

Mémoire présenté à la
Commission des institutions
Assemblée nationale du Québec

Consultations particulières et auditions publiques du projet de loi n° 86

Loi concernant la dévolution de la couronne

Un premier pas pertinent vers une réforme des institutions monarchiques au Québec

Par :

Patrick Taillon

Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval

Et

Julien Fournier

Avocat et candidat au doctorat à la Faculté de droit de l'Université Laval

Québec (Québec)

25 mai 2021

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DES AUTEURS	1
EXPOSÉ GÉNÉRAL	2
1. UN PROJET DE LOI NÉCESSAIRE	2
2. UN PROJET DE LOI BIEN CONSTRUIT	3
3. UN PROJET DE LOI À COMPLÉTER, ULTÉRIEUREMENT, PAR D’AUTRES RÉFORMES	4
POUR EN SAVOIR PLUS	6

PRÉSENTATION DES AUTEURS

Patrick Taillon est professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval. Il y enseigne le droit constitutionnel, les droits et libertés ainsi que le droit administratif depuis 2007. Il est codirecteur du Centre d'études en droit administratif et constitutionnel (CEDAC), codirecteur de l'axe « Institutions, justice sociale et territoires » du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) et membre de l'Association québécoise de droit constitutionnel (AQDC).

Ses travaux portent principalement sur la démocratie, le constitutionnalisme, le fédéralisme ainsi que sur les pratiques référendaires en droit canadien et en droit comparé. Son principal ouvrage a été publié dans la collection « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle » des éditions Dalloz, en 2012, et s'intitule *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*. Dans le cadre de ses recherches, Patrick Taillon s'est vu décerner le prix de thèse du Sénat français, le prix Dupin Aîné de la Chancellerie des universités de Paris, le prix de la Jeune recherche en droit comparé, remis par la Société française de législation comparée, de même que le prix de thèse de l'Association québécoise de droit comparé.

Julien Fournier est avocat, doctorant et chargé de cours en droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université Laval. Son mémoire de maîtrise, récompensé par un prix de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant de l'Assemblée nationale en 2018, porte sur des questions juridiques liées à la Couronne au sein de la fédération canadienne. Dans le cadre de ses travaux de doctorat, financés par une Bourse d'études supérieures du Canada Joseph-Armand-Bombardier, Julien Fournier se concentre actuellement sur les moyens de preuve dans les litiges constitutionnels.

Les auteurs interviennent à titre personnel devant la Commission des institutions, et ce, en proposant leur lecture de l'état du droit positif et des considérations d'opportunité politique.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

1. Un projet de loi nécessaire

Le projet de loi n° 86 est nécessaire :

- **Pour éviter la dissolution** du Parlement du Québec, la tenue d'élections générales **ainsi que la prestation d'un nouveau serment** advenant le décès de la reine Élisabeth II.

Ce scénario s'est produit à **plusieurs reprises dans l'histoire du Québec**, notamment lors du décès de George III, en 1820, et de celui de George IV, en 1830¹ :

- En vertu d'une règle de common law.
- Et ce, jusqu'à ce que le Parlement du Bas-Canada renverse cette exigence par une loi².
- Toutefois, lors de la réforme de la *Loi sur l'Assemblée nationale*³ en 1982, la disposition permettant d'éviter la dissolution a été remplacée par un libellé moins explicite.

À ce jour, le **Québec est donc exposé à un risque**, d'où la rédaction du présent projet de loi.

¹ Sur la question du serment, Gaston Deschênes a minutieusement recensé tous les exemples présents dans l'histoire du parlementarisme québécois. Or, l'usage d'une nouvelle prestation de serment par les députés est constant : en 1837, pour le début du règne de Victoria ; en 1910, pour celui de George V ; en 1937, pour celui de George VI. Les seules exceptions (qui n'en sont pas vraiment) concernent des cas lors desquels une élection était déjà en cours au moment d'un nouveau règne : en 1901, pour celui d'Edward VII ; en 1936, pour celui d'Edward VIII ; et en 1952, pour celui d'Élisabeth II : Gaston DESCHÊNES, « [Et si la Reine mourait](#) », *Blogue Gaston Deschênes*, 27 décembre 2019.

² L'article 3 de la [Loi sur la législature](#), RLRQ c. L-1, était ainsi rédigé : « Aucune législature de la province n'est dissoute par le décès du souverain ; mais elle continue, et peut se réunir, s'assembler et siéger, procéder et agir de la même manière que si ce décès n'avait pas eu lieu ».

³ [Loi sur l'Assemblée nationale](#), RLRQ, c. A-23.1.

2. Un projet de loi bien construit

Sur le plan constitutionnel, le projet de loi n° 86 corrige adéquatement les trois éléments ayant mené à sa présentation :

- **L'Assemblée nationale** ne risquera plus d'être dissoute dans l'éventualité d'un décès ou d'une abdication. Elle **survivra aux prochaines dévolutions** de la Couronne (art. 1).
- **Les députés n'auront pas à prêter serment au nouveau souverain**⁴ (art. 2). Le serment déjà prononcé demeurera valide.
- **Un décret** du lieutenant-gouverneur **ne sera plus nécessaire** pour autoriser les fonctionnaires québécois à poursuivre l'exercice de leurs fonctions⁵ (art. 1).

Sur le plan légistique, le caractère autonome du projet de loi par rapport aux lois actuelles répond valablement aux deux préoccupations suivantes :

- Il assure **un caractère perpétuel au remède**, et ce, sans égard aux futures réformes touchant l'Assemblée nationale et la fonction publique.
- Il s'inscrit en cohérence avec la préoccupation des gouvernements québécois depuis 50 ans de **retirer** des lois générales **toute référence à la monarchie**.

⁴ Ces mesures sont conformes à l'arrêt [*McAteer v. Canada \(Attorney General\)*, 2014 ONCA 578](#), lequel établit que le serment à la Reine est fait à l'État perpétuel plutôt qu'à la personne du souverain (par. 120).

⁵ L'article 7 de la [*Loi sur les employés publics*](#), RLRQ, c. E-6, même s'il écarte l'ancienne règle de common law interrompant l'emploi des fonctionnaires au décès de la souveraine, exige néanmoins qu'un décret soit émis par le lieutenant-gouverneur pour autoriser tous les fonctionnaires québécois à poursuivre l'exercice de leurs fonctions après la dévolution de la Couronne.

3. Un projet de loi à compléter, ultérieurement, par d'autres réformes

La monarchie constitutionnelle est, à bien des égards, un angle mort du constitutionnalisme canadien. Son fonctionnement est révélateur de l'organisation des pouvoirs dont dispose le Québec au sein de la fédération.

De la Révolution tranquille à aujourd'hui, **le Québec a multiplié les gestes visant à occulter la présence de la monarchie dans ses institutions**. Ne pouvant l'abolir de son propre chef, il a, en quelque sorte, choisi de masquer sa présence, notamment par :

- Des ajustements de vocabulaire (ex. : emploi du terme « État » vs « Couronne »).
- La mise en place de nouvelles pratiques parlementaires (ex. : le discours d'ouverture vs le discours du trône).
- L'isolement progressif du lieutenant-gouverneur.
- L'abolition du Conseil législatif en 1968⁶.
- La mutation de « l'assemblée législative » en « Assemblée nationale ».

Si telle est la volonté de l'Assemblée nationale, **d'autres importants changements peuvent être menés**. Ces derniers sont réalisables à court terme, **sans négociation constitutionnelle préalable avec le reste du Canada**, le tout, afin d'éliminer certains effets associés à la forme monarchique de l'État au Québec qui font généralement l'objet de préoccupations des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale.

⁶ [*Loi concernant le Conseil législatif*](#), L.Q. 1968, c. 9 ; *Montplaisir c. Québec (Procureur général)*, [1997] R.J.Q. 109 (Cour supérieure du Québec).

Parmi les réformes possibles, mentionnons les actions suivantes :

- **Recommander** publiquement **aux autorités fédérales le choix du Québec** quant à l'identité du prochain lieutenant-gouverneur.

[Via le vote d'une recommandation, par résolution de l'Assemblée nationale]

- **Rebaptiser l'institution** de lieutenant-gouverneur.

[Via une loi de modification unilatérale de la Constitution, suivant l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*]

- **Modifier le serment** d'allégeance des députés à la reine.

[Via une loi de modification unilatérale de la Constitution, suivant l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*]

- **Revoir les modalités des votes de confiance** à l'Assemblée nationale afin de réduire en pratique la discrétion du chef de l'État lors des crises parlementaires.

[Via une modification au Règlement et aux autres règles de procédure de l'Assemblée nationale autorisant le dépôt de motions de **confiance constructives**]

- **Codifier et clarifier nos conventions et nos usages** non écrits, tout en faisant évoluer certains de ceux-ci, le tout pour réduire au maximum les situations lors desquelles le lieutenant-gouverneur doit exercer une forme de discrétion politique.

[Via la production d'**un manuel** par le Conseil exécutif, après consultation des députés, des experts et du public, suivant le modèle de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni]

En tout état de cause, la fonction de lieutenant-gouverneur du Québec demeure toutefois difficile à abolir en raison du veto du fédéral et des autres provinces sur cette réforme. Son abolition impliquerait, de plus, une réflexion en profondeur sur la structure de l'État québécois.

En somme, le projet de loi n° 86, *Loi concernant la dévolution de la couronne*, est l'occasion pour les élus de l'Assemblée nationale de se saisir plus généralement de cette question des réformes nécessaires ou envisageables des institutions monarchiques.

POUR EN SAVOIR PLUS

Mémoire de maîtrise

FOURNIER, Julien, [*L'indépendance de la Couronne canadienne : une question de droit et de conventions*](#), mémoire de maîtrise, Faculté de droit, Université Laval, 2017.

Rapports de recherche

TAILLON, Patrick, [*La monarchie canadienne : actualité d'une institution désuète et ses incidences sur la relation Québec-Canada*](#), note de recherche produite pour l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales, Montréal, février 2021.

Publications web

DESCHÊNES, Gaston « [Et si la Reine mourait](#) », *Blogue Gaston Deschênes*, 27 décembre 2019.