur l'éventuel contenu d'une constitution du Québec ainsi que sur les modes d'adoption d'une telle constitution.

Même si quelques voix se font entendre et plaident en faveur de l'élaboration d'une constitution du Québec à la fin des années 1990¹¹³, le débat sur une constitution du Québec ne reprend vraiment que lorsque le gouvernement du Québec cherche à donner la réplique au projet de *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le renvoi sur la sécession du Québec*¹¹⁴. Déposé à la Chambre des communes du Canada le 10 décembre 1999, le projet de *Loi sur la clarté* s'inscrit dans le cadre d'un plan B élaboré par le gouvernement du Parti libéral du Canada au lendemain du référendum de 1995 pour endiguer la progression du mouvement souverainiste au Québec¹¹⁵.

Ce plan B a une dimension juridique dont l'une des premières actions est la formulation d'une demande d'avis à la Cour suprême du Canada sur la légalité d'une éventuelle « sécession » du Québec. L'avis de la Cour suprême du Canada sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*¹¹⁶ cause toutefois une énorme surprise au gouvernement du Canada puisqu'il affirme que le Canada a « l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations¹¹⁷ » et que le Québec a le « droit de chercher à réaliser la sécession¹¹⁸ ».

L'adoption d'une telle *Loi sur la clarté* semble ainsi être rendue nécessaire en vue de neutraliser l'effet de cet avis. Cette loi vise donc à conférer au Parlement du Canada le pouvoir de déterminer si une question formulée par l'Assemblée nationale du Québec est claire et si la majorité exprimée dans le cadre d'une consultation populaire est claire. En l'absence d'une telle clarté, la loi instruit le gouvernement du Canada de n'engager aucune négociation sur les conditions auxquelles le Québec pourrait cesser de faire partie du Canada¹¹⁹.

La réplique du gouvernement du Québec prend la forme du projet de *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*¹²⁰. Déposé cinq jours après le projet de *Loi sur la clarté*, soit le 15 décembre 1999, ce projet de loi a pour principal objet d'affirmer que le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement son régime politique et le statut juridique du Québec et de déterminer seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de ce droit. Le projet de loi établit en outre qu'aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.

Une lecture attentive de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* permet de constater qu'elle est ni plus ni moins que l'esquisse du texte d'une constitution du Québec. Inspirés par la *Loi sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec* et la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir du Québec*, ses considérants sont formulés comme ceux que l'on retrouve dans le préambule d'une constitution, d'autant qu'on réfère au fait 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 ».

La structure même de la loi évoque celle d'une véritable constitution. Ces dispositions sont regroupées en chapitres intitulés respectivement *Du peuple québécois*, *De l'État du Québec*, *Du territoire québécois* et *Des nations autochtones du Québec*. La loi contient une affirmation du droit du Québec de disposer de lui-même et de choisir librement son régime politique et son statut juridique. Elle comporte des dispositions de nature institutionnelle et électorale et proclame que le Québec est souverain dans les domaines de compétence qui sont les siens dans le cadre des lois et des conventions de nature constitutionnelle. Elle comporte des dispositions relatives aux compétences internationales du Québec et enchâsse la doctrine Gérin-Lajoie. Elle consolide le statut de la langue française en proclamant à nouveau son statut de langue officielle, tout en rappelant l'esprit de justice et d'ou-

verture, dans le respect des droits consacrés de la communauté québécoise d'expression anglaise. La loi consacre le principe d'intégrité territoriale et reconnaît à l'État du Québec la compétence d'aménager, développer et administrer ce territoire et d'en confier également l'administration à des entités locales et régionales. Les droits des nations autochtones y sont également enchâssés dans une terminologie empruntée à la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* n'a toutefois pas de caractère constitutionnel ou quasi constitutionnel. Elle n'est pas assujettie à une procédure spéciale de modification, ni ne prévoit que ses dispositions ont préséance sur d'autres dispositions législatives. Mais, en affirmant qu'« [a]ucun autre Parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir », l'article 13 de cette loi semble vouloir priver d'effet des actes du Parlement ou du gouvernement du Canada et imposer ainsi une préséance de l'ordre juridique québécois sur l'ordre juridique fédéral. La *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* est dans ce sens sur une voie de collision avec la *Loi sur la clarté*¹²¹. Alors que cette dernière définit implicitement les modalités de l'exercice du droit du Québec de choisir son régime politique et son statut juridique, la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* affirme que ces modalités sont du seul ressort du Québec.

Pendant les travaux de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec, plusieurs intervenants constatent l'allure constitutionnelle de ce texte et plaident pour que la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* soit transformée en véritable constitution du Québec. J'invite moi-même le gouvernement à profiter de l'occasion pour faire voter par l'Assemblée nationale une loi fondamentale du Québec¹²². Le journaliste Michel Venne initie également un débat sur la constitution du Québec¹²³ et plusieurs articles sont publiés dans les pages du journal *Le Devoir* sur le sujet au printemps 2000¹²⁴. Mais le gouvernement du Québec présente une nouvelle version du projet de loi n° 99 le 19 avril 2000 sans aller jusqu'au bout de la logique

constitutionnelle que comporte pourtant son initiative visant à consacrer les droits fondamentaux et les prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec. L'adoption de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* le 7 décembre 2000 et son entrée en vigueur le 28 février 2001 passeront d'ailleurs plutôt inaperçues.

Les débats sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec entre 1990 et 2000 ont légué l'esquisse d'une constitution pour le Québec. La *Loi sur les droits fondamentaux du Québec* s'ajoute ainsi aux lois fondamentales dont son préambule affirme l'existence et constitue sans doute la plus fondamentale des lois québécoises. Cette loi ne semble toutefois pas avoir laissé sa marque dans le paysage québécois et c'est sans doute la raison pour laquelle d'autres plaidoyers pour une constitution du Québec se font entendre et que le débat se poursuit encore aujourd'hui. Dans cette perspective, le rôle de la constitution du Québec dans le débat national demeure aussi pertinent et rend utile la formulation d'un projet de constitution du Québec.

DEUXIÈME PARTIE

UN PROJET DE CONSTITUTION DU QUÉBEC : DU RÔLE DE LA CONSTITUTION DU QUÉBEC DANS LE DÉBAT NATIONAL

Bien que certaines voix se soient fait entendre sur la question d'une constitution pour le Québec depuis l'adoption de la *Loi sur les droits fondamentaux*¹²⁵, le développement le plus significatif s'est produit dans le cadre des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. Mis sur pied par le gouvernement du Québec en 2002, ces États généraux vise à libérer la parole citoyenne, inciter les populations régionales à faire connaître leurs attentes pour que s'exprime une volonté nationale. Ainsi, la question d'une constitution est donc évoquée lors des États généraux qui se tiennent les 21, 22 et 23 février 2003. Lors des États généraux, les participants sont invités à répondre à la question suivante :

Question 2

Êtes-vous favorable à ce que les réformes que pourraient proposer les États généraux conduisent éventuellement à une constitution québécoise (loi fondamentale)?¹²⁶

À cette question, 82 % des participants répondent par l'affirmative le 23 février 2003¹²⁷. Faisant fond sur cet appui, le Comité directeur de la réforme des institutions démocratiques retient l'idée de doter le Québec de sa propre constitution. Après avoir indiqué qu'il considère que « l'adoption d'une constitution du Québec est une action primordiale qui favorisera l'épanouissement démocratique en élargissant le champ de conscience et le champ de connaissances des pratiques démocratiques, permettant ainsi au citoyen d'assumer ses droits et responsabilités avec plus de maturité¹²⁸ », il formule en ces termes sa recommandation sur ce sujet :

Recommandation 2

Le Comité directeur recommande :

Que toute mesure relative à la forme du gouvernement, aux rapports entre les gouvernants et les gouvernés, et quant à l'organisation des institutions démocratiques soit insérée dans une loi fondamentale, votée par l'Assemblée nationale et confirmant la décision populaire exprimée par référendum.

Que les lois fondamentales soient réunies dans une Constitution du Québec, cette constitution devant être approuvée ou amendée par une majorité de citoyennes et de citoyens à l'occasion d'un référendum¹²⁹.

La recommandation des États généraux de doter le Québec de sa propre constitution ne semble toutefois pas avoir la faveur du gouvernement du Parti libéral du Québec depuis l'élection du 14 avril 2003 et la réunion des lois fondamentales dans une *Constitution du Québec* ne semble pas non plus être envisagée. S'agissant de la réforme des institutions démocratiques, le gouvernement se contente d'une réforme visant à rendre l'Assemblée nationale plus représentative et accessible ainsi que le vote plus facile à exercer¹³⁰. Il dépose à cette fin, le 15 décembre 2004, un avant-projet de *Loi sur la réforme électorale*¹³¹.

La place d'une future constitution du Québec continue d'être au centre des débats au sein des partis politiques¹³². Au Parti Québécois¹³³, les débats de la Saison des idées gravitent d'ailleurs autour du rôle de la constitution¹³⁴, notamment en raison des vues exprimées sur cette question par le directeur de l'*Action nationale*, Robert Laplante¹³⁵, ainsi que par l'ancien premier ministre du Québec, Jacques Parizeau¹³⁶.

Les consultations effectuées par le chantier Pays ainsi que les délibérations de ses membres conduisent à l'adoption d'un rapport qui propose de faire jouer un rôle central à un projet de constitution du Québec dans la démarche d'accession sur la souveraineté¹³⁷. Le conseil exécutif national du Parti Québécois traduit les recommandations du chantier Pays dans une proposition d'amendement global au programme du Parti Québécois qui

réserve une place de choix à la constitution du Québec¹³⁸. Le débat sur cette proposition est maintenant amorcé au sein des instances du Parti Québécois et la place de la constitution du Québec dans la démarche d'accession du Québec à la souveraineté fera l'objet de discussions jusqu'au congrès national du Parti Québécois des 3, 4 et 5 juin 2005.

Pour alimenter ce débat et pousser plus loin une réflexion que j'ai amorcée en 1995 sur la question de la constitution du Québec¹³⁹, je me propose de présenter mes vues sur la constitution du Québec et d'inscrire cette question dans le processus d'accession à la souveraineté, et plus largement dans le débat national sur l'avenir du Québec.

Au lendemain d'une élection où les Québécoises et les Québécois auront donné au gouvernement du Québec le mandat de faire accéder le Québec à la souveraineté, je propose de faire jouer à la constitution un rôle central. Le temps est venu de donner à une constitution québécoise une place de choix dans cette démarche et de poser un geste de souveraineté en faisant adopter celle-ci par l'Assemblée nationale.

Ce geste doit par ailleurs s'inscrire dans une série de gestes de souveraineté parlementaire et populaire devant conduire à l'accession du Québec à l'indépendance nationale. Au lendemain de l'acquisition par le Québec de son statut de pays, des gestes de souveraineté nationale et internationale devront être également être posés. Pour bien comprendre la place que je propose de donner à la constitution du Québec dans le processus d'accession du Québec à la souveraineté, j'ai préparé un tableau qui présente une séquence des gestes de souveraineté et que je reproduis à l'annexe 1.

Ces gestes pourraient d'ailleurs être annoncés par le premier ministre désigné du Québec dans une *Adresse au peuple du Québec* dans les heures qui suivent l'élection d'un nouveau gouvernement. La lecture de cette adresse donnerait le coup d'envoi à une série de gestes devant être posés pour concrétiser l'intention du gouvernement du Québec de faire accéder le Québec à la souveraineté et à l'indépendance.

Si l'*Adresse au peuple du Québec* décrit de façon générale des gestes de souveraineté que le gouvernement entend poser, c'est le discours d'ouverture qui doit les présenter de façon plus détaillée et arrêter la séquence dans laquelle l'Assemblée nationale du Québec et les autres institutions québécoises seront invitées par le gouvernement à poser de tels gestes.

Le premier geste de souveraineté parlementaire sera la présentation d'un projet de *Constitution initiale du Québec*. La présentation de ce projet de *Constitution initiale* marquera ainsi le départ du processus visant à mettre en place le cadre constitutionnel et l'appareil législatif du futur État souverain du Québec. Comme je le suggère en présentant le contenu de ce projet de *Constitution initiale*, une série de lois fondamentales l'accompagneront et seront adoptées pour assurer qu'au jour premier de l'indépendance nationale le Québec puisse fonctionner comme État souverain. Dans cette perspective, l'on doit envisager entre autres la présentation d'un projet de *Loi sur les institutions du Québec*, comportant notamment des dispositions sur la présidence du Québec et le Tribunal suprême du Québec, d'une *Loi sur la citoyenneté nationale*, d'une *Loi sur les symboles nationaux*, d'une *Loi sur la continuité des pensions, des permis et des contrats* et d'une *Loi sur les relations extérieures et la sécurité internationale*.

Par ailleurs, dans les débats qui ont cours actuellement au Parti Québécois en vue du congrès de juin 2005, quatre jeunes députés, forts de l'appui de plusieurs membres, font la promotion de l'idée d'une initiative populaire comme véhicule privilégié pour que les Québécoises et les Québécois puissent initier eux-mêmes le référendum en faveur de la souveraineté politique¹⁴⁰. Cette proposition revêt un intérêt dans la mesure où elle privilégie une démarche citoyenne dans le processus d'accession à la souveraineté est susceptible de s'intégrer dans les gestes de souveraineté que je propose ci-après. L'adoption d'une *Loi sur l'accession du Québec à la souveraineté* pourrait dès lors être envisagée.

Au lendemain du vote favorable à la souveraineté politique, qui aura fait l'objet d'une surveillance par un comité d'observateurs de la communauté internationale¹⁴¹, je propose par

ailleurs que soit entreprise une démarche visant à doter le Québec d'une constitution définitive et permanente. Une *Constitution nationale* se substituera alors à la *Constitution initiale* au terme d'un processus associant le peuple du Québec à son élaboration et à son approbation.

Je suggère dès lors que le gouvernement du Québec présente à l'Assemblée nationale le texte d'un projet de *Constitution initiale du Québec* qui enchâssera l'acquis constitutionnel et sera adopté par la voie parlementaire (Chapitre 1) et que cette *Constitution initiale* soit transformée en une *Constitution nationale du Québec* qui permettra un renouveau constitutionnel et résultera d'une démarche citoyenne (Chapitre 2).

CHAPITRE 1

L'ACQUIS CONSTITUTIONNEL ET LA VOIE PARLEMENTAIRE : DE LA CONSTITUTION INITIALE ET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans les travaux qui ont été effectués par les diverses commissions sur l'avenir du Québec ainsi que dans les programmes et documents issus des partis politiques et des gouvernements du Québec, il a été question de doter d'abord le Québec d'une constitution transitoire ou provisoire et de faire adopter ensuite une constitution définitive ou permanente. Cette distinction me semble toujours valable, mais je propose de qualifier la constitution dont la vocation est transitoire et provisoire de *Constitution initiale*¹⁴² et celle qui aura une portée définitive et permanente de *Constitution nationale*.

À la différence du processus qui était privilégié dans le projet de *Loi sur l'avenir du Québec*, je considère que la *Constitution initiale* doit être adoptée par l'Assemblée nationale avant la consultation populaire sur la souveraineté du Québec et doit être mise en vigueur après le référendum, immédiatement après la déclaration de souveraineté. Je propose qu'elle enchâsse, pour l'essentiel, l'acquis constitutionnel (Section 1) et qu'elle soit adoptée par la voie parlementaire (Section 2).

Section 1

L'acquis constitutionnel : du contenu de la *Constitution initiale*

Pour illustrer le contenu possible d'une *Constitution initiale du Québec*, j'ai préparé un projet de texte qui est joint à l'annexe 2. Je suis d'avis que l'Assemblée nationale doit adopter une *Constitution initiale*, allant à l'essentiel et étant plus courte, plutôt qu'un texte constitutionnel définitif, de nature détaillée et nécessairement plus long. Je considère de plus que cette *Constitution initiale* doit enchâsser l'acquis constitutionnel en garantissant les droits existants et en reconduisant, pour l'essentiel, les institutions actuelles.

Dans cette perspective, la *Constitution initiale* garantit les droits et libertés dont jouissent les Québécoises et les Québécois ainsi que les droits des personnes appartenant à la communauté anglophone et les droits reconnus aux nations autochtones. Elle reconduit par ailleurs les institutions québécoises actuelles et n'apporte pas de modifications substantielles au régime parlementaire. C'est au lendemain de l'accession du Québec à l'indépendance nationale et à l'occasion du processus conduisant à l'adoption de la *Constitution nationale* que pourra véritablement se faire le renouveau constitutionnel.

Mon projet de *Constitution initiale* du Québec comporte un court préambule et sept titres : *Du Québec, De la citoyenneté nationale du Québec, Des devoirs et droits fondamentaux au Québec, Des institutions démocratiques du Québec, Des relations internationales du Québec, De la Constitution nationale du Québec* et *Dispositions transitoires et finales*.

Le préambule comporte deux considérants. Le premier affirme que le Québec est libre d'assumer son propre destin, de déterminer son statut politique et d'assurer son développement. Son contenu s'inspire d'une série de lois québécoises qui ont affirmé cette liberté dans leur préambule¹⁴³. Le deuxième considérant réfère quant à lui à l'existence de la nation québécoise¹⁴⁴, à la reconnaissance des nations autochtones¹⁴⁵, à l'identité de la communauté anglophone¹⁴⁶ et à l'apport, au développement du Québec, des minorités ethniques¹⁴⁷.

Le titre I intitulé « Du Québec » comporte un article dont le premier alinéa déclare que « [l]e Québec est un pays souverain et indépendant » et décrit ainsi le nouveau statut politique du Québec. Ce premier article vise également à énumérer certains attributs fondamentaux du nouveau pays. Ainsi, par ses alinéas 2 et 3, le Québec se qualifie de société libre et démocratique et comme un État de droit¹⁴⁸. Dans son quatrième alinéa, il est également affirmé, pour faire fond sur la *Charte de la langue française* et pour rappeler l'importance que revêt la culture, que « [l]e Québec est un pays de langue française et assure la protection et le développement de la culture québécoise ». En raison de

l'importance qui doit être donnée aux principes du développement humain et du développement durable, l'alinéa 4 de l'article premier contient un engagement à leur égard. La *Constitution initiale* affirme ainsi que le Québec s'engage sur la voie du développement humain, tel qu'il a été défini par le Programme des Nations Unies sur le développement¹⁴⁹, de même que sur celle du développement durable, comme le gouvernement du Québec a d'ailleurs dit vouloir le faire dans le rapport qu'il a présenté lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002¹⁵⁰ et dont il entend mettre en œuvre le principe dans une loi de l'Assemblée nationale¹⁵¹.

Le titre II porte sur la citoyenneté nationale du Québec et l'article 2 institue une citoyenneté nationale¹⁵². Cette disposition prévoit d'abord que toute personne domiciliée au Québec au moment de l'entrée en vigueur de la *Constitution initiale* obtient la nouvelle citoyenneté nationale du Québec. Il est également prévu que la citoyenneté nationale puisse être obtenue dans d'autres cas et aux conditions prévus par la loi. Ainsi donc, il faut prévoir adopter une *Loi sur la citoyenneté nationale* afin de définir les autres conditions d'acquisition de cette citoyenneté nationale qui pourra être cumulée avec toute autre citoyenneté ou nationalité.

Le titre III traite des droits fondamentaux au Québec. Le premier alinéa de l'article 3 incorpore les articles 1 à 56 de la *Charte des droits et libertés* dans la *Constitution initiale*. Cet article a d'ailleurs comme effet de constitutionnaliser des droits qui n'ont actuellement qu'un caractère quasi constitutionnel, et en particulier les droits économiques et sociaux. Une telle constitutionnalisation répond à une demande formulée récemment par la Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec¹⁵³.

Il est également opportun de garantir, dans ce titre III, les droits fondamentaux des nations autochtones et de la communauté anglophone. Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 3 reconnaît et garantit les droits existants, ancestraux ou issus des traités, des nations autochtones du Québec. Il accorde une protection analogue aux droits issus des traités qui seront conclus après l'entrée

en vigueur de la *Constitution initiale du Québec*. Cet alinéa constitutionnalise le droit des nations autochtones de se gouverner sur des terres leur appartenant en propre et de participer au développement du Québec qui leur a été reconnu dans les motions adoptées par l'Assemblée nationale du Québec.

L'alinéa 3 de l'article 3 reconnaît quant à lui les droits de la communauté anglophone ainsi qu'aux personnes appartenant à cette communauté. Son libellé s'inspire de celui de l'article 78 de la *Charte de la langue française*. Ainsi, il est d'abord garanti à la communauté anglophone un droit de gestion à l'égard des établissements qui offrent un enseignement aux niveaux primaire et secondaire en anglais. De plus, est également garanti le droit à une instruction en langue anglaise au Québec en conformité avec la législation du Québec en vigueur.

Le titre IV traite des institutions démocratiques du Québec. S'agissant des institutions parlementaires et gouvernementales du Québec, les alinéas 1 à 3 de l'article 4 du projet de *Constitution initiale du Québec* proposent de maintenir le système existant, si ce n'est qu'elle propose l'institution d'une présidence du Québec dont le mode de désignation et les pouvoirs seront prévus par la loi. Je suggère à cet égard que la présidence du Québec soit élue par l'Assemblée nationale et que lui soit transférés les pouvoirs du lieutenant-gouverneur. Des dispositions sur la présidence devront être prévues dans une *Loi sur les institutions du Québec* pour préciser le mode de désignation de la présidence ainsi que son organisation. Pour ce qui est des institutions judiciaires, l'alinéa 4 de l'article 4 propose d'instituer un Tribunal suprême du Québec et d'adopter également des dispositions relatives aux modes de désignation de ses juges ainsi que l'organisation du nouveau Tribunal dans la même *Loi sur les institutions du Québec*. Cette loi est celle à laquelle réfère l'alinéa 3 de l'article 7 de la *Constitution initiale du Québec* et qui vise à assurer la continuité des cours et tribunaux du Québec, dont les activités continueraient d'être régies notamment par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹⁵⁴ et la *Loi sur la justice administrative*¹⁵⁵.

Le titre V concerne les relations internationales du Québec. Le premier alinéa de l'article 5 assure la continuité des

obligations internationales et prévoit, comme le faisait l'article 15 du projet de *Loi sur l'avenir du Québec*, que « [c]onformément aux règles du droit international, le Québec assume les obligations et jouit des droits énoncés dans les engagements internationaux auxquels le Canada ou le Québec est partie ». Le deuxième alinéa consacre quant à lui le pouvoir du gouvernement de conclure tout engagement international et d'assurer sa représentation auprès des peuples, des États et des institutions internationales. Le renvoi à cette loi a notamment pour effet de reconduire la procédure permettant à l'Assemblée nationale d'approuver au préalable des engagements internationaux importants. S'agissant du pouvoir de représentation du gouvernement du Québec, le libellé du deuxième alinéa est similaire à celui de l'alinéa 3 de l'article 7 de la *Loi sur les droits fondamentaux du Québec*. Il faudra toutefois songer à adopter une *Loi sur les relations extérieures et la sécurité internationale* et autoriser notamment la transformation des délégations et bureaux en ambassades et consulats ainsi que l'ouverture de nouvelles représentations auprès des peuples, des États et des institutions internationales auprès desquels le Québec n'est pas encore représenté.

C'est aussi dans ce titre V qu'il est prévu que le gouvernement du Québec s'engage à négocier avec le Canada un accord international relatif à la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux. Ainsi, en insérant une telle disposition dans sa *Constitution initiale*, le Québec exprime sa volonté d'assurer une telle liberté de circulation. En raison de l'importance de cet accord international, le gouvernement du Québec doit s'engager également à soumettre celui-ci à l'approbation de l'Assemblée nationale du Québec.

Le titre VI traite de la *Constitution nationale du Québec*. Aux fins de la rédaction d'une *Constitution nationale*, l'alinéa 1^{er} de l'article 6 institue une Assemblée constituante du Québec. Cette assemblée constituante est chargée de rédiger la *Constitution nationale du Québec*. Je propose que l'Assemblée constituante soit composée, pour moitié, de l'ensemble des députés de l'Assemblée nationale du Québec et des députés de la Chambre des communes du Canada représentant une circonscription électorale située au Québec, et pour l'autre moitié, de

personnes élues. L'élection de ces derniers membres se fera au suffrage universel, selon un système de représentation proportionnelle ayant comme objectif la parité hommes-femmes et une meilleure représentation des Québécoises et des Québécois d'origines et de milieux divers. Une telle volonté de parité et de diversité était prévue pour la commission constituante dont l'article 6 du projet de *Loi sur l'avenir du Québec* prévoyait la mise sur pied.

Selon l'alinéa 2 de l'article 6, les travaux de l'Assemblée constituante devront être organisés de manière à favoriser la plus grande participation possible des citoyens du Québec. L'organisation de l'Assemblée constituante sera prévue par la *Loi sur l'Assemblée constituante du Québec*. Des développements additionnels sur l'Assemblée constituante et la loi visant à l'instituer sont présentés dans le prochain chapitre.

Le titre VII contient quant à lui des dispositions transitoires et finales. Le premier alinéa assure la continuité des lois et prévoit que la législation du Québec et du Canada demeure en vigueur dans la mesure où elle n'est pas contraire à la *Constitution initiale du Québec*. Il semble utile de référer à la *Charte de la langue française* et de souligner ainsi la volonté de préserver les droits linguistiques qui y sont reconnus. Le deuxième alinéa porte sur les symboles nationaux et invite le Parlement du Québec à adopter une *Loi sur les symboles nationaux* qui permette la présentation et la diffusion de l'ensemble des symboles nationaux au moment de l'accession du Québec à la souveraineté¹⁵⁶. Le deuxième alinéa de l'article 7 prévoit quant à lui la continuité des pensions, prestations, permis et contrats et suppose l'adoption d'une *Loi sur la continuité des pensions, prestations, permis et contrats* dont le contenu pourra s'inspirer des articles 18 à 22 du projet de *Loi sur l'avenir du Québec*.

Les troisième et quatrième alinéas traitent de la suprématie et de l'entrée en vigueur de la *Constitution initiale du Québec*. S'agissant de la suprématie, il est prévu que les dispositions de la *Constitution initiale du Québec* l'emportent sur toutes règles de droit qui leur sont incompatibles. Quant à l'entrée en vigueur de la *Constitution initiale*, le dernier alinéa de l'article 7 prévoit que

celle-ci entre en vigueur au moment de sa promulgation par l'Assemblée nationale.

Section 2

La voie parlementaire : de l'élaboration de la *Constitution initiale*

Aux fins de l'examen d'un projet de *Constitution initiale*, je propose de choisir la voie parlementaire dans la mesure où les changements proposés visent à enchâsser, durant la période de transition, l'acquis constitutionnel plutôt qu'à procéder à un renouveau constitutionnel. Je favorise l'institution à cette fin d'une commission spéciale de l'Assemblée nationale qui pourrait être dénommée « Commission de la Constitution ». Un tel geste ferait ainsi revivre la commission instituée à la fin des années soixante, mais dont les travaux n'ont pu mener à l'adoption d'une constitution interne du Québec¹⁵⁷.

Cette Commission de la Constitution examinera le projet de *Constitution initiale du Québec* présenté à l'Assemblée nationale par le gouvernement dès la prise du pouvoir. Les travaux de la Commission de la Constitution seront de nature essentiellement technique et législative. Elle procédera à des consultations particulières auprès de groupes et d'experts de façon à assurer que le texte de la *Constitution initiale* enchâsse convenablement l'acquis constitutionnel et comporte les dispositions appropriées pour faciliter la transition du Québec au statut de pays. Il ne sera pas nécessaire d'entreprendre de vastes consultations publiques, mais il sera utile que la Commission commande des études et prépare des notes explicatives pour vulgariser le contenu du texte de la *Constitution initiale* et en assurer une bonne compréhension.

S'agissant de la composition de la Commission de la Constitution, le modèle de la commission Bélanger-Campeau s'avère une source d'inspiration. Ainsi, la Commission sera composée de députés émanant de l'Assemblée nationale, mais également, comme ce fut le cas pour la commission Bélanger-Campeau, de députés de la Chambre des communes représentant une circonscription électorale située au Québec. Ainsi, l'on

pourra envisager une commission composée de 21 membres, comprenant le premier ministre, le chef de l'opposition officielle et dix-neuf députés, dont neuf députés du parti gouvernemental, cinq députés du parti de l'opposition officielle, deux députés d'autres partis représentés dans l'opposition et trois députés de la Chambre des communes du Canada représentant une circonscription électorale située au Québec.

Si le texte de la *Constitution initiale du Québec* enchâsse l'acquis constitutionnel et reconduit pour l'essentiel le régime politique existant, l'élaboration d'une *Constitution nationale du Québec* ouvre la voie à un renouveau constitutionnel plus en profondeur et implique une démarche citoyenne.

CHAPITRE 2

LE RENOUVEAU CONSTITUTIONNEL ET LA DÉMARCHE CITOYENNE : DE LA CONSTITUTION NATIONALE DU QUÉBEC ET DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

Le choix librement exprimé des Québécoises et des Québécois en faveur de la souveraineté du Québec donnera au gouvernement toute la légitimité pour faire accéder le Québec à la souveraineté. L'Assemblée nationale doit par ailleurs jouer un rôle déterminant dans la naissance du pays du Québec. Je propose dès lors que le premier ministre du Québec convoque l'Assemblée nationale en session extraordinaire dans les heures qui suivront la consultation populaire et qu'il saisisse celle-ci d'une déclaration de souveraineté qui sera l'acte fondateur de l'État québécois.

Cette déclaration de souveraineté doit également être suivie d'un certain nombre de gestes. L'Assemblée nationale promulguera et fera entrer en vigueur la *Constitution initiale* ainsi que la *Loi sur les institutions du Québec*. L'Assemblée nationale verra également à l'élection de la présidence du Québec ainsi qu'à l'élection des juges du Tribunal suprême du Québec selon les modalités qui auront été prévues dans la *Loi sur les institutions du Québec*. Les autres lois fondamentales adoptées par l'Assemblée nationale visant à donner effet au nouveau statut d'État souverain et indépendant du Québec pourront alors être promulguées par la nouvelle présidence du Québec.

Des gestes de souveraineté internationale devront être posés et des initiatives devront être prises par le gouvernement, et notamment par le ministre des Relations extérieures et de la Sécurité internationale, en vue de la reconnaissance internationale du Québec par les États et son admission au sein des institutions internationales. Un programme d'ouverture d'ambassades et de consulats et de missions permanentes sera mis en œuvre. Le Québec entreprendra, comme le prévoit la *Constitution initiale*, la négociation avec le Canada d'un accord international relatif à la liberté de circulation des personnes,

biens, services et capitaux. Cette négociation sera placée sous l'égide d'un comité des négociateurs du Québec qui fera rapport de l'évolution des négociations à l'Assemblée nationale.

Le principal geste de souveraineté nationale sera celui de doter le Québec d'une *Constitution nationale*. Celle-ci pourra retenir certains éléments de la *Constitution initiale*, mais donnera aussi lieu à la formulation de propositions visant à modifier un régime constitutionnel qui a été imposé au Québec à travers les siècles et qui n'a jamais véritablement répondu à ses aspirations. Je propose que ce processus ait comme objectif le renouveau constitutionnel (Section 1) et qu'il implique une démarche citoyenne (Section 2).

Section 1

**Le renouveau constitutionnel :
du contenu de la *Constitution nationale***

La rédaction d'une *Constitution nationale* permettra au peuple du Québec de se donner la constitution de son choix et d'énoncer les valeurs qui guideront les Québécoises et les Québécois dans leur nouveau pays. Elle dotera l'État du Québec d'une nouvelle architecture institutionnelle qui enrichira et protégera mieux que jamais les droits fondamentaux des personnes et collectivités qui forment le Québec. J'ai préparé un projet de *Constitution nationale du Québec* qui est joint à l'annexe 3.

Le projet de *Constitution nationale du Québec* que j'ai rédigé reprend largement les termes de la *Constitution initiale*. Bien qu'il soit un peu plus long que la *Constitution initiale*, j'ai choisi la concision plutôt que la prolixité pour la *Constitution nationale*¹⁵⁸. Celle-ci ne comporte que 30 articles et une telle concision est rendue possible par le choix de la loi comme moyen de compléter et préciser les dispositions du texte constitutionnel¹⁵⁹.

Précédé d'un extrait du poème *Compagnon des Amériques* de Gaston Miron tenant lieu de récit fondateur¹⁶⁰, le préambule de la *Constitution nationale du Québec* reprend les deux considérants de la *Constitution initiale*. Y sont ajoutés des

considérants sur les devoirs et droits fondamentaux de la personne et des collectivités qui se déclineront dans une charte incorporée au texte de la *Constitution nationale*. L'inclusion d'une référence au développement humain et au développement durable est également proposée et se traduit par un engagement constitutionnel fondé sur un développement ayant de telles caractéristiques.

Le préambule rappelle aussi l'importance de contribuer à une mondialisation équitable, de respecter les règles du droit international, d'assurer le règlement pacifique des différends internationaux, de coopérer avec les institutions internationales, de participer par sa culture et par son combat pour la diversité culturelle à l'enrichissement du patrimoine de l'Humanité. Le préambule souligne enfin que l'État du Québec est fondé sur des assises qu'il a enrichies au cours des ans par l'adoption de la *Constitution initiale du Québec* et plusieurs lois fondamentales et par la création d'institutions démocratiques qui lui sont propres.

Dans la *Constitution nationale du Québec*, il y a lieu d'enrichir le titre *Du Québec*. Après avoir repris dans l'article premier les dispositions de la *Constitution initiale* sur les valeurs et principes et sur la citoyenneté nationale, je propose d'ajouter des dispositions sur le territoire, le patrimoine, la capitale, la langue et les symboles du Québec.

Ainsi, des dispositions sur le territoire national trouvent leur place dans la *Constitution nationale*. Aux dispositions générales relatives au territoire du Québec, et notamment celles portant sur son intégrité territoriale, contenues dans le projet de *Loi sur l'avenir du Québec*¹⁶¹, il est essentiel d'affirmer à l'article 3 que le Québec exerce des compétences sur l'ensemble de son territoire terrestre, maritime et aérien à l'égard duquel il détient comme État souverain une compétence pleine et entière. La *Constitution nationale* doit préciser par ailleurs que la compétence du Québec s'étendra aux espaces adjacents à ses côtes, conformément au droit international, et que celui-ci l'investira dorénavant, en sa qualité d'État souverain, d'une compétence sur les ressources d'une zone économique exclusive de 200 milles marins et de son plateau continental¹⁶².

Un article sur le patrimoine du Québec vise à assurer la pérennité de ce patrimoine et le met à l'abri d'actions qui pourraient le mettre en péril. L'importance que doit revêtir le patrimoine dans l'avenir du Québec justifie d'imposer aux institutions du Québec, comme le fait l'article 4 du projet de *Constitution nationale*, l'obligation de protéger et de promouvoir le patrimoine national archéologique, architectural, archivistique, artistique, ethnologique et historique. Il est proposé qu'une loi précise d'ailleurs les modalités de préservation, de protection et de promotion du patrimoine du Québec.

À son article 5, le projet de *Constitution nationale* consacre la ville de Québec comme capitale nationale. On peut d'ailleurs envisager de donner à la capitale nationale un statut d'autonomie au sein de l'État québécois à la manière des capitales des États-Unis d'Amérique (Washington) et de l'Australie (Canberra) et de prévoir qu'un tel statut soit consacré dans une loi dont la constitution prévoit d'ailleurs l'adoption¹⁶³.

L'article 6 de la *Constitution nationale* contient quant à lui une disposition unique déclarant le français langue nationale du Québec. Ainsi, de langue officielle et commune, la langue française devient la langue nationale et sa promotion ainsi que sa protection doivent être prévues par la loi.

L'article 7 constitutionnalise les symboles nationaux et reprend les dispositions générales de la *Loi sur les symboles nationaux* adoptée à titre de loi fondamentale avant l'accession du Québec à la souveraineté. S'agissant de l'hymne national, je suggère de retenir le chant *Gens du Pays* de Gilles Vigneault et d'y incorporer d'ailleurs les paroles dans un appendice et d'y ajouter aussi, lorsque les auteurs y auront consenti, la partition musicale de façon à ce que la *Constitution nationale du Québec* soit la seule et unique constitution au monde comportant des notes de musique¹⁶⁴.

Le titre *Du Québec* est suivi d'un titre important sur le développement humain et le développement durable. Je propose que soient ainsi enchâssées dans la *Constitution nationale* des

dispositions créant une obligation constitutionnelle pour les institutions du Québec d'agir dans le respect des principes du développement humain et du développement durable. Ces dispositions viennent expliciter l'engagement contenu dans le préambule de la *Constitution initiale* et repris dans celui de la *Constitution nationale*. S'agissant du développement humain, l'article 8 vise à enchâsser le « processus d'élargissement des choix d'ordre économique, social, politique et culturel ». La constitutionnalisation du développement durable est destinée quant à elle à engager le Québec dans un « processus continu d'améliorations des conditions d'existence des populations actuelles qui ne compromet pas la capacité des générations futures de faire de même et qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement¹⁶⁵ ».

Je propose que soient incluses au troisième titre de la *Constitution nationale* les dispositions générales relatives aux droits fondamentaux, mais que le catalogue des devoirs et droits fondamentaux soit présenté dans l'annexe de la *Constitution nationale*¹⁶⁶.

Ainsi, dans le corps de la constitution, j'inclus d'abord un article 9 visant à constitutionnaliser les droits garantis par la *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux*. L'article 10 se présente sous la forme d'une clause de limitation prévoyant que les droits fondamentaux ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Une clause de dérogation trouve sa place à l'article 11 du projet de *Constitution nationale*. Pour se conformer à ses engagements internationaux et respecter notamment l'article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁶⁷, cette clause de dérogation n'autorise toutefois pas l'adoption d'une loi dérogeant aux droits reconnus comme intangibles par ce pacte et qui se voient ainsi attribuer le même caractère impératif par la *Charte québécoise des droits fondamentaux*¹⁶⁸. Comme le prévoit l'alinéa 2 de l'article 15 de la *Constitution initiale*, le Parlement du Québec ne pourra d'ailleurs adopter une telle loi de dérogation qu'à la majorité des deux tiers de ses membres présents.

La *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux* se retrouvant à l'annexe de la *Constitution nationale* reprend pour l'essentiel le texte de la *Charte des droits et libertés*, mais innove sur plusieurs aspects¹⁶⁹. Dans un titre préliminaire et après avoir affirmé, comme le fait l'article 1^{er} de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits, des devoirs fondamentaux sont décrits dans le premier article de la charte. Il est également rappelé que ces êtres humains sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité et de sororité. Il est ajouté que l'individu a des devoirs envers les personnes ainsi qu'à l'égard des collectivités au sein desquelles seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible.

La nouvelle charte contient par ailleurs deux grands titres, le premier relatif aux droits fondamentaux des personnes, le second relatif aux droits fondamentaux des collectivités.

Le titre relatif aux droits fondamentaux des personnes se divise en une partie garantissant des droits civils, judiciaires, politiques et écologiques. Le deuxième chapitre enchâsse les droits économiques, sociaux, linguistiques et culturels. Ces deux chapitres reprennent, en les regroupant, les articles 1 à 48 de la *Charte des droits et libertés*, et incluent des garanties judiciaires applicables en matière criminelle.

Cette nouvelle charte québécoise constitutionnalise quelques droits nouveaux. Ainsi en est-il du droit « écologique » selon lequel « [t]oute personne a droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité » garanti à l'article 16 de la nouvelle charte. Les articles 20 à 22 de la nouvelle charte constitutionnalisent, comme le suggère la Commission des États généraux sur la langue française, les droits linguistiques fondamentaux¹⁷⁰. Inspiré par l'article 13 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, l'article 26 garantit quant à lui « la liberté de la recherche académique » et affirme que « les arts et la recherche scientifique sont libres ». L'innovation résulte également du fait que les droits économiques, sociaux, linguistiques et culturels ont dorénavant un caractère « sanctionnable »

en raison de la suppression des clauses d'exclusion rendant de tels droits conditionnels à leur reconnaissance par la loi et qu'il serait donc possible pour un juge d'exiger le respect de ces droits même si leur existence n'est pas prévue dans d'autres lois¹⁷¹.

La nouvelle *Charte québécoise des droits fondamentaux* contient par ailleurs un titre sur les droits fondamentaux des collectivités. Elle enchâsse ainsi dans la *Constitution nationale du Québec* les droits appartenant aux nations autochtones et à la communauté anglophone. Ainsi, l'article 26 de la nouvelle charte reprend les dispositions de la *Constitution initiale* et garantit non seulement les droits existants, ancestraux ou issus des traités, des nations autochtones du Québec, mais également les droits issus des traités conclus ultérieurement à l'entrée en vigueur de la *Constitution nationale du Québec*. Elle rappelle en outre que les nations autochtones ont le droit d'utiliser, de développer, de revitaliser et de transmettre aux générations futures leurs traditions orales, religieuses et culturelles. Elle définit l'autonomie gouvernementale des nations autochtones comme le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement du Québec, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, des services sociaux et du développement économique.

Les articles 28 et 29 confirment également les droits de la communauté anglophone enchâssés dans la *Constitution initiale*. L'article 28 reconnaît ainsi à la communauté anglophone le droit à la préservation et au libre développement de ses institutions ainsi qu'à son identité historique, linguistique et culturelle. La communauté anglophone se voit également garantir un droit de gestion à l'égard des établissements d'enseignement qui offrent un enseignement de niveaux primaire et secondaire en anglais et des établissements publics qui dispensent en langue anglaise un service d'intérêt général éducatif, sanitaire, religieux ou culturel.

De la même façon que la *Charte québécoise des droits fondamentaux* impose en son article premier des devoirs aux personnes, son article 30 rappelle aux collectivités leur devoir d'exercer leurs droits fondamentaux dans le respect de la

Constitution nationale du Québec ainsi que des lois et du territoire du Québec.

Le titre relatif aux institutions du Québec comporte les éléments d'un véritable renouveau constitutionnel du Québec. Ainsi, au lendemain de l'accession du Québec au statut de pays, les institutions parlementaires, gouvernementales et judiciaires du Québec pourront être repensées. Les débats seront l'occasion de revoir les fonctions et le mode de désignation du chef d'État et du chef de gouvernement ainsi que le partage éventuel du pouvoir exécutif et législatif entre la présidence, le gouvernement et le Parlement du Québec.

Dans le projet de *Constitution nationale du Québec* que j'ai préparé, je propose d'opter pour une séparation plus étanche des pouvoirs que celle que nous connaissons actuellement au Québec. Je suggère donc que la personne élue à la présidence du Québec soit à la fois le chef d'État et le chef du gouvernement. Il s'agit d'un changement majeur puisque le Québec n'a jamais connu de forme républicaine de gouvernement. Cette modification de l'architecture institutionnelle est importante puisqu'elle a comme effet de cumuler dans la même personne la fonction de chef d'État et de gouvernement. Cette formule est d'inspiration américaine et fait revivre la proposition formulée dans le programme adopté par le Parti Québécois lors de son congrès de 1974¹⁷². Elle se distingue des formules retenues dans des régimes présidentiels où les positions de chef d'État et chef de gouvernement sont tenues par des personnes différentes et où coexistent, comme c'est le cas en France, une fonction de président et une fonction de premier ministre. Une telle coexistence est souvent source de conflits entre les personnes qui occupent les deux fonctions et tend à ne pas favoriser la cohérence des actions de la présidence et du gouvernement. C'est à la présidence que serait conférée la prérogative de désigner les ministres et ceux-ci ne pourraient pas assumer une fonction parlementaire de façon à assurer une véritable séparation du pouvoir exécutif et législatif.

L'exercice du pouvoir législatif serait confié quant à lui à un Parlement du Québec. Ce Parlement serait assez différent de celui que nous connaissons puisque les membres du gouvernement n'y siègeraient pas comme c'est le cas aujourd'hui. La pré-

sidence et ses ministres ne participeraient pas aux délibérations du Parlement. La présidence et ses ministres pourraient toutefois y être interpellés à l'occasion de périodes de questions comme c'est le cas dans d'autres régimes présidentiels.

De plus, le renouveau de l'institution parlementaire passe, selon moi, par la création d'une institution bicamérale composée de l'Assemblée nationale et d'une Chambre régionale. Je propose que l'Assemblée nationale soit composée de députés ayant comme responsabilité d'initier des lois en tenant compte de l'intérêt national et que la Chambre régionale soit composée quant à elle de représentants dont la mission serait de tenir en compte les intérêts et les besoins régionaux dans l'élaboration des lois et d'autres actes relevant de la compétence du Parlement du Québec. L'une et l'autre des chambres, réunies en Congrès, détiendront également des responsabilités relativement à l'approbation du budget, des engagements internationaux ainsi qu'à l'investiture des juges du Tribunal suprême du Québec.

D'ailleurs, on peut prévoir dans ce dernier cas que les deux composantes du Parlement du Québec se réuniront en Congrès aux fins de procéder à une telle investiture et qu'il en soit de même aux fins de l'adoption des modifications à la *Constitution nationale*. Des modifications au mode de scrutin doivent être envisagées pour le Parlement et le remplacement de l'actuel mode de scrutin uninominal à un tour par un nouveau système de représentation proportionnelle ayant pour objectif la parité hommes-femmes. Une meilleure représentation des Québécois d'origines et de milieux divers est aussi nécessaire.

La *Constitution nationale* contient aussi des dispositions sur le gouvernement du Québec. Ainsi, l'article 17 rappelle qu'il est l'organe qui détermine et conduit la politique générale de l'État du Québec et qu'il assure l'exécution des lois et dispose, conformément à la loi, du pouvoir réglementaire. Dans le cas du gouvernement, le renouveau constitutionnel résulte du fait que le Conseil des ministres est dorénavant composé de ministres désignés par la présidence et qu'un député ou un représentant ne peut être membre du Conseil des ministres. Il faut prévoir qu'une personne élue à l'Assemblée nationale ou à la Chambre régionale peut être nommée ministre à condition de démissionner de son

poste de député ou de représentant. L'article 18 de la Constitution initiale prévoit par ailleurs qu'une loi précisera les modalités d'organisation et de fonctionnement du gouvernement du Québec.

S'agissant des tribunaux du Québec, je propose que soit maintenue, pour l'essentiel, la structure actuelle des tribunaux judiciaires. Ainsi, la Cour du Québec et la Cour supérieure du Québec seront regroupées pour former le Tribunal du Québec, alors que la Cour d'appel du Québec changera tout simplement de dénomination pour devenir le Tribunal d'appel du Québec. Institué par la *Constitution initiale*, le Tribunal suprême du Québec deviendra le tribunal général d'appel, mais sera également investi d'un pouvoir de contrôle de la constitutionnalité des lois nationales et des engagements internationaux. Comme le prévoient les alinéas 2 et 3 de l'article 20 de la *Constitution nationale*, le Tribunal pourra exercer ce pouvoir sur saisine de la présidence du Québec, de la présidence de l'Assemblée nationale, de la présidence de la Chambre régionale, de 25 députés ou de 15 représentants qui pourront soumettre la question de la compatibilité d'un projet de loi ou d'un projet d'engagement international à la *Constitution nationale* au Tribunal suprême du Québec.

Pour assurer leur indépendance, le processus de nomination des juges des tribunaux du Québec sera constitutionnalisé par l'article 21. Ainsi, les juges du Tribunal du Québec et du Tribunal d'appel du Québec seront nommés par la présidence du Québec sur recommandation du ministre de la Justice, alors que les juges du Tribunal suprême seront nommés par la présidence du Québec après leur investiture, à la majorité des deux tiers, par l'Assemblée nationale et la Chambre régionale réunies en Congrès. L'article 22 précisera que les juges du Tribunal du Québec, du Tribunal d'appel du Québec et du Tribunal suprême du Québec seront indépendants, ne seront soumis qu'à la loi et ne pourront contre leur gré être mutés, suspendus ou démis de leurs fonctions qu'en vertu d'une décision judiciaire et pour les seuls motifs et dans la seule forme prescrits par la loi.

Je crois utile de constitutionnaliser l'existence des institutions municipales, métropolitaines et régionales du Québec. La question de la décentralisation au Québec doit être abordée à

l'occasion des travaux sur la *Constitution nationale* et un nouveau partage des compétences entre l'État et les institutions municipales, métropolitaines et régionales doit être effectué. Je propose d'inclure dans le texte de la *Constitution nationale* un article 24 reconnaissant que les institutions locales, métropolitaines et régionales du Québec sont des divisions territoriales dotées d'une personnalité juridique propre et leur garantissant le droit d'organiser une gestion autonome dans leurs domaines de compétence, conformément à la loi.

Le titre sur les relations internationales du Québec reprend pour l'essentiel les dispositions de la *Constitution initiale du Québec*. Le partage des responsabilités entre la présidence, le gouvernement et le Parlement dans le processus de conclusion des engagements internationaux est modifié puisqu'il prévoit que le gouvernement négocie, signe et ratifie les engagements internationaux du Québec, la ratification des engagements internationaux importants et fondamentaux étant toutefois réservée à la présidence du Québec. Il est d'ailleurs prévu que le Parlement du Québec doive approuver les engagements internationaux importants, mais il est également proposé que l'approbation d'engagements internationaux fondamentaux, par exemple un traité instituant une zone de libre-échange des Amériques, doive être faite par le peuple du Québec par la voie de la consultation populaire. Il est proposé par ailleurs que le droit international se voie reconnaître une supériorité sur le droit interne et que les règles du droit international l'emportent ainsi sur toutes règles de droit interne québécois, y compris les règles contenues dans la présente *Constitution nationale*, qui leur sont incompatibles. Une telle supériorité se justifie en raison de l'obligation d'exécuter de bonne foi ses obligations internationales et de la nécessité de se comporter de manière responsable au sein la communauté internationale.

Les questions relatives à la suprématie et à la révision de la constitution sont traitées dans le titre VI de la *Constitution nationale*. S'agissant de la suprématie, je propose à l'article 26 que les règles de la *Constitution nationale du Québec* l'emportent sur toutes règles de droit qui leur sont incompatibles. Une telle clause de suprématie ferait de la *Constitution nationale* la loi la plus fondamentale du Québec.

L'article 27 prévoit par ailleurs que l'initiative de la révision de la *Constitution nationale du Québec* relève principalement du Parlement du Québec, mais que soit assurée une participation importante des citoyens au processus de révision de la constitution, tant sous l'angle de l'initiative de la révision de la constitution que celui de l'approbation des modifications constitutionnelles.

À ce dernier égard, je propose que l'initiative de la révision de la présente Constitution appartienne également aux citoyens dans les cas et conditions prévues par la loi et qu'il soit ainsi adopté une *Loi sur l'initiative populaire*. S'agissant de l'approbation d'une proposition de révision constitutionnelle relative aux articles 9 à 11 de la Constitution portant sur les devoirs et droits fondamentaux, je suis d'avis qu'une telle proposition de révision doit être approuvée par les citoyens du Québec par le biais d'une consultation populaire.

Il y a également lieu de prévoir, comme le faisait l'alinéa 3 de l'article 8 du projet de *Loi sur l'avenir du Québec*, que des représentants de la communauté anglophone et de chacune des nations autochtones soient invités à participer à ses travaux pour ce qui est de la définition de leurs droits. Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 27 prévoit que lorsqu'une proposition de révision des articles 26 à 29 de la *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux* est présentée au Parlement du Québec, les représentants des collectivités concernées sont invités lors de l'étude de la proposition.

Il y a également lieu définir la majorité requise pour adopter une révision constitutionnelle et mettre la *Constitution nationale* à l'abri de changements au gré des majorités parlementaires. L'obtention d'une majorité des deux tiers des voix des membres du Parlement m'apparaît convenir pour l'adoption d'une révision constitutionnelle.

La question de la diffusion de la *Constitution nationale* fait l'objet d'une disposition voulant que tout citoyen reçoive la *Constitution nationale du Québec* lorsqu'il atteint l'âge où il peut exercer le droit de vote ou lorsqu'il acquiert la citoyenneté natio-

nale. L'alinéa premier de l'article 28 prévoit que tout citoyen peut également obtenir la *Constitution nationale* en adressant une demande écrite à la présidence du Québec. Pour assurer une bonne compréhension du contenu de la *Constitution nationale*, elle est publiée dans sa version officielle en langue française ainsi que dans une version en langue anglaise et des versions en langues autochtones.

Section 2

La démarche citoyenne : de l'élaboration de la *Constitution nationale*

Au lendemain d'un référendum favorable à la souveraineté du Québec, je propose que soit instituée une Assemblée constituante dont le mandat sera de procéder à la rédaction de la *Constitution nationale du Québec*. Comme le prévoit l'alinéa 3 de l'article 6 de la *Constitution initiale*, l'organisation de l'Assemblée constituante est prévue par la loi. J'ai donc préparé un projet de *Loi sur l'Assemblée constituante du Québec* qui est joint à l'annexe 4 et dans lequel il est question de la composition et des méthodes de travail d'une telle assemblée.

Le contenu de cette loi est inspiré des dispositions de la *Loi sur l'avenir politique et constitutionnel* qui ont régi les travaux de la commission Bélanger-Campeau et de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel* du Québec qui encadrait les travaux de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

Je propose d'inviter l'ensemble des députés de l'Assemblée nationale du Québec et de la Chambre des communes représentant une circonscription électorale située au Québec à siéger dans une Assemblée constituante. Comme le prévoit l'article 6 de la *Constitution initiale du Québec*, l'Assemblée constituante est composée pour moitié de ces députés et pour l'autre moitié de membres élus au suffrage universel, selon un système de représentation proportionnelle ayant pour objectif la parité hommes-femmes et une meilleure représentation des

Québécoises et des Québécois d'origines et de milieux divers. Le Québec pourra ainsi faire l'expérience d'une première élection selon un système de représentation proportionnelle favorisant l'atteinte de l'objectif de la parité et de la diversité dans la composition de l'Assemblée constituante.

Cette assemblée aura la responsabilité d'encadrer la démarche citoyenne autour du projet de *Constitution nationale du Québec*. Les travaux de l'Assemblée constituante seront organisés de manière à favoriser la plus grande participation des citoyens, comme le voulait l'article 6 du projet de *Loi sur l'avenir du Québec*. Les moyens utilisés par la commission Bélanger-Campeau, la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et les commissions sur l'avenir du Québec pour consulter les citoyens devront être une source d'inspiration pour l'Assemblée constituante. Celle-ci pourra privilégier, entre autres moyens, la tenue d'audiences publiques dans diverses régions du Québec, l'audition d'experts et la tenue de forums sur des aspects particuliers du contenu de la *Constitution nationale*.

Une véritable démarche citoyenne exige que les citoyens reçoivent une copie du projet de *Constitution nationale du Québec*. Ce texte constitutionnel ainsi que les documents d'accompagnement devront être disponibles dans la langue officielle et d'autres langues, être présentés dans un style et des formats favorisant leur compréhension. Les textes et documents devront également être accessibles par la voie électronique et un site électronique interactif devrait être créé pour favoriser les échanges entre les membres de l'Assemblée constituante et les citoyens.

La démarche citoyenne que je favorise aux fins de l'élaboration de la *Constitution nationale* pourra être l'occasion de formuler des propositions novatrices et originales et d'aller au-delà du projet de constitution que je présente dans le présent essai. On pourra ainsi insérer dans la constitution une *Charte québécoise du développement humain et du développement durable*¹⁷³, comme on y inclut une *Charte québécoise des devoirs et droits fondamentaux*. Ainsi, le catalogue des droits fondamentaux pourra être enrichi par d'autres droits, notamment par des droits relatifs à la sécurité alimentaire et la protection contre des

organismes génétiquement modifiés. Les questions difficiles et controversées comme celles relatives à l'euthanasie, à la procréation et à la peine de mort pourront trouver une place dans la charte.

Sur le plan de l'architecture institutionnelle, certains pourront préférer un régime présidentiel et parlementaire et vouloir distinguer la fonction de chef d'État et de chef de gouvernement et maintenir la position de premier ministre. On pourra également vouloir retenir un système parlementaire supposant la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et le maintien du cumul du rôle de député et de ministre.

Des solutions de rechange au mode de scrutin proportionnel pourront être présentées à l'Assemblée constituante et les modèles pourront être multiples.

S'agissant des institutions judiciaires, on pourrait vouloir conférer à un Conseil constitutionnel plutôt qu'au Tribunal suprême du Québec le soin d'exercer le contrôle de la constitutionnalité des lois nationales et des engagements internationaux.

Et d'aucuns pourront vouloir une participation plus grande des citoyens à la révision et l'approbation des propositions de révision de la constitution et élargir l'éventail des dispositions de la constitution qui ne pourront être modifiées qu'avec l'assentiment du peuple à l'occasion d'une consultation populaire.

Toutes ces propositions et la démarche citoyenne à l'intérieur de laquelle elles s'inséreront auront comme dénouement l'adoption par l'Assemblée constituante du texte d'un projet de *Constitution nationale du Québec*. En conformité avec la *Constitution initiale*, ce projet sera soumis à la population à l'occasion d'une consultation populaire. Si le peuple du Québec approuve le projet, le pays souverain et indépendant aura ainsi sa *Constitution nationale*.

CONCLUSION

Les débats constitutionnels ont suscité lassitude des Québécoises et des Québécois. Cette lassitude est née de l'incapacité de modifier la constitution du Canada dans le sens des revendications du Québec et le refus de satisfaire des attentes fort divergentes sur l'application du principe fédératif au Canada. La succession d'échecs constitutionnels et les acteurs qui en ont été responsables ont ainsi enlevé le goût de la constitution aux gens d'ici.

Je propose d'adopter une constitution qui soit vraiment le miroir de la société québécoise, qui en décrive les valeurs et les institutions et organise la vie publique autour d'un texte fondateur. L'élaboration d'un tel texte fondateur suscitera l'intérêt et l'enthousiasme des Québécoises et des Québécois et leur redonnera le goût de la constitution.

L'adoption d'une constitution du Québec fera bien davantage, mais ne saura être un remède à tous les maux. Comme l'a écrit le professeur Jacques-Yvan Morin :

Sans doute, le seul fait d'adopter une constitution formelle n'apportera-t-il aucune garantie de bon gouvernement et de droits égaux 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 socio-politique, alors on est en droit d'espérer doter le Québec d'une constitution « vivante », qui en serait certes le miroir, mais aussi le portrait idéal¹⁷⁴.

Je ne sais si les projets de *Constitution initiale du Québec* et de *Constitution nationale du Québec* que j'ai rédigés dans le cadre du présent essai présentent un tel portrait idéal. J'ose espérer qu'ils contribueront à un débat national qui conduira selon moi à l'adoption d'une constitution du Québec.

Dans le présent essai, j'ai inscrit quant à moi la démarche constitutionnelle dans le processus d'accession à la souveraineté politique du Québec et suis convaincu qu'un rôle important doit être confié à la constitution. Pour réussir le projet de pays, il faut présenter aux Québécoises et Québécois le texte d'une *Constitution initiale du Québec* dans lequel seront identifiées les valeurs qui les rassemblent et sera décrite la démarche citoyenne qui leur permettra de participer de façon active à l'élaboration de la *Constitution nationale du Québec*.

Constitution. Le mot doit retrouver ses lettres de noblesse au Québec. La délibération constitutionnelle doit devenir un grand moment dans la vie démocratique du peuple du Québec. Elle ne doit plus être l'affaire des seuls spécialistes. Elle doit être l'occasion de donner une âme à la « Cité québécoise ». De dire et d'affirmer : « Nous, peuple du Québec... ».

*Hôtel du Parlement
Québec, le 28 février 2005*

ANNEXES