

Montréal, le 25 mai 2021

**Mémoire à la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale sur le projet de loi 86 concernant la dévolution de la Couronne**

**LE PEUPLE QUÉBÉCOIS EST RÉPUBLICAIN**

*PAR André Binette, constitutionnaliste et président-fondateur de la Coalition pour la République du Québec (CORÉQ)*

Monsieur le président,

Je vous remercie de votre invitation à témoigner devant votre Commission aujourd'hui à la suite des professeurs Chevrier et Taillon. J'interviens devant vous à double titre : d'abord comme juriste qui a développé une expertise sur les questions relatives à la monarchie, et comme président-fondateur de la Coalition pour la République du Québec (la CORÉQ), un organisme sans but lucratif qui vient de recevoir ses lettres patentes dans les derniers jours et qui formera prochainement son premier conseil d'administration. Celui-ci comprendra notamment à titre de vice-président un autre juriste reconnu, Daniel Turp. La raison d'être de la CORÉQ est de donner une voix aux trois quarts des Québécois dont 81% des francophones qui, selon un récent sondage Léger, favorisent l'abolition de la monarchie canado-britannique et la mise en place d'une République du Québec. La CORÉQ compte actuellement environ 150 membres. Je suis accompagné aujourd'hui par l'un d'eux, Pierre Dubuc, directeur de L'Aut'journal.

Mon expertise s'est développée notamment lorsque j'ai été procureur bénévole en Cour supérieure pour les professeurs Motard et Taillon, de la faculté de droit de l'Université Laval, dans une affaire portant sur la validité d'une loi fédérale sur la succession royale. Même si notre contestation de cette loi a été rejetée, cette affaire a permis de clarifier l'état désolant du droit canadien sur la monarchie. Par la suite, j'ai rédigé un essai intitulé *La fin de la monarchie au Québec, pour une république du Québec dans le cadre canadien*, qui a été publié en 2018.

Mes remarques auront deux volets. Le premier portera sur le projet de loi 86 proprement dit. Le second tentera d'ouvrir un débat plus large sur le

statut de la monarchie au Québec, un sujet majeur qui a été rarement évoqué en cette Assemblée depuis les années 1960, mais qui me paraît maintenant à l'ordre du jour de notre nation.

### Le projet de loi 86

Le projet de loi concernant la dévolution de la couronne a pour but de corriger deux anomalies juridiques.

La première anomalie est l'existence continue d'une ancienne règle du droit constitutionnel britannique, dont nous avons hérité à la Conquête et qui remonte au moins jusqu'au 16<sup>e</sup> siècle. Cette règle de *common law* s'appliquait automatiquement dans tout l'empire britannique, et s'applique toujours au Québec, à moins qu'elle ne soit écartée par une loi. La règle est à l'effet que la fin du règne d'un roi ou d'une reine britannique, que ce soit par un décès ou une abdication, entraîne immédiatement la dissolution de l'Assemblée nationale et de nouvelles élections, de même que la fin instantanée de la charge des juges et autres représentants de l'État qui ont prêté serment à Sa Majesté.

Cette règle, dite de dévolution de la couronne, a pris naissance à une époque où l'État était considéré une émanation de chaque monarque individuel. La vie de ce dernier était le fondement de l'existence de l'État. Cette vision est aujourd'hui dépassée puisque le droit constitutionnel actuel fait plus nettement la distinction entre la personne et l'institution. Il demeure vrai que Sa Majesté incarne l'État, mais on ne confond plus de nos jours le roi ou la reine du moment avec la couronne, qui jamais ne meurt dans notre cadre constitutionnel actuel.

Mais la règle demeure, et il faut toujours que le pouvoir législatif compétent intervienne pour l'empêcher de renaître par défaut. Elle appartient au fond du droit canadien qui existe toujours à l'état virtuel. Le parlement britannique a commencé à légiférer pour en limiter la portée dès 1707, mais cette première loi ne s'appliquait qu'au Royaume-Uni tel qu'il existait alors, ce qui signifie que la règle n'était pas limitée ici. Au début du 19<sup>e</sup> siècle, les parlements du Bas-Canada et du Haut-Canada ont tous deux été dissous par le gouverneur à la mort d'un souverain britannique. En 1843, le parlement du Canada-Uni a écarté la règle de *common law* pour la

première fois. En 1867, dès sa création, le parlement fédéral en a fait autant. Les provinces l'ont toutes imité par la suite pour leurs propres fins. La dernière à le faire a été Terre-Neuve en 2019.

Au Québec, comme vous le savez, il existait des dispositions législatives qui écartaient l'ancienne règle, mais l'adoption d'une nouvelle Loi sur l'Assemblée nationale en 1982 les a omises, ce qui est la deuxième anomalie. On peut se demander si cette omission fut par inadvertance ou si le gouvernement de l'époque estimait que la règle était sans conséquence. Quoi qu'il en soit, au moins un juriste a soulevé depuis la possibilité de difficultés sérieuses si elle n'était pas à nouveau mise de côté explicitement par une loi. Il est vrai que les avocats sont payés pour avoir de l'imagination, et que si un procureur de la défense en droit criminel n'hésite pas à invoquer l'arrêt Jordan pour demander un arrêt des procédures, il ou elle n'hésitera pas non plus un instant pour demander au juge s'il a prêté serment au nouveau roi d'Angleterre. Cela fait sourire, mais le problème est hélas réel. Cela dit, le projet de loi me semble bien rédigé et paraît couvrir tous les angles d'une contestation éventuelle.

Il est toutefois malheureux qu'en 2021, des ressources législatives et gouvernementales du Québec doivent être consacrées à se pencher sur les inconvénients de l'ancien droit britannique. Cela n'est possible que parce que le rapatriement unilatéral de la Constitution canadienne en 1982 n'a pas eu lieu pour la monarchie. C'est la grande exception du rapatriement. Sur ce plan, le Canada n'a pas encore atteint l'indépendance constitutionnelle, contrairement à l'autre grande fédération du Commonwealth, qui est l'Australie. Le plus haut tribunal australien, la High Court, considère que la réalité politique de l'indépendance, qui a eu lieu en même temps que le Canada, a fait du droit britannique un droit étranger comme celui de tout autre État. Au Canada, les règles britanniques sur la monarchie continuent de s'appliquer parce que le droit britannique est toujours le nôtre en cette matière.

Nous le constaterons à nouveau à la fin du règne d'Elizabeth II qui, inévitablement, surviendra bientôt. À ce moment, la succession royale sera instantanée. Aucune intervention législative de l'Assemblée nationale ou

du parlement fédéral ne sera requise. Le cadre législatif applicable ne sera ni canadien ni québécois. Il sera fourni par les lois britanniques poussiéreuses sur la succession royale qui datent de 1689 et de 1701. En réponse à mon interrogatoire dans l'affaire Motard-Taillon, un expert fédéral a déclaré que le Canada exprimait sa souveraineté en choisissant de se soumettre à celle d'un autre État pour les règles relatives à son chef d'État. Le Canada n'a jamais tranché le cordon ombilical constitutionnel. Ce n'est pas ma conception de la souveraineté, et ce ne devrait pas être la vôtre. Une telle conception est regrettable pour le Canada et inacceptable pour le Québec.

Les lois de 1689 et de 1701, qui font partie de notre droit constitutionnel malgré nous, ont été marquées par les guerres de religion européennes. C'est ce qui fait que notre chef d'État est un membre d'une famille britannique qui doit être de religion anglicane, une branche du christianisme qui est pratiquée par environ 5% des Canadiens. Même s'il pratique cette religion, un citoyen canadien ne peut pas devenir chef d'État dans son propre pays. Ces règles canado-britanniques sont en contradiction avec le principe de laïcité et le droit à l'égalité garantis par la Charte québécoise. La monarchie est bien sûr le plus grand symbole de l'inégalité, du colonialisme et de la Conquête. Le peuple québécois ne l'a jamais choisie.

Les membres de l'Assemblée nationale seront prochainement appelés à inscrire dans la constitution provinciale, qui est reconnue par la Constitution canadienne depuis 1867, le fait indéniable que le Québec est une nation. Si elle pouvait librement exercer son droit à l'autodétermination interne dans le cadre canadien, il est certain que la nation québécoise choisirait de former une république. Cela va de soi depuis longtemps.

Si le Québec était une république associée dans le cadre canadien, vous n'auriez pas à adopter le projet de loi 86. Vous n'auriez pas à obtenir la signature d'un lieutenant-gouverneur nommé par Ottawa pour transformer les projets de loi que vous adoptez en lois du Québec. Vous n'auriez pas à subir un droit étranger à l'intérieur de nos institutions fondamentales.

C'est ce qui nous conduit à vous proposer d'aller plus loin.

### Une réflexion nécessaire

Les Québécois ne veulent ni de Charles III ni de William V. Ils croient que le moment est venu d'abolir la monarchie au Québec. Le peuple québécois est républicain.

L'idée républicaine est une caractéristique profonde de notre nation, autant que l'attachement à la langue française ou la laïcité.

Les Québécois veulent entrer dans la normalité. La normalité, c'est que les trois quarts des États de la Terre, environ cent cinquante sur deux cents, sont des républiques et que cette tendance est nettement croissante depuis plus d'un siècle. En 1900, il y avait un empereur en Chine, en Allemagne et en Autriche, un tsar en Russie, un sultan en Turquie, des rois en Égypte, en Grèce, en Italie, au Portugal et nous en passons. Tout cela a disparu.

Dans le Commonwealth, tous les États membres avaient le roi d'Angleterre comme chef d'État à l'origine. L'Irlande a été exclue du Commonwealth en 1948 parce qu'elle a osé devenir une république. Le Royaume-Uni a accepté l'inévitable en 1950 lorsque l'Inde, au moyen d'une assemblée constituante, en a fait autant. Aujourd'hui, seulement seize des États membres sur cinquante-trois conservent la monarchie. Ce nombre a considérablement décliné au cours du règne d'Élisabeth II. Plus des deux tiers des membres du Commonwealth sont maintenant des républiques. Il n'y a rien de plus banal que la république dans le Commonwealth. Ces républiques reconnaissent Sa Majesté à titre de chef du Commonwealth, une fonction qui n'est pas héréditaire et qui pourrait donc être attribuée un jour à un Canadien ou un Québécois.

Les seize États du Commonwealth qui conservent la monarchie seront bientôt quinze, puisque la Barbade a annoncé qu'elle deviendrait une république cet automne. Dans toutes les Amériques, de l'Arctique à l'Antarctique, outre la Barbade, seuls trois États sont encore des monarchies : le Canada, la Jamaïque et les Bermudes. Les États-Unis et tous les pays d'Amérique latine sont depuis des siècles des républiques.

Les quatorze États du Commonwealth, à l'exclusion du Royaume-Uni, qui seront encore des monarchies à la fin de cette année, seront les seuls au monde à conserver un chef d'État étranger. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Jamaïque ont indiqué l'intention d'abolir la monarchie à la fin du règne d'Élisabeth II. Loin d'être dans le camp de la normalité, le Canada est un retardataire constitutionnel.

La CORÉQ n'a pas à convaincre nos concitoyens que le moment est venu d'agir. Elle a seulement à convaincre les membres de l'Assemblée nationale du Québec.

Deux questions peuvent légitimement être posées. Comment faire et par quoi remplacer la monarchie?

#### Par quoi remplacer la monarchie?

La réponse à la deuxième question est évidente. La monarchie ne peut être remplacée que par la République du Québec. Dans le cadre canadien actuel, le lieutenant-gouverneur représente la Couronne canadienne. Il doit être remplacé par un gouverneur qui représente la nation québécoise. Il n'est pas nécessaire d'attribuer à ce gouverneur des pouvoirs plus importants que ceux du lieutenant-gouverneur actuel. L'important est de rapatrier la fonction de chef de l'État fédéré québécois. Il faut donc que ce gouverneur soit désigné par l'Assemblée nationale ou élu au suffrage universel. Ce changement à lui seul accroîtra la visibilité et la puissance symbolique du chef de l'État québécois, et renforcera notre identité nationale. De plus, le Québec pourra s'autodésigner comme République associée dans la Constitution canadienne. Rien, en principe, n'empêche le Québec de devenir une république dans le cadre canadien, et ce même si le Canada devait choisir de conserver la monarchie.

En passant, le choix du reste du Canada n'est pas acquis. Un nombre croissant de Canadiens hors Québec est favorable à l'abolition de la monarchie. Ce nombre grandit avec l'immigration et dépasse aujourd'hui nettement les 40% selon les sondages. Le multiculturalisme canadien affaiblit la monarchie. Nombre de nouveaux citoyens canadiens comprennent difficilement pourquoi ils doivent prêter allégeance à une reine étrangère à laquelle ils ne seront jamais attachés. Pour eux aussi la

république est la normalité, et c'est normal parce qu'ils n'ont pas connu la monarchie dans leur pays d'origine.

### Comment faire?

L'abolition de la monarchie sera le plus important changement constitutionnel depuis 1982. Il importe de bien le préparer.

Elizabeth II est devenue reine en 1952 et a été couronnée l'année suivante. Pendant cette période, une importante mise à jour du statut juridique de la monarchie a eu lieu. Le gouvernement fédéral de l'époque a été pro-actif à cet égard. Le gouvernement du Québec et l'Assemblée nationale devront être pro-actifs d'ici le prochain couronnement pour répondre aux attentes du peuple québécois.

Certains changements peuvent avoir lieu sans modifier la Constitution canadienne. Ces changements devraient être lancés dans les prochains mois. La priorité immédiate devrait être la sélection par l'Assemblée nationale du prochain, et dernier, lieutenant-gouverneur du Québec. La durée du mandat des lieutenant-gouverneurs n'est pas fixée par la Constitution. Comme l'actuel lieutenant-gouverneur a été nommé en 2015 et qu'il est maintenant âgé, on peut toutefois raisonnablement s'attendre à ce qu'il soit remplacé par Ottawa après les élections fédérales qui auront lieu cette année et la nomination d'un nouveau gouverneur général. Mais il n'est plus acceptable que le chef de l'État au niveau québécois soit nommé par le gouvernement canadien.

L'Alberta nous indique la voie à suivre pour le moment. On sait que les membres du Sénat canadien sont également nommés par Ottawa, ce que cette province n'accepte plus depuis plusieurs années. L'Alberta a déjà procédé dans le passé à l'élection au suffrage universel d'un sénateur, même si la Constitution réserve la nomination au gouvernement canadien. Le gouvernement Harper avait accepté ce choix démocratique et y avait donné suite. L'Alberta s'apprête, le 18 octobre prochain, jour des élections municipales dans cette province, à tenir une autre élection sénatoriale. Il sera difficile pour le gouvernement canadien, quel qu'il soit, de rejeter ce choix démocratique. Le gouvernement albertain est pro-actif.

Il faut faire de même pour la fonction de lieutenant-gouverneur. Il n'est toutefois pas nécessaire de le faire élire au suffrage universel. L'Assemblée nationale pourrait faire connaître son choix dès cet automne en votant à la majorité des deux tiers, comme elle le fait déjà pour plusieurs autres fonctions. Une telle façon de faire serait tout à fait valide puisque, sur le plan constitutionnel, il s'agirait d'une simple suggestion. Certaines suggestions sont difficiles à ignorer.

La fonction de lieutenant-gouverneur a été conçue en 1867 pour placer les provinces dans un état de subordination. Cet état est incompatible avec le respect de la nation québécoise. L'Assemblée nationale doit construire et renforcer notre identité nationale en abolissant ce reliquat d'un passé révolu.

Plus fondamentalement, la Constitution canadienne ne doit pas être vue comme un obstacle à l'abolition de la monarchie, mais plutôt comme une manière de procéder. Toutes les dispositions écrites de la Constitution sont soumises au principe démocratique. La Constitution comprend la jurisprudence constitutionnelle tout autant que les règles écrites. Le Canada n'est pas le Cadenas puisque nous pouvons en sortir légalement, comme l'a indiqué la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession du Québec* en 1998. Cet avis du plus haut tribunal a été qualifié de plus important jugement de son histoire par le juge en chef de l'époque.

Dans cette affaire, dans laquelle j'ai été profondément impliqué, la Cour suprême a indiqué comment l'Assemblée nationale pouvait initier un changement constitutionnel majeur. J'ai été à cette occasion le principal auteur du mémoire, et l'unique auteur de la plaidoirie, présentés à la Cour suprême par Me André Joli-Cœur, l'avocat chargé d'exprimer les arguments juridiques en faveur de l'indépendance du Québec en l'absence du gouvernement du Québec. Dans ce mémoire et dans cette plaidoirie, nous avons été les seuls parmi les nombreux intervenants à proposer à la Cour suprême de créer de toutes pièces une obligation constitutionnelle de donner suite à un référendum favorable à la souveraineté.

La Cour suprême a accepté cette proposition. Elle a créé ce qu'elle a appelé l'obligation de négocier, une notion empruntée au droit du travail que le

législateurs québécois connaissent déjà. La Cour suprême n'a nullement exigé la tenue d'un référendum pour déclencher l'obligation de négocier. Elle s'est appuyée sur la souveraineté parlementaire puisque la souveraineté du peuple n'existe pas en droit canadien. Il suffit donc d'une simple résolution de l'Assemblée nationale pour déclencher l'obligation de négocier.

La Cour suprême a étendu l'obligation de négocier bien au-delà du cas de l'accession à la souveraineté. Cette obligation peut s'appliquer à toute modification de la Constitution du Canada, comme le professeur Taillon l'a écrit dans une revue de droit en 2012.

L'obligation de négocier est unique au monde à notre connaissance. Pour s'en prévaloir, il suffit d'avoir la volonté de donner suite à celle du peuple québécois.

L'obligation de négocier n'est pas une obligation de résultat. Mais encore une fois certaines suggestions, qui s'appuient sur de vastes consensus, ont un très grand poids. Nul besoin dans ce cas d'un référendum pour démontrer l'existence de ce consensus ou pour lui donner un poids politique supplémentaire. Il reviendra au Canada d'accommoder le Québec parce que ce sera dans son intérêt. La Constitution du Canada devra être rendue conforme à la Constitution du Québec. C'est ce que veut le peuple québécois.

Aucune province ne s'est prévalué jusqu'ici de l'obligation de négocier. L'abolition de la monarchie est peut-être la meilleure occasion historique pour commencer à le faire, et pour banaliser par la suite cet exercice. Si elle est maniée avec justesse, l'obligation de négocier peut nous placer pour la première fois aux commandes de notre histoire.

Encore une fois, la voie à suivre est tracée par l'Alberta. Le gouvernement de cette province a annoncé la tenue, le 18 octobre prochain, d'un référendum destiné à rouvrir la Constitution canadienne en même temps que l'élection sénatoriale mentionnée. Il est prévu que la campagne référendaire débutera le 7 septembre 2021.

Le gouvernement albertain a choisi l'outil référendaire même s'il n'est pas requis sur le plan juridique. Le premier ministre de cette province a déclaré à Radio-Canada en 2019 qu'il s'appuyait sur le *Renvoi sur la sécession du Québec* afin de déclencher l'obligation de négocier. Selon l'un des constitutionnalistes qui le conseillent, le référendum sera suivi de résolutions d'appui des quatre autres assemblées législatives des provinces dirigées par des gouvernements conservateurs.

Si cette démarche est suivie, la Constitution canadienne sera rouverte sans l'intervention du Québec. L'obligation de négocier s'appliquera cependant à lui comme au gouvernement canadien et à ceux des autres provinces. Il n'aura d'autre choix que de se présenter à la table constitutionnelle.

Le mode d'emploi de l'obligation de négocier sera alors inventé. Ce précédent sera déterminant pour la suite de l'histoire constitutionnelle canadienne et québécoise.

Le Québec ne sera nullement tenu de se limiter à l'ordre du jour de l'Alberta. La Constitution sera rouverte en totalité. L'Assemblée nationale devra fixer ses priorités. Auparavant, le gouvernement devra obtenir un mandat de négocier du peuple québécois aux élections d'octobre 2022. Ce mandat et ces priorités devront inclure l'abolition de la monarchie et la mise en place de la République du Québec, sans se limiter à celles-ci.

Que la nation québécoise soit dignement représentée. Que vive longuement la République du Québec.

