

Une province peut-elle modifier la Partie V de la Loi constitutionnelle de 1867 portant sur les constitutions provinciales? Une analyse historique

Mémoire présenté à la
Commission de la culture et de l'éducation
de l'Assemblée nationale du Québec
à propos de l'article 159 du projet de loi no 96

Michel Morin
Professeur titulaire
Faculté de droit
Université de Montréal

Le 6 octobre 2021

Table des matières

RÉSUMÉ	2
INTRODUCTION	3
Pouvoir exécutif	5
Pouvoir législatif	6
Mise en œuvre du pouvoir de modifier la Constitution de la province au Québec	9
CONCLUSION.....	11

RÉSUMÉ

Le Projet de loi 96 ajoute deux dispositions à la Loi constitutionnelle de 1867. Pour être valide, cet amendement doit être autorisé par l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Celui-ci autorise une législature à modifier la constitution de sa province, à l'exception de la charge du lieutenant-gouverneur. Les articles 58 à 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867* déterminent le contenu des constitutions provinciales. Bien que le texte des dispositions relatives à la charge du lieutenant-gouverneur ne puisse être modifié, leur substance peut être reproduite dans le corpus législatif de la province. D'autres dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867 sont de nature transitoire; plusieurs d'entre elles ont d'ailleurs été abrogées ultérieurement par le Parlement britannique. Certaines dispositions cessent d'avoir effet dès qu'une loi provinciale portant sur le même sujet est adoptée. Pour quelques questions, elles prévoient que des lois antérieures à 1867 seront remplacées par des lois provinciales. Enfin, plusieurs dispositions visent plus d'une province. Dans toutes ces hypothèses, une loi provinciale ne peut prétendre modifier le texte constitutionnel. Elle s'ajoute à celui-ci, parfois en reprenant son contenu; dans certains cas, elle rend caduque la règle qu'il contient, sans pour autant l'abroger.

Historiquement, la législature québécoise a respecté ces principes. Lors de l'abolition du Conseil législatif, seules les dispositions législatives québécoises pertinentes ont été abrogées; les dispositions correspondantes de la Loi constitutionnelle de 1867 sont demeurées inchangées, même si elles n'avaient plus aucun effet. En ce qui concerne les circonscriptions électorales protégées par l'article 80 de cette même Loi, une loi québécoise a prévu que cette disposition cesserait d'avoir effet, tout en abrogeant explicitement les dispositions législatives québécoises portant sur cette question. Là encore, l'article 80 continue de faire partie de la LC de 1867, même s'il ne peut plus être appliqué.

En tout état de cause, le législateur provincial ne peut prétendre abroger ou modifier le texte constitutionnel qui s'impose à lui. Pour toutes ces raisons, le pouvoir de modifier la constitution de la province ne permet pas d'ajouter les articles 90Q.1 et 90Q.2 au texte de la Loi constitutionnelle de 1867.

INTRODUCTION¹

S'il était adopté par l'Assemblée nationale, le Projet de loi 96 aurait pour effet d'ajouter deux dispositions à la *Loi constitutionnelle de 1867* (ci-après la LC de 1867)². En effet, son article 159 se lit comme suit :

159. La Loi constitutionnelle de 1867 (30-31 Vict., ch. 3 (R.-U.); 1982, ch. 11 (R.-U.)) est modifiée par l'insertion, après l'article 90, de ce qui suit :

CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DU QUÉBEC

90Q.1. Les Québécoises et les Québécois forment une nation.

90Q.2. Le français est la seule langue officielle du Québec. Il est aussi la langue commune de la nation québécoise.

Pour être constitutionnellement valide, cet amendement doit être autorisé par l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (ci-après la LC de 1982). Celui-ci permet aux législatures provinciales (y inclus, évidemment, le Parlement du Québec) de modifier la Constitution de leur province :

Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province.

L'article 41 a) exclut de ce pouvoir la charge du lieutenant-gouverneur.

La disposition équivalente applicable au Parlement du Canada se lit comme suit :

Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

L'article 45 figure dans la Partie V (LC de 1982), qui s'intitule « Procédure de modification de la Constitution du Canada ». À sa face même, il fait référence à une autre constitution, celle de la province. Pour déterminer le contenu de celle-ci, il faut plutôt se tourner vers la Partie V de la L.C. de 1867, intitulée « Constitutions provinciales », qui comprend les articles 58 à 90 de cette même loi.

Il est important de souligner d'entrée de jeu que cette partie de la LC de 1867 n'a jamais été expressément reformulée ou abrogée par une loi provinciale. Cela n'est pas anodin. En

¹ L'auteur a pris connaissance du *Mémoire relatif à la légalité constitutionnelle du projet de loi 96, et plus particulièrement de son article 159* rédigé par le professeur Jean LECLAIR. Il en approuve pleinement l'analyse et y renvoie pour toutes les questions qui ne sont pas abordées ci-dessous. Néanmoins, il est d'avis qu'une analyse historique prouve de manière éclatante le bien-fondé des conclusions du professeur LECLAIR. C'est pourquoi il a rédigé le présent mémoire.

² *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, Projet de loi n° 96 (présentation - 13-05-2021), 1^{ère} sess., 42^e légis. (Qc.).

effet, un amendement de ces dispositions ferait partie de la Constitution du Canada, aux termes de l'article 52 (1) c) de la LC de 1982. Il serait donc constitutionnellement protégé. Le présent mémoire montre plutôt que, depuis 1867, les lois et les dispositions législatives dont les constitutions provinciales sont principalement composées n'ont pas modifié le texte de la LC de 1867. À cet égard, il est très important de ne pas confondre le pouvoir d'apporter des changements à la constitution d'une province, d'une part, et l'amendement des dispositions de la LC de 1867 qui encadrent cette constitution, d'autre part. Le texte de la LC de 1867 et la pratique depuis 1867 démontrent sans l'ombre d'un doute que, avant 1982, seul le Parlement britannique pouvait modifier les dispositions formelles de la Constitution du Canada. Depuis l'entrée en vigueur de la LC de 1982, cela ne peut davantage être fait par l'adoption d'une loi provinciale.

Pour clarifier le débat, il est utile de commencer par le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Deux dispositions postulent l'existence d'une constitution de ces provinces, les articles 64 et 88 LC de 1867 :

64 La constitution de l'autorité exécutive dans chacune des provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse continuera, sujette aux dispositions de la présente loi, d'être celle en existence lors de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité de la présente loi.

88 La constitution de la législature de chacune des provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick continuera, sujette aux dispositions de la présente loi, d'être celle en existence à l'époque de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité de la présente loi.

Dans ces provinces, au moment de l'adoption de la LC de 1867, un ensemble de lois préexistantes et de documents émanant de la couronne allaient pouvoir être modifié à l'avenir sans faire référence aux dispositions de la LC de 1867. Celle-ci accordait d'ailleurs à toutes les législatures provinciales (avant l'adoption de la LC de 1982) le pouvoir de légiférer dans le domaine suivant:

92. 1. L'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur;

Cette disposition a permis à la Nouvelle-Écosse d'adopter une loi transférant au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de nommer les membres du Conseil législatif, même si cette responsabilité incombait à la Reine avant l'entrée en vigueur de la LC de 1867³. La durée de ces nominations a aussi été ramenée à dix ans, au lieu d'être soumise au bon plaisir du lieutenant-gouverneur en conseil⁴. Par ailleurs, dans la mesure où le Conseil législatif

³ *Attorney-General for Nova Scotia v. Legislative Council of Nova Scotia*, [1928] A.C. 107, 114; voir *An Act to provide for the appointment for the Legislative Councillors in the Province of Nova Scotia*, S.N.S. 1872, 35 Vict., c. 13.

⁴ *Attorney-General for Nova Scotia v. Legislative Council of Nova Scotia*, [1928] A.C. 107, 114.

du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse n'étaient pas mentionnés dans la LC de 1867, leur abolition ne pouvait avoir aucun impact sur le texte de cette dernière⁵.

Il convient également de souligner que le pouvoir de modifier la constitution de la province a une portée très large. Ainsi, la LC de 1867 ne dit rien des privilèges et immunités des membres d'une législature provinciale, tandis que le Parlement du Canada doit adopter une loi spécifique pour que ses membres puissent bénéficier de ceux-ci (art. 18 LC de 1867). Pourtant, une loi provinciale peut attribuer de tels privilèges aux membres de la législature⁶. Il en va de même des restrictions imposées aux activités électorales des fonctionnaires⁷. Seuls les éléments essentiels de la charge du lieutenant-gouverneur en sont exclus, par exemple le pouvoir d'accorder, de réserver ou de refuser la sanction royale⁸. Dans tout ceci, il est uniquement question de lois provinciales modifiant les lois ou les règles en vigueur dans la province, par opposition aux dispositions de la LC de 1867.

Les provinces du Québec et de l'Ontario ont cependant été créées suite à la dissolution du Canada-Uni. La Partie V de la LC de 1867, intitulée « Constitutions provinciales », institue pour cette raison un nouveau pouvoir exécutif (art. 58-68) et un nouveau pouvoir législatif (art. 69-90) dans ces deux provinces. Il convient donc d'analyser en détail ces dispositions, en distinguant le pouvoir exécutif (1) et le pouvoir législatif (2). Il est également nécessaire d'examiner comment le Québec a exercé son pouvoir de modifier la constitution de la province après l'entrée en vigueur de la LC de 1867 (3).

Pouvoir exécutif

La plupart des dispositions portant sur le pouvoir exécutif ont trait au rôle du lieutenant-gouverneur (art. 58-63, 66-67). Sauf pour les articles 63 à 65, elles visent l'ensemble des provinces. Dans la mesure où elles portent sur la charge du lieutenant-gouverneur, elles ne peuvent être modifiées par une loi touchant à la constitution de la province.

Dans le cas de la composition des conseils exécutifs de l'Ontario et du Québec, l'article 63 précise que les officiers mentionnés dans cette disposition y seront appelés en premier lieu, laissant entendre que cette composition pourrait évoluer par la suite. Par ailleurs, aux termes de l'article 66, le lieutenant-gouverneur de l'Ontario et celui du Québec peuvent exercer « les pouvoirs, attributions et fonctions » conférés à un représentant de la couronne par une loi adoptée par le parlement britannique ou par la législature du Haut-Canada, du Bas-Canada ou du Canada-Uni, à condition que ceux-ci tombent dans un domaine de compétence provinciale. Toutefois, ces pouvoirs, attributions et fonctions « pourront, [...] être révoqués ou modifiés par les législatures respectives d'Ontario et Québec ». Pour ces questions, les lois antérieures à l'union de 1867 peuvent donc être modifiées ou abrogées par la loi provinciale.

⁵ *An Act relating to the legislative council*, S.N.-B. 1891, 54 Vict., c. 9; *An Act Abolishing the legislative Council and Amending the Constitution of the Province*, S.N.S 1928, Geo. V, c. 1.

⁶ *Fielding c. Thomas*, [1896] A.C. 600.

⁷ *Procureur général de l'Ontario c. SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2

⁸ *In re Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935.

En dernier lieu, l'article 68 dispose :

68 Jusqu'à ce que le gouvernement exécutif d'une province en ordonne autrement, relativement à telle province, les sièges du gouvernement des provinces seront comme suit, savoir : pour Ontario, la cité de Toronto; pour Québec, la cité de Québec; pour la Nouvelle-Écosse, la cité d'Halifax; et pour le Nouveau-Brunswick, la cité de Fredericton.

Apparaît ici une formulation particulièrement nuancée : « Jusqu'à ce que le gouvernement exécutif d'une province en ordonne autrement ». Dans ce cas, la disposition n'est pas modifiée, mais une autre règle peut être adoptée par la législature provinciale. La règle ancienne cesse alors d'avoir effet, puisqu'elle était de nature temporaire (« Jusqu'à ce que [...] »). Si une loi ordonne qu'une capitale provinciale soit transférée dans une autre ville, la portion de l'article 68 concernant cette province ne peut plus s'appliquer. En effet, en raison de la survenance de l'évènement envisagé dans cette disposition, elle ne produit plus aucun effet dans cette province. Elle n'est cependant ni modifiée, ni abrogée, ne serait-ce que parce qu'elle concerne quatre provinces plutôt qu'une seule.

Pouvoir législatif

En ce qui concerne le pouvoir législatif, celui de l'Ontario tient pour l'essentiel en deux dispositions :

69 Il y aura, pour Ontario, une législature composée du lieutenant-gouverneur et d'une seule chambre appelée l'assemblée législative d'Ontario.

70 L'assemblée législative d'Ontario sera composée de quatre-vingt-deux membres qui devront représenter les quatre-vingt-deux districts électoraux énumérés dans la première annexe de la présente loi.

La première annexe énumère les circonscriptions électorales attribuées à la Province de l'Ontario pour les élections à la Chambre des communes, mais seulement « [j]usqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement » (art. 40 LC 1867). Comme nous venons de le voir, cette formulation prévoit une règle transitoire qui cesse d'avoir effet lors de l'adoption d'une loi distincte. Cependant, aux fins des élections provinciales, l'article 70 ne précise rien au sujet de la modification de la première annexe par la législature de l'Ontario. En pratique, sans le déclarer expressément, celle-ci a considéré que le par. 92(1) LC 1867 lui accordait ce pouvoir⁹. Elle a donc adopté une loi déterminant le nombre et la délimitation des circonscriptions électorales, sans faire aucune référence à la première

⁹ *An Act to re-adjust the Representation in the Legislative Assembly*, S.O. 1874, 28 Vict., c. 2.

annexe. Dans la mesure où celle-ci était utilisée tant pour les élections fédérales que pour les élections ontariennes, il pouvait difficilement en être autrement¹⁰.

Pour ce qui concerne le Québec, sa législature est composée du lieutenant-gouverneur, du Conseil législatif et de l'Assemblée législative (art. 71). Les articles 72 à 79 sont consacrés au Conseil législatif. L'article 72 mérite notre attention :

72 Le conseil législatif de Québec se composera de vingt-quatre membres, qui seront nommés par le lieutenant-gouverneur au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau de Québec, et devront, chacun, représenter l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada mentionnés à la présente loi; ils seront nommés à vie, à moins que la législature de Québec n'en ordonne autrement sous l'autorité de la présente loi.

Pour les nominations à vie, la formulation est, une fois de plus, très significative : « à moins que la législature de Québec n'en ordonne autrement sous l'autorité de la présente loi ». La législature peut donc adopter une nouvelle disposition portant sur cette question, mais « sous l'autorité de la présente loi ». Il n'est nullement question de modifier l'article 72, par opposition à l'une des règles qu'il contient.

L'article 79 contient une disposition semblable :

78 Jusqu'à ce que la législature de Québec en ordonne autrement, la présence d'au moins dix membres du conseil législatif, y compris l'orateur, sera nécessaire pour constituer une assemblée du conseil dans l'exercice de ses fonctions.

Même si les termes « sous l'autorité de la présente loi » n'apparaissent pas après « Jusqu'à ce que la législature de Québec en ordonne autrement », le même raisonnement s'applique : une nouvelle loi peut imposer une règle différente, sans modifier pour autant l'article 78, qui a un caractère transitoire.

L'article 80 peut être divisé en deux parties. La première porte sur les circonscriptions électorales :

80 L'assemblée législative de Québec se composera de soixante-cinq membres, qui seront élus pour représenter les soixante-cinq divisions ou districts électoraux du Bas-Canada, mentionnés à la présente loi, sauf toute modification que pourra y apporter la législature de Québec; [...]

¹⁰ Voir sur cette question *Dobie c. Board for the Management of the Temporalities Fund of the Presbyterian Church of Canada*, (1881-82) A.C. 446; *Reference In re Bowater's Pulp and Paper Mills Ltd*, [1950] R.C.S 609 et les explications très claires de Jean LECLAIR, « Étude de la légalité constitutionnelle de l'abrogation, par la Législature du Québec, des dispositions préconfédérales du Code civil du Bas Canada relatives aux lettres de change et à l'intérêt de l'argent » dans *L'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil québécois et le bijuridisme canadien*, Recueil d'études, Ministère de la Justice du Canada, 1997, p. 627-734, aux pages 631-649.

Il s'agit en réalité d'un renvoi aux premières circonscriptions électorales de la Chambre des communes, soit « les soixante-cinq divisions électorales en lesquelles le Bas-Canada est actuellement divisé en vertu du chapitre deuxième des Statuts Refondus du Canada » de 1859 (art. 40 LC 1867). La législature du Québec est donc autorisée à modifier les Statuts Refondus du Canada de 1859 plutôt que l'article 80 lui-même.

La suite de cette disposition prévoit une procédure de modification spéciale pour les douze districts électoraux énumérés dans la deuxième annexe de la LC 1867. Pour nos fins, la partie la plus importante du texte est la suivante:

[...] il ne pourra être présenté au lieutenant-gouverneur de Québec, pour qu'il le sanctionne, aucun bill [sic] à l'effet de modifier les délimitations des divisions ou districts électoraux énumérés dans la deuxième annexe de la présente loi, à moins qu'il n'ait été passé à ses deuxième et troisième lectures dans l'assemblée législative avec le concours de la majorité des membres représentant toutes ces divisions ou districts électoraux [...]

La deuxième annexe ne dit rien des « délimitations des divisions ou districts électoraux » qui y figurent. Il s'ensuit que l'article 80 prévoit une procédure de modification des lois antérieures à l'union fédérale qui déterminent les limites de ces divisions ou districts. Il ne dit rien de la modification de l'annexe elle-même.

Les articles 81 et 82 portent sur la convocation par le lieutenant-gouverneur des assemblées législatives provinciales. Ils échappent donc au pouvoir de modification de la constitution de la province. Il en va de même de l'article 90, qui porte sur le rôle du lieutenant-gouverneur dans la procédure parlementaire.

L'article 83 utilise une expression que nous avons déjà analysée : « Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement [...] ». Dans l'intervalle, il déclare inéligible les titulaires d'une charge ou d'un emploi publics auxquels une rémunération est rattachée, à l'exception des « procureur-général, secrétaire et régistraire (sic) de la province, trésorier de la province, commissaire des terres de la couronne, et commissaire d'agriculture et des travaux publics, et, — dans la province de Québec, celle de solliciteur général ». Encore une fois, l'article 83 continue d'exister après l'adoption d'une loi modifiant les règles qu'il contient.

L'article 84 débute lui aussi par expression : « Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement [...] ». Il énumère les règles électorales en vigueur au Canada-Uni qui s'appliqueront jusqu'au moment où une loi provinciale règle ces questions. L'adoption de celle-ci n'aura donc aucun impact sur l'article 84 lui-même.

Les articles 85 et 86 portent, respectivement, sur la durée maximale des législatures et sur l'obligation de tenir une session annuelle; elles se rattachent à la charge du lieutenant-

gouverneur¹¹. L'article 87 rend applicables aux législatures de l'Ontario et du Québec les dispositions concernant le Président, le quorum et la procédure de votation de la Chambre des communes. S'il est possible d'édicter une règle différente dans une loi concernant la constitution de la province, il est inutile de modifier l'article 87 lui-même, qui s'applique à deux provinces et qui ne reproduit pas les règles spécifiques de la Chambre des communes auxquelles il renvoie.

Ainsi, dans tous les cas où une modification est expressément permise, elle doit être effectuée dans une loi provinciale distincte de la LC de 1867. Le législateur québécois a d'ailleurs interprété le pouvoir de modifier la constitution de la province de cette manière. C'est ce que nous allons maintenant démontrer.

Mise en œuvre du pouvoir de modifier la Constitution de la province au Québec

Quelques exemples permettent d'illustrer les principes qui précèdent, à savoir la modification de la composition du Conseil exécutif ou des circonscriptions électorales et l'abolition du Conseil législatif.

Nous avons vu qu'aux termes de l'article 63 LC de 1867, certains officiers publics (essentiellement, des ministres) devaient être appelés « en premier lieu » au Conseil exécutif. En 1882, la législature adopte une loi sur ce conseil en modifiant légèrement la liste des « fonctionnaires » qui doivent en faire partie¹². Elle précise comment cette loi s'articule à la LC de 1867 :

5. Toutes dispositions constitutionnelles contraires sont modifiées dans le sens de cet acte, et toutes dispositions statutaires contraires à icelui, sont abrogées.

Ainsi, le législateur québécois déclare que les règles contenues dans la LC de 1867 sont modifiées, tandis que les dispositions législatives ordinaires (« statutaires ») pertinentes sont abrogées. Il est donc clair que les dispositions originelles de la LC de 1867 continuent de faire partie de ce texte de loi, même si elles deviennent inapplicables à la suite de l'adoption d'une loi québécoise. En effet, seules les dispositions contenues dans des lois québécoises ont été abrogées en 1882. Il s'ensuit que le pouvoir de modifier la Constitution de la province s'exerce en adoptant ou en modifiant le texte de lois québécoises.

En ce qui concerne les circonscriptions électorales, nous avons vu qu'en Ontario, une loi de 1874 a modifié leur nombre et leur délimitation. Au Québec, la première modification portant sur ces questions date de 1886¹³. Une note précédant le titre indique que cette loi

¹¹ En Ontario, une loi de 1942 a prolongé la durée de la législature au-delà de la limite de quatre ans prévue par l'article 85 de la LC de 1867. La Cour d'appel a jugé irrecevable pour des raisons procédurales une action en *quo warranto* intentée contre certains députés; deux des cinq juges ont affirmé que la loi provinciale en question modifiait la constitution de la province sans porter atteinte pour autant au pouvoir du lieutenant-gouverneur de déclencher des élections : *Rex ex rel. Tolfree v. Clark*, [1943] O.R. 501, motifs des juges Riddell et Henderson.

¹² *Acte concernant le Conseil Exécutif*, S.Q. 1882, c. 2, art. 2.

¹³ *Acte concernant la division territoriale de la province*, S.Q. 1886, c. 96.

figurera dans les Statuts refondus. Pour cette raison, chaque disposition est suivie d'une référence à son origine, qui peut être, selon les cas, un article des Statuts refondus du Canada, de la LC de 1867, ou d'une loi provinciale. L'Annexe abrogative inclut ces deux catégories de lois, mais elle ne dit rien de la Constitution¹⁴. Il en va de même de l'Annexe abrogative de la loi suivante du recueil annuel de 1886, l'*Acte concernant le pouvoir législatif*¹⁵.

Les Statuts refondus de la Province de Québec publiés en 1888 contiennent les titres suivants : I. De la Division territoriale; II. Du pouvoir législatif; III. Du pouvoir exécutif; VI. Du pouvoir judiciaire¹⁶. La constitution de la province s'y trouve donc, y inclus certaines dispositions de la LC de 1867 qui ont été reformulées ou modifiées depuis leur intégration dans le corpus législatif québécois¹⁷. À cette date la constitution de la province se trouve dans la législation, notamment les dispositions concernant la charge du lieutenant-gouverneur¹⁸.

La loi de 1968 qui abolit le Conseil législatif confirme cette interprétation¹⁹. En effet, ce texte abroge ou modifie les dispositions pertinentes de la *Loi de la législature*²⁰, sans faire aucune référence à la LC de 1867.

Il en va différemment des circonscriptions électorales protégées par l'article 80 de cette même loi. En 1970, le Parlement du Québec adopte la disposition suivante ²¹:

L'article 80 de la Loi de l'Amérique du Nord britannique (1867) cesse d'avoir effet.

La disposition suivante de la loi pertinente déclare que trois dispositions législatives québécoises adoptées respectivement en 1890, en 1912 et en 1922 « sont abrogées ». Comme pour la loi de 1882 concernant le Conseil exécutif, cette formulation présuppose qu'une modification de la Constitution de la province ne met pas fin à l'existence d'une disposition de la LC de 1867. Bien que l'amendement retire tout son effet à l'article 80, il ne fait pas disparaître celui-ci.

La codification administrative des lois constitutionnelles reflète cette réalité²². Elle mentionne en note les dispositions « périmées » de la Partie V, sans les retirer du texte, contrairement aux dispositions qui ont été abrogées par le Parlement du Royaume-Uni²³.

¹⁴ *Id.*, art. 17 et Cédule.

¹⁵ S.Q. 1886, c. 97.

¹⁶ QUÉBEC (Province de), *Statuts refondus de la Province de Québec*, 2 vol., Québec, Charles-François Langlois, Imprimeur de Sa très Excellente Majesté la Reine 1888, vol. 1, p. vi-vii, ix et xxiv.

¹⁷ Par exemple, l'article 76 du Chapitre premier (« De la législature ») du titre II (« Du pouvoir législatif ») (*id.*, p. 71).

¹⁸ Par exemple, l'article 77 du même chapitre (*id.* p. 71) ou les articles 592-593 du Chapitre premier (« Du Conseil exécutif ») du titre III (« Du pouvoir exécutif ») (*id.*, p. 191).

¹⁹ *Loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1968, c. 9.

²⁰ S.R.Q. 1964, c. 6.

²¹ *Loi concernant les districts électoraux*, S.Q. 1970, c. 7, art. 1.

²² « Codification des lois constitutionnelles », en ligne : https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/Const_index.html (consulté le 28-09-2021).

²³ Voir *id.*, notes 31 à 43.

Même si l'on admet qu'une loi provinciale peut ajouter des dispositions à la Partie V de la LC 1867, cette modification ferait autorité uniquement dans les domaines de compétence provinciale. Rien n'obligerait le Gouvernement du Canada à inclure ces nouvelles dispositions dans la version codifiée de cette loi, ou même à les mentionner en note. Évidemment, *Publications Québec* pourrait produire sa propre version codifiée. Nous aurions alors deux versions de la LC 1867 en ligne, comme nous avons deux capitales nationales, l'une à Ottawa et l'autre à Québec. Il ne restera plus qu'à s'y habituer...

CONCLUSION

La partie V de la Loi constitutionnelle de 1867 porte sur les « Constitutions provinciales ». Elle contient de nombreuses dispositions relatives à la charge du lieutenant-gouverneur. Pour cette raison, celles-ci ne peuvent être modifiées par une loi provinciale, même si leur substance peut être intégrée au corpus législatif de la province. Certaines dispositions sont de nature transitoire; plusieurs d'entre elles ont d'ailleurs été abrogées par le Parlement britannique. En 1867, cela a notamment permis de tenir les premières élections et de convoquer les Assemblées législatives provinciales. D'autres dispositions cessent d'avoir effet dès qu'une loi provinciale portant sur le même sujet est adoptée. Ou encore, elles prévoient que certaines lois antérieures à 1867 seront remplacées par des lois provinciales. Plusieurs dispositions visent plus d'une province; dans le cas des circonscriptions électorales de l'Ontario et du Québec, une même annexe est utilisée pour la Chambre des communes et l'Assemblée législative. Dans toutes ces hypothèses, une loi provinciale ne peut prétendre modifier le texte constitutionnel. Elle s'ajoute à celui-ci et, dans certains cas, elle rend caduque la règle qu'il contient, sans pour autant l'abroger.

Si le Québec était la seule province visée par une disposition, celle-ci a été intégrée au corpus législatif québécois. Lors de l'abolition du Conseil législatif, seules les dispositions législatives québécoises pertinentes ont été abrogées; les dispositions correspondantes de la LC de 1867 sont demeurées inchangées, même si elles n'avaient plus aucun effet. En ce qui concerne les circonscriptions électorales protégées par l'article 80 de cette même Loi, une loi québécoise a prévu que cette disposition cesserait d'avoir effet, tout en abrogeant explicitement les dispositions législatives québécoises portant sur cette question. Là encore, l'article 80 continue de faire partie de la LC de 1867, même s'il ne peut plus être appliqué.

En définitive, la Partie V de la LC de 1867, qui fait assurément partie de la Constitution du Canada, détermine les règles régissant l'élaboration et la modification des constitutions provinciales, en fixant le cadre juridique dans lequel celles-ci peuvent se déployer. Pour leur part, les constitutions provinciales sont composées des dispositions de la partie V qui n'ont jamais été abrogées par le Parlement impérial ou rendues caduques par une loi provinciale, ainsi que de diverses lois provinciales adoptées depuis 1867. En tout état de cause, le législateur provincial ne peut prétendre abroger ou modifier le texte

constitutionnel qui s'impose à lui. Pour toutes ces raisons, le pouvoir de modifier la constitution de la province ne permet pas d'ajouter les articles 90Q.1 et 90Q.2 au texte de la Loi constitutionnelle de 1867.