



# AMBITION. AFFIRMATION. ACTION.

Rapport du Comité consultatif sur  
les enjeux constitutionnels du Québec  
au sein de la fédération canadienne

2024

DATE : 5 décembre 2024

OBJET : **Erratum – Rapport 2024 du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne**

Veillez prendre note de la présence d'une inexactitude dans le rapport 2024 du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne déposé le 26 novembre 2024 à l'Assemblée nationale.

Vous trouverez la ci-joint la nouvelle légende du graphique afférent aux *SOLDES BUDGÉTAIRES PROJETÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DES ÉTATS FÉDÉRÉS ET TERRITOIRES (en milliards de dollars)* en page 68 du rapport. Les soldes budgétaires projetés du gouvernement fédéral auraient dû être identifiés en bleu dans la légende et non en vert.

Merci de prendre bonne note de ces changements.

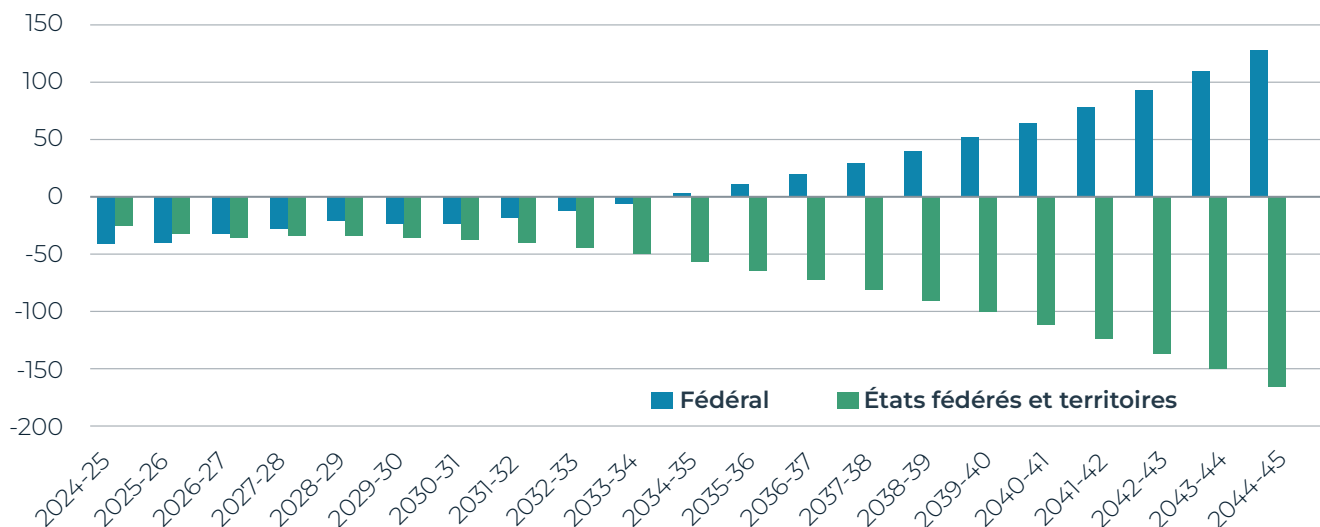


Mes Sébastien Proulx et Guillaume Rousseau

Coprésidents du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne

p. j. Nouvelle légende du graphique afférent aux *SOLDES BUDGÉTAIRES PROJETÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DES ÉTATS FÉDÉRÉS ET TERRITOIRES (en milliards de dollars)*

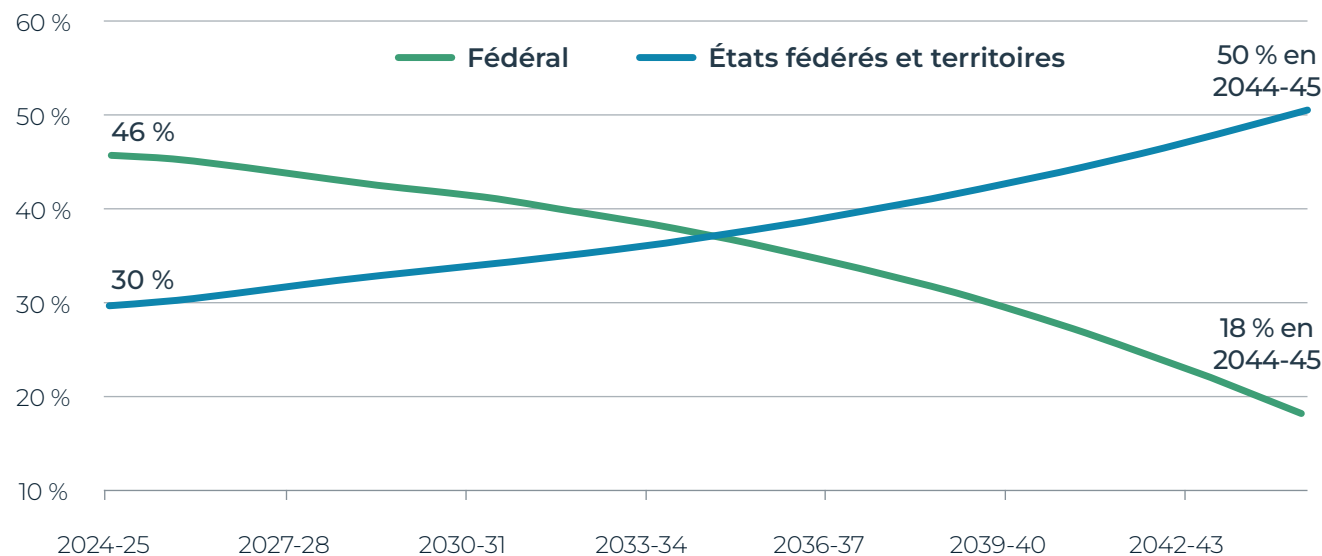
## SOLDES BUDGÉTAIRES PROJÉTÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DES ÉTATS FÉDÉRÉS ET TERRITOIRES (en milliards de dollars)



Source: Ministère des Finances du Québec à partir de données du Conference Board du Canada.

L'évolution de la dette nette en proportion du produit intérieur brut (PIB) est aussi très révélatrice quant à la marge de manœuvre financière des États membres. Selon les prévisions du Conference Board du Canada, la dette nette fédérale diminuera de 28 points de pourcentage entre 2024-2025 (46 %) et 2044-2045 (18 %), alors que pendant la même période, celle des entités fédérées et des territoires augmentera de 20 points de pourcentage (de 30 % à 50 %) <sup>250</sup>.

## PROJECTION DE LA DETTE NETTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DES ÉTATS FÉDÉRÉS ET TERRITOIRES (en pourcentage du PIB)



Source: Ministère des Finances du Québec à partir de données du Conference Board du Canada.

250 Conference Board du Canada, *op. cit.*, note 246.

---

## Crédits

### Rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne

#### NOTE AU LECTEUR

Le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne a officié à titre indépendant. Par conséquent, les analyses, points de vue et recommandations avancés dans ce rapport n'engagent que ses membres. Par ailleurs, veuillez noter que les délibérations afférentes au mode de nomination de juges ont été effectuées en l'absence de M<sup>e</sup> Amélie Binette en raison de son statut de membre du Comité consultatif sur les nominations à la magistrature fédérale pour la province de Québec — Ouest.

#### Secrétariat général

M<sup>e</sup> Marie-Catherine Paré

#### Recherche

M<sup>e</sup> Mathieu Arvais

M<sup>e</sup> Jean-François Beaupré

M<sup>e</sup> Alexis Bélanger

M<sup>me</sup> Josée Bergeron

M. Ludovic Blais

M<sup>e</sup> Marie-Catherine Bolduc

M<sup>me</sup> Christiane Bourque

M<sup>e</sup> Étienne Cloutier

M<sup>me</sup> Audrey Comeau

M<sup>me</sup> Emilie Desmarais-Girard

M<sup>e</sup> Benoit Doré-Coulombe

M<sup>me</sup> Claire Fecteau

M. Martin Fournier

M<sup>e</sup> Evelyne Gagné

M. Damien Huntzinger

M<sup>e</sup> Jean-Philippe Lebrun

M. Éric Marquis

M<sup>e</sup> Jean-Guilhem Tovar

M. Jérôme Tremblay

M<sup>e</sup> Pierre Vallée

M<sup>e</sup> Caroline Voisard

#### Rédaction

Guylaine Boucher

Ce document peut être consulté sur le site officiel du gouvernement du Québec: [www.quebec.ca](http://www.quebec.ca).

#### Référence suggérée

Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne (2024). *Ambition. Affirmation. Action. Rapport du comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne.*

#### Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024

Bibliothèque et Archives Canada, 2024

ISBN: 978-2-550-99175-5 (imprimé)

ISBN: 978-2-550-99176-2 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2024

Tous droits réservés pour tous les pays. La reproduction et la traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

# Lettre au ministre de la justice



Le 25 novembre 2024

Monsieur le ministre,

Le mandat que vous nous avez confié nous invitait à une réflexion approfondie sur les mesures à prendre pour assurer la protection et l'affirmation des droits collectifs de la nation québécoise ainsi que le respect de ses valeurs et de son identité distinctes. Il en appelait également à identifier les gestes à poser pour garantir le respect des champs de compétence du Québec et accroître son autonomie au sein de la fédération canadienne. C'est avec plaisir que nous avons relevé ce défi.

Le rapport qui résulte de nos analyses et délibérations comporte 42 recommandations. Certaines d'entre elles couvrent plus d'un aspect du mandat, d'autres sont de nature plus ciblée. Ensemble, elles posent les bases de ce que nous espérons être la nouvelle stratégie du gouvernement du Québec en matière d'affaires constitutionnelles et doivent, à ce titre, être considérées comme un tout cohérent.

D'autres avant nous se sont intéressés aux questions étudiées. La richesse et la pertinence des travaux de ces groupes de réflexion ont été à l'origine des positions défendues pendant de nombreuses années au sein de la fédération canadienne par les gouvernements québécois successifs. Les succès, comme les échecs découlant de ces actions, ont contribué à façonner la nation québécoise, tant sur le plan social, économique que politique. Quelles que soient nos allégeances, nous sommes collectivement les héritiers de ces efforts d'affirmation.

Le Québec d'aujourd'hui n'est cependant plus le même et cet état de fait se reflète dans les moyens proposés par notre Comité. Résolument proactive, la posture mise de l'avant vise à ce que le Québec use de tous les moyens à sa disposition pour occuper l'espace qui lui revient, y compris à l'échelle internationale. Elle a aussi pour objectif de se projeter dans la fédération canadienne autrement que par les voies traditionnellement admises.

Les recommandations avancées sont le fruit d'un travail mené en collégialité. Elles prennent appui sur des centaines d'heures de délibérations, lectures et rencontres avec des personnes et des organisations de différents horizons ainsi que sur les mémoires reçus. Nous tenons d'ailleurs à remercier chaleureusement chacune d'entre elles pour leur collaboration. Merci également à la solide équipe de professionnels en soutien à nos réflexions. Leur apport nous a été d'une aide précieuse.

Rien de tout cela n'aurait en outre été possible sans la confiance que vous nous avez témoignée en nous donnant ce mandat. Nous vous en remercions.

## Les membres du Comité

Amélie Binette

Luc Godbout

Catherine Mathieu

Sébastien Proulx

Guillaume Rousseau

Martine Tremblay

# Résumé



En vertu du décret officialisant sa mise sur pied, le Comité avait pour mandat de :

[...] recommander des mesures visant à protéger et promouvoir les droits collectifs de la nation québécoise, à assurer le respect de ses valeurs sociales distinctes et de son identité distincte, à garantir le respect des champs de compétence du Québec et à accroître son autonomie au sein de la fédération canadienne<sup>1</sup>.

Le décret constitutif conçoit plus spécifiquement le Comité à examiner les conséquences des empiétements de l'État fédéral et l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence du Québec sous l'angle des mesures à prendre pour s'y soustraire. Il incitait également le Comité à tracer la voie menant au plein exercice de la liberté constitutionnelle du Québec, notamment en matière d'autonomisation du droit québécois, de nomination des juges des tribunaux supérieurs, d'immigration, de culture et de relations internationales. Par-dessus tout, il énonçait le souhait que les outils permettant au Québec d'établir et de faire valoir ses propres choix dans tous les domaines touchant la cohésion nationale soient identifiés.

Proactive et affirmée, la posture recommandée par le Comité en réponse à ces questions veut que le Québec utilise tous les moyens à sa disposition pour préserver ses caractéristiques fondamentales et affirmer sa liberté constitutionnelle de manière unilatérale, ce qui réfère — dans le contexte — au plein exercice de ses compétences et à la possibilité d'accroître sa capacité d'action. Plus précisément, cela inclut d'avoir recours à la procédure de modification unilatérale prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>2</sup> (Partie V) pour introduire des changements directement dans la Constitution du Canada aussi souvent que cela s'avère pertinent, comme le Québec l'a fait au cours des dernières années, notamment pour y inscrire l'existence de la nation québécoise et y consacrer sa langue officielle et commune, le français. Cette posture prévoit aussi que l'État québécois initie des procédures de modification constitutionnelle par voie bilatérale, soit avec le concours du parlement fédéral, lorsqu'il rencontre des obstacles à son affirmation par voie unilatérale, comme il l'a fait avec succès en 1997 pour déconfessionnaliser ses commissions scolaires et comme la Saskatchewan l'a fait récemment. Sans en faire une recommandation, le Comité propose en outre de rester ouvert aux procédures de modifications constitutionnelles multilatérales lorsqu'il s'agit du meilleur moyen pour le Québec d'exercer sa liberté constitutionnelle et que ces modifications sont susceptibles de recevoir l'appui des autres États fédérés.

Le rapport découlant de cette posture se partage en trois principaux segments.

## Le Québec comme État-nation

Le premier de ces segments s'intéresse au Québec comme État-nation. Il rappelle qu'en raison de son histoire, sa langue et sa culture, le Québec dispose d'une identité nationale antérieure à l'État canadien. Ce segment démontre également comment, dans une succession ininterrompue de gestes d'affirmation, les gouvernements québécois de toute allégeance n'ont jamais cessé de faire valoir les caractéristiques fondamentales du Québec, que ce soit à travers leurs représentations, les lois qu'ils ont adoptées ou les institutions dont ils se sont dotés. Références à l'appui, le texte rappelle en outre que le caractère national et unique du Québec est aujourd'hui considéré comme une réalité incontestable et que cette reconnaissance est venue tant des pouvoirs politiques que judiciaires.

1 Décret n° 925-2024, G.O. II, 26 juin 2024, 156<sup>e</sup> année, n° 26, p. 4387.

2 *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B du *Canada Act 1982 (R.-U.)*, 1982, c. 11.

## Le Québec comme État fédéré

Après avoir établi le lien entre les spécificités du Québec et sa volonté d'affirmation, le rapport pose ensuite un regard sur les enjeux relatifs au pacte fédératif canadien. Plus spécifiquement, la deuxième partie du rapport propose un rappel des caractéristiques généralement associées à une fédération et met en lumière l'interprétation différente que feront — de tout temps — les États fédérés et l'État fédéral de l'entente qui les unit. Par ailleurs, comme prévu dans le mandat qui lui a été confié, le Comité consacre une part importante de ce chapitre aux empiètements fédéraux dans les champs de compétence des États fédérés et à leurs effets, tant pour la population que sur le plan identitaire. La confusion générée par l'interprétation du modèle fédératif, sa complexité, son incohérence à certains égards et les coûts qu'il engendre comptent parmi les éléments listés, sans oublier la prise en compte insuffisante des spécificités du Québec. Les tentatives de réformer globalement le fonctionnement du système fédéral sont aussi soulignées, de même que le sentiment de lassitude qu'elles ont généré dans la population sans pour autant être porteuses d'avancées significatives pour le Québec et les États fédérés en général.

## Le Québec en action – Mesures recommandées

Outre la posture résumée précédemment, la troisième partie du rapport met de l'avant 42 mesures concrètes<sup>3</sup>. Le premier bloc de mesures recommandées a trait au pouvoir constituant du Québec et à l'exercice de sa liberté constitutionnelle.

Les recommandations phares de cette partie préconisent l'adoption d'une constitution codifiée par l'État québécois et d'une loi-cadre sur la liberté constitutionnelle. En plus d'enchâsser la notion de citoyenneté québécoise, la constitution codifiée suggérée pourrait, selon le Comité, inclure les caractéristiques spécifiques de la nation québécoise (langue française, droit civil, etc.), les symboles qui y sont associés (devise, drapeau, etc.), les éléments relatifs à l'organisation de l'État québécois (régime parlementaire, Assemblée nationale, etc.) ainsi que certaines lois fondamentales actuellement en vigueur, comme la *Charte des droits et libertés de la personne*, la *Charte de la langue française* et la *Loi sur la laïcité de l'État*.

Inspirée des lois-cadres en vigueur au Québec et de lois similaires adoptées par l'Alberta et la Saskatchewan, la loi-cadre sur la liberté constitutionnelle permettrait quant à elle au Québec de prévenir les ingérences fédérales en faisant de la défense et de l'accroissement de la liberté constitutionnelle du Québec une responsabilité partagée par l'ensemble des ministères et organismes publics. Elle ferait aussi en sorte de structurer plus solidement les réactions de l'État québécois aux ingérences fédérales.

Ces deux recommandations principales viennent avec une série d'autres mesures, dont la modernisation et la francisation de certaines dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* et le retrait de toutes références monarchiques ou liées aux legs coloniaux des lois québécoises. Elles s'accompagnent en outre de la création d'un Conseil constitutionnel non judiciaire et d'une Commission parlementaire traitant exclusivement des questions relatives à la liberté constitutionnelle du Québec et aux relations internationales. L'objectif poursuivi ici est double : doter le Québec de son propre outil d'analyse des différends constitutionnels et outiller les parlementaires pour favoriser une prise de décision éclairée à cet égard.

---

<sup>3</sup> Une liste regroupant l'ensemble des recommandations est disponible à la fin de ce rapport.

Dans une perspective de liberté constitutionnelle et d'autonomisation du droit québécois, le Comité recommande également dans cette partie du rapport de modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* afin d'ajouter un nouvel article consacrant la prépondérance des lois québécoises en matière de propriété et droit privé. Il énonce également un certain nombre d'actions à prendre eu égard aux chartes des droits et libertés, dont des changements à la Charte québécoise elle-même et une modification constitutionnelle de la Charte canadienne, portant sur l'interprétation asymétrique des droits relatifs à l'instruction dans la langue de la minorité.

Le deuxième bloc de recommandations est en relation avec l'État fédéral.

Il s'ouvre sur une revendication relative au respect et à l'accroissement de l'autonomie fiscale de l'État québécois. Le Comité est non seulement d'avis que les représentations historiques du Québec en faveur d'une plus grande autonomie fiscale ne doivent jamais cesser, mais il propose plusieurs mesures en ce sens. Parmi celles-ci figure la recommandation de contester devant les tribunaux la constitutionnalité des initiatives fédérales découlant du pouvoir fédéral de dépenser. En parallèle, le Comité recommande de mettre de l'avant une proposition de modification constitutionnelle visant à assortir le pouvoir fédéral de dépenser d'un droit de retrait avec pleine compensation pour le Québec.

Les différents programmes de transferts fédéraux, dont le programme de péréquation, font également l'objet de recommandations. Le Comité propose notamment d'effectuer une contestation judiciaire en vue de faire respecter le principe de péréquation et d'abolir le plafond actuellement imposé lors du calcul des sommes versées aux États fédérés. Il suggère aussi de négocier, d'une part, l'abolition du transfert canadien en matière de santé en échange de l'occupation entière du champ fiscal de la taxe sur les produits et services ainsi que, d'autre part, le retrait du Québec du transfert sur les programmes sociaux contre un espace fiscal accru équivalent.

Toujours en relation avec l'État fédéral, le Comité s'intéresse aux pouvoirs de nomination dont disposent les autorités fédérales canadiennes au regard de certaines fonctions. Que ce soit à l'égard des juges de la Cour supérieure et de la Cour d'appel du Québec ou des trois juges québécois siégeant à la Cour suprême, le Comité recommande que les personnes désignées pour occuper ces fonctions soient choisies sur la base d'une liste fournie par le gouvernement du Québec. Il en va de même pour la désignation de la personne occupant la fonction de lieutenant-gouverneur. Le Comité suggère également de remplacer le titre de lieutenant-gouverneur par une dénomination témoignant du rôle secondaire qu'il joue au Québec et éliminant la subordination à l'endroit du gouverneur général. Le mode de sélection des sénateurs est aussi abordé. Le Comité inscrit cependant la question dans le cadre plus large d'une réflexion sur la réforme du sénat canadien, ce qui inclut le rôle des États fédérés dans le processus.

Après avoir mis en relief les enjeux relatifs aux nominations, le Comité insiste sur la pertinence de renforcer la diplomatie interparlementaire à l'échelle du Canada entre les États fédérés et surtout sur l'importance que les États fédérés, dont le Québec, reprennent du pouvoir sur les initiatives de modification constitutionnelle.

Finalement, conformément à son mandat, le Comité s'est intéressé à certaines questions spécifiques, dont l'immigration, la culture et les relations internationales.

En ce qui concerne l'immigration, le Comité considère que le Québec a non seulement le devoir de continuer à exercer les pouvoirs qui sont les siens en matière d'immigration, mais aussi de revendiquer toutes les compétences nécessaires pour assurer la protection de son identité et de ses caractéristiques spécifiques. En réponse à l'afflux important de demandeurs d'asile, le Comité recommande également de négocier une entente Canada-Québec portant sur la proportion de personnes accueillies dans ce contexte ainsi que sur le partage des responsabilités et des ressources les concernant. Pour pallier les difficultés du présent système, le Comité est en outre d'avis qu'il devient nécessaire de définir un cadre d'intégration. En conséquence, il recommande de procéder à l'élaboration et à l'adoption d'une loi-cadre sur le modèle québécois d'intégration et de gestion de la diversité.

Rappelant les intrusions de l'État fédéral en culture, le Comité affirme par ailleurs que la promotion et la diffusion de la culture québécoise ne devraient en aucun cas dépendre d'abord du gouvernement fédéral ou de sociétés d'État fédérales, comme la Société Radio-Canada. À ce titre, il recommande de renforcer la mission culturelle et éducative accordée à Télé-Québec, pour y intégrer notamment un mandat d'information nationale et régionale. Il suggère également d'effectuer des représentations auprès de l'État fédéral pour que le respect et la défense de la spécificité du Québec soient nommément inscrits dans le mandat de la Société Radio-Canada. Après avoir insisté sur le leadership que doit assumer le Québec en matière de découvrabilité des contenus numériques, le Comité termine ses recommandations sur la culture en réitérant l'importance pour le gouvernement du Québec de mettre de l'avant une proposition constitutionnelle visant à assortir le pouvoir fédéral de dépenser d'un droit de retrait avec pleine compensation pour le Québec.

Poursuivant avec les éléments entourant la représentation du Québec au niveau international, le Comité rappelle la nécessité d'accroître l'action du Québec à l'international afin de pouvoir bénéficier d'un réel pouvoir d'influence. À cet égard, il recommande en premier lieu de faire de la doctrine Gérin-Lajoie un élément de la constitution québécoise codifiée. Il avance également la proposition d'inscrire dans la *Loi constitutionnelle de 1867* le principe voulant qu'il appartienne au Québec d'assumer sur le plan international le prolongement de ses compétences internes. En supplément, il propose de lier formellement l'adhésion du Québec aux ententes et traités internationaux conclus par le gouvernement fédéral à sa participation directe aux négociations, et ce, pour toutes questions en lien avec ses compétences ou ses caractéristiques spécifiques. Misant sur une intensification de l'action diplomatique dans tous les domaines, le Comité recommande de confier au ministère des Relations internationales et de la Francophonie un rôle de coordination plus affirmé au regard de l'ensemble des relations qu'entretiennent les ministères et les organismes publics avec l'étranger.

En conclusion, l'ensemble des propositions mises de l'avant militent pour une stratégie proactive et volontariste, qui accentue le virage entrepris au cours des dernières années en matière constitutionnelle. Tout en procurant au Québec la latitude requise pour évoluer conformément à ses aspirations, cette stratégie ne préjuge pas des choix qu'il pourra ou souhaitera faire dans l'avenir. Quel que soit le mode d'action privilégié, l'objectif poursuivi est clair : agir avec audace pour permettre au Québec d'exercer sa pleine liberté constitutionnelle, sans s'imposer de limites quant à son autonomie.

# Table des matières



<b>Lettre au ministre de la justice</b> . . . . .	<b>3</b>
<b>Résumé</b> . . . . .	<b>4</b>
<b>Mise en contexte</b> . . . . .	<b>11</b>
Le mandat du Comité . . . . .	<b>11</b>
La composition du Comité et les travaux réalisés . . . . .	<b>12</b>
Le contexte de réalisation des travaux. . . . .	<b>13</b>
<b>Le Québec comme État-nation</b> . . . . .	<b>15</b>
Des caractéristiques fondamentales. . . . .	<b>15</b>
Un fait établi. . . . .	<b>17</b>
Une volonté d'émancipation. . . . .	<b>18</b>
<b>Le Québec comme État fédéré</b> . . . . .	<b>20</b>
Des visions opposées. . . . .	<b>21</b>
Des empiétements aux impacts majeurs . . . . .	<b>22</b>
Des tentatives de réformes globales infructueuses. . . . .	<b>25</b>
<b>Le Québec en action Mesures recommandées</b> . . . . .	<b>29</b>
Une posture d'affirmation et d'action . . . . .	<b>29</b>
Des outils et une mécanique de mise en œuvre expliqués. . . . .	<b>32</b>
Des mesures audacieuses et innovantes . . . . .	<b>37</b>
<b>En relation avec le pouvoir constituant du Québec et sa liberté constitutionnelle</b> . . . . .	<b>37</b>
Doter le Québec de sa propre constitution codifiée. . . . .	<b>37</b>
Faire de la défense et de l'accroissement de la liberté constitutionnelle du Québec une responsabilité partagée . . . . .	<b>48</b>
Outiller les parlementaires pour favoriser une prise de décision éclairée . . . . .	<b>51</b>
Doter le Québec de son propre outil d'analyse des différends constitutionnels . . . . .	<b>53</b>
Favoriser une interprétation distincte des droits et libertés et une protection accrue de la langue française . . . . .	<b>55</b>
Consacrer la prépondérance des lois québécoises en matière de propriété et droit privé . . . . .	<b>64</b>

<b>En relation avec l'État fédéral</b> . . . . .	<b>67</b>
Revendiquer le respect et l'accroissement de l'autonomie fiscale . . . . .	<b>67</b>
Investir les institutions . . . . .	<b>80</b>
Exercer un rôle de direction dans les relations intergouvernementales . . . . .	<b>85</b>
<b>En relation avec certains enjeux spécifiques</b> . . . . .	<b>87</b>
Redéfinir le cadre d'action du Québec en matière d'immigration . . . . .	<b>87</b>
Protéger la spécificité culturelle du Québec . . . . .	<b>91</b>
Accroître la voix et la présence du Québec à l'international . . . . .	<b>96</b>
<b>Conclusion</b> . . . . .	<b>102</b>
<b>Liste des recommandations</b> . . . . .	<b>103</b>
<b>Notes biographiques des membres du comité</b> . . . . .	<b>106</b>



*Nous sommes des Québécois.  
Ce que cela veut dire d'abord et avant  
tout, et au besoin exclusivement, c'est  
que nous sommes attachés à ce seul  
coin du monde où nous puissions  
être pleinement nous-mêmes, ce  
Québec qui, nous le sentons bien, est  
le seul endroit où il nous soit possible  
d'être vraiment chez nous.*



**René Lévesque**

*Option Québec  
1968*

# Mise en contexte



Le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne a été créé par le gouvernement du Québec le 5 juin 2024.

## LE MANDAT DU COMITÉ

En vertu du décret qui officialise sa mise sur pied, ce Comité avait pour mandat de :

[...] recommander des mesures visant à protéger et promouvoir les droits collectifs de la nation québécoise, à assurer le respect de ses valeurs sociales distinctes et de son identité distincte, à garantir le respect des champs de compétence du Québec et à accroître son autonomie au sein de la fédération canadienne<sup>4</sup>.

Dans le cadre de la réalisation de son mandat, et comme formulé dans son décret constitutif, le Comité était notamment convié par le gouvernement à examiner :

- *les pouvoirs du Québec en matière d'immigration;*
- *les empiétements de l'ordre de gouvernement fédéral dans les domaines de compétence du Québec ainsi que les conséquences de ces empiétements, notamment sur les choix et priorités du Québec, la qualité des services publics offerts à la population québécoise et l'accroissement des formalités administratives et des coûts qui en découlent;*
- *la capacité du Québec à faire ses propres choix, notamment en matière de langue, de laïcité, de culture et dans tous les autres domaines touchant sa cohésion nationale;*
- *la capacité du Québec de parler de sa propre voix à l'international, non seulement dans tous les domaines qui relèvent de sa compétence, mais également sur d'autres sujets d'intérêt pour la nation québécoise;*
- *l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence du Québec et le droit du Québec de se retirer d'un programme fédéral avec pleine compensation;*
- *le mode de nomination des juges de la Cour supérieure du Québec, de la Cour d'appel du Québec et de la Cour suprême du Canada;*
- *les moyens de favoriser l'autonomie du droit québécois, notamment de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12)<sup>5</sup>.*

4 *Op. cit.*, note 1.

5 *Ibid.*

## LA COMPOSITION DU COMITÉ ET LES TRAVAUX RÉALISÉS

Pour mener à bien ce mandat, le Comité a pu compter sur la contribution de six personnes expertes des domaines politique, constitutionnel et fiscal<sup>6</sup>. À savoir :

- Madame Amélie Binette, professeure au Département de droit de l'Université du Québec en Outaouais;
- Monsieur Luc Godbout, professeur titulaire au Département de fiscalité de l'Université de Sherbrooke et titulaire de la Chaire en fiscalité et en finances publiques;
- Madame Catherine Mathieu, professeure au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal et directrice du programme de baccalauréat en droit;
- Monsieur Sébastien Proulx, avocat, ancien ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ancien ministre de la Famille;
- Monsieur Guillaume Rousseau, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke et directeur des programmes de droit et politique appliqués de l'État;
- Madame Martine Tremblay, historienne et consultante en affaires publiques, ancienne sous-ministre et ancienne cheffe de cabinet des premiers ministres René Lévesque et Pierre Marc Johnson.

Messieurs Sébastien Proulx et Guillaume Rousseau en assumaient la présidence.

Son rapport, incluant ses recommandations, était attendu au plus tard le 15 octobre 2024. Avec l'accord des autorités, et dans le souci de mener à bien le mandat établi, le dépôt du rapport a toutefois été reporté au 25 novembre 2024. Les travaux se sont par conséquent échelonnés de juin 2024 à novembre 2024.

À l'intérieur de cette période, le Comité s'est réuni à de nombreuses reprises. Les réflexions de ses membres ont été nourries par la contribution de plusieurs personnes et organisations, que ce soit en réponse à des demandes d'information ou à des mandats de recherche ciblés, ou encore de manière volontaire par l'entremise de l'un des 44 mémoires qui lui ont été soumis<sup>7</sup>.

Le Comité a par ailleurs choisi de limiter son analyse et ses recommandations aux thèmes évoqués dans le décret et aux enjeux qui en découlent. Ainsi, bien qu'elle soit d'intérêt, la question de la relation entre l'État québécois et les nations autochtones n'a pas été traitée de manière spécifique. Cela dit, les réalités particulières aux Premières Nations et aux Inuit sont demeurées présentes à l'esprit des membres du Comité tout au long des travaux et font l'objet de références à différents endroits dans le présent rapport lorsque cela s'avère pertinent. Le Comité invite le gouvernement à y voir le rappel de l'importance des enjeux autochtones quand vient le temps d'exercer sa liberté constitutionnelle et de s'affirmer comme nation.

---

<sup>6</sup> Les notices biographiques de chacun d'entre eux sont disponibles à la fin de ce rapport.

<sup>7</sup> Les mémoires reçus dans le cadre des travaux peuvent être consultés sur le [site Internet du Comité](#).

## LE CONTEXTE DE RÉALISATION DES TRAVAUX

L'annonce de la création du Comité est survenue après que le Parlement du Québec ait adopté plusieurs lois visant à affirmer les caractéristiques fondamentales de la nation québécoise. Pensons notamment à l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État*<sup>8</sup>, au renforcement de la *Charte de la langue française* par l'entremise de la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*<sup>9</sup> ainsi qu'à l'abolition de l'obligation de prêter serment au roi pour siéger à l'Assemblée nationale du Québec<sup>10</sup>.

Au-delà de leur existence propre, de l'avis du Comité, ces lois marquent un changement important dans la manière pour le Québec d'exercer sa liberté constitutionnelle. Pour la première fois de l'histoire, des lois d'affirmation, adoptées par le Parlement, ont en effet mené à des modifications directes de la *Loi constitutionnelle de 1867* par l'ajout de trois articles spécifiques au Québec. C'est le cas des articles 90Q.1 et 90Q.2<sup>11</sup> affirmant respectivement que les Québécois et les Québécoises forment une nation et que le français est leur seule langue officielle et leur langue commune. Il en va de même de l'article 128Q.1 confirmant l'abolition de l'obligation de prêter serment au roi pour siéger à l'Assemblée nationale du Québec<sup>12</sup>.

Le Québec n'est d'ailleurs pas le seul État fédéré à avoir introduit directement des changements au cadre constitutionnel existant au cours des dernières années. La Saskatchewan a fait de même en 2023 avec l'entrée en vigueur de la *Saskatchewan First Act*, venant notamment inscrire dans la *Loi constitutionnelle de 1867* un article affirmant son autonomie à l'égard de ses champs de compétence et de ses ressources (90S.1)<sup>13</sup>. Ces ajouts pourraient paver la voie à une nouvelle ère constitutionnelle.

Impossible par ailleurs de passer sous silence le fait que les travaux du Comité ont débuté après une année de grande tension entre le gouvernement fédéral et le Québec. Mentionnons les discussions entourant l'immigration et l'accueil des demandeurs d'asile<sup>14</sup> ainsi que les réactions suscitées par certaines mesures budgétaires récentes mises de l'avant par le gouvernement fédéral dans des dossiers relevant des compétences des États fédérés tels que la petite enfance, l'habitation et la santé.

Les travaux réalisés avaient en outre pour toile de fond un environnement culturel et linguistique sous pression, alors que la part de personnes parlant principalement le français à la maison au Québec connaît un déclin accéléré<sup>15</sup>.

Chacun de ces éléments de contexte renvoie aux caractéristiques particulières de la nation québécoise, à l'interprétation généralement admise du fédéralisme en contexte plurinational, à son fonctionnement parfois problématique et à la liberté d'agir du Québec comme État fédéré.

Ils ont nourri l'analyse du Comité et sont abordés plus en détail dans les deux prochaines sections de ce rapport, soit celle portant sur le Québec comme État-nation et celle traitant du Québec comme État membre de la fédération canadienne.

Ils sont aussi à la base de la posture générale et des mesures recommandées par le Comité dans la troisième partie de ce rapport où sont regroupées les réponses aux questions soulevées dans le décret gouvernemental ayant donné naissance au Comité.

8 *Loi sur la laïcité de l'État*, L.Q. 2019, L-0.3.

9 *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, L.Q. 2022, c. 14.

10 *Loi visant à reconnaître le serment prévu par la Loi sur l'Assemblée nationale comme seul serment obligatoire pour y siéger*, L.Q. 2022, c. 30.

11 *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, art. 166.

12 *Op. cit.*, note 10.

13 *The Saskatchewan First Act*, L.S. 2023, c. 9, art. 5.

14 Gouvernement du Québec. (2024, 20 février). *Demandeurs d'asile — Le gouvernement fédéral n'a plus le choix d'agir dit Québec*. [Communiqué]. [En ligne](#).

15 Office québécois de la langue française. (2024). *Rapport sur l'évolution de la situation linguistique au Québec*, p. 23.



*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 développement.*



**Robert Bourassa**

Premier ministre du Québec  
*Remarques préliminaires au sujet de l'échec de l'Accord du lac Meech  
Assemblée nationale du Québec, 22 juin 1990*

# Le Québec comme État-nation



En raison de son histoire, sa langue et sa culture, le Québec dispose d'une identité nationale antérieure à l'État canadien.

De la rébellion des patriotes sous l'occupation britannique aux positions défendues par les gouvernements de toute allégeance qui l'ont dirigé par la suite, jamais le Québec n'a cessé de faire valoir cette spécificité.

## DES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES

La succession ininterrompue de gestes d'affirmation et de revendication de la part des Québécois et des Québécoises a contribué à façonner la nation québécoise et à cristalliser ce qui est aujourd'hui convenu d'appeler les caractéristiques fondamentales du Québec.

Parmi ces caractéristiques figurent notamment le français comme seule langue officielle et langue commune, une tradition juridique de droit civil et la laïcité de l'État. Autant d'éléments au regard desquels, dira le constitutionnaliste Benoît Pelletier, le «gouvernement [du Québec] se reconnaît des responsabilités claires<sup>16</sup>» et qui, au fil du temps, seront protégés ou incarnés par des lois ou des normes juridiques précises. Au-delà du *Code civil du Québec* à proprement parler, pensons ici notamment à la *Charte de la langue française* (loi 101) adoptée en 1977 ou aux toutes récentes *Loi sur la laïcité de l'État*<sup>17</sup> et *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*<sup>18</sup>.

Sur le plan sociohistorique — et comme le consacre la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* adoptée en 2000<sup>19</sup> —, s'ajoute à cela la présence millénaire de 11 Premières Nations et du peuple inuit sur le territoire, d'une communauté historique d'expression anglaise et l'apport des Québécois et Québécoises de toutes origines au développement du Québec.

La singularité de plusieurs institutions québécoises et l'histoire ayant présidé à leur création contribuent aussi à son caractère distinct.

16 Pelletier, B. (2023). La laïcité : le choix du Québec. Regards pluridisciplinaires sur la Loi sur la laïcité de l'État. Dans M.-A. Turcotte (dir.), *La théorie du fédéralisme et son application au contexte multinational canadien* (p. 461). Ministère de la Justice du Québec.

17 *Op. cit.*, note 8.

18 *Op. cit.*, note 9.

19 *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, RLRQ, c. E-20.2.

À la faveur de la Révolution tranquille et de l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Jean Lesage, l'éducation et la santé ont notamment été prises en charge par l'État, l'Église étant remplacée par une gestion publique et laïque des milieux d'enseignement et de soins. Parmi les gestes les plus importants posés durant cette période figurent la mise sur pied de la commission Parent (1961) ainsi que la création d'un ministère de l'Éducation (1964), du réseau des cégeps (1967) et de l'Université du Québec (1968). Un réseau de santé et de services sociaux est également mis en place pour améliorer la qualité de vie et renforcer le filet de sécurité sociale.

Porté par la volonté d'agir en maître d'œuvre de la préservation et du rayonnement de la culture québécoise, dès 1961, l'État instaure aussi son propre ministère de la Culture<sup>20</sup>. À la même époque, il jette des ponts avec les pays de la francophonie et met de l'avant ce qu'il est désormais convenu d'appeler la doctrine Gérin-Lajoie, voulant que le Québec puisse agir à l'international, dans les domaines relevant de son champ de compétence<sup>21</sup>.

La nationalisation de l'électricité — approuvée par une élection référendaire en 1962 — pose par ailleurs les bases d'un désir de contrôle accru sur l'économie qui demeure, encore aujourd'hui, l'une des caractéristiques fondamentales du modèle québécois.

En ayant recours à une modification constitutionnelle unilatérale, le Québec s'est aussi réapproprié ses instances démocratiques. Sous la gouverne du parti unioniste de Jean-Jacques Bertrand, non seulement le Conseil législatif — hérité du régime britannique — est aboli en 1968, mais l'Assemblée législative change de nom pour devenir l'Assemblée nationale du Québec<sup>22</sup>.

Les années 1970, marquées par le passage au pouvoir du gouvernement libéral de Robert Bourassa et du gouvernement souverainiste de René Lévesque, ont pour leur part vu les droits et libertés de la personne consacrés dans une Charte<sup>23</sup> et le français établi comme langue officielle du Québec<sup>24</sup>, en plus de voir son usage renforcé dans les domaines de l'éducation, du travail et des affaires.

C'est aussi durant cette décennie, soit en 1975, que le Québec élabore et signe la Convention de la Baie-James et du Nord québécois qui vient réguler ses rapports avec la nation eeyou (Crie) et le peuple inuit et poser les bases d'un nouveau modèle de gestion du territoire de la baie James<sup>25</sup>. Dès sa signature, l'entente est présentée comme le premier traité moderne signé avec des nations autochtones au Canada. Elle sera complétée par la signature en 2002 d'une nouvelle entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la nation eeyou, connue sous le nom de la Paix des Braves<sup>26</sup>.

20 Linteau, P.-A., Durocher, R., Robert, J.-C. et Ricard, F. (1989). *Histoire du Québec contemporain : le Québec depuis 1930*. Éditions du Boréal, p. 711-719.

21 *Discours du ministre de l'Éducation et vice-premier ministre Paul Gérin-Lajoie devant le corps consulaire de Montréal*, le 12 avril 1965.

22 *Loi concernant le Conseil législatif*, L.Q. 1968, c. 9.

23 *Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1975, c. 6.

24 *Charte de la langue française*, L.Q. 1977, c. 5.

25 *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Grand Council of the Crees (of Quebec), Northern Québec Inuit Association, gouvernement du Canada, Société d'énergie de la baie James, Société de développement de la baie James, Commission hydroélectrique du Québec et gouvernement du Québec, 11 novembre 1975. Une entente similaire sera signée avec les Naskapis en 1978.

26 *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*. Gouvernement du Québec, Cris du Québec, 7 février 2002.

À ce jour, le Québec demeure en outre le seul membre de la fédération canadienne à prélever son propre impôt sur le revenu des particuliers. Retrouvée en 1954<sup>27</sup>, sous l'impulsion du gouvernement de l'Union nationale de Maurice Duplessis et de sa *Loi de l'impôt provincial sur le revenu*<sup>28</sup>, l'autonomie fiscale dont dispose le Québec lui permettra plus tard d'adapter sa fiscalité en vue de soutenir ses orientations en matière de développement socioéconomique<sup>29</sup>. La fiscalité est d'ailleurs encore aujourd'hui l'un des leviers d'action privilégiés du gouvernement québécois en matière de politiques publiques<sup>30</sup>.

Pour les mêmes raisons, le Québec est aussi l'un des rares États fédérés à s'être retiré de certains programmes fédéraux, dont le Programme canadien d'aide financière aux étudiants. L'éducation relevant de son champ de compétence législative, le Québec a en effet choisi de ne pas adhérer au programme fédéral, préférant instaurer un programme d'aide financière aux études adapté aux particularités québécoises.

## UN FAIT ÉTABLI

Chacun de ces éléments a fait en sorte que le caractère national et unique du Québec est aujourd'hui considéré comme une réalité incontestable.

La reconnaissance est venue tant des pouvoirs politiques que judiciaires.

La spécificité du Québec a notamment été reconnue par la Chambre des communes à deux reprises, une première fois en 1995 pour établir que «le Québec forme, au sein du Canada, une société distincte<sup>31</sup>» et une seconde fois en 2006 alors que la Chambre adoptait une résolution reconnaissant que «les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein du Canada uni<sup>32</sup>».

De manière plus précise, la résolution de 1995 soutiendra la nécessité pour la Chambre des communes de reconnaître que la société distincte que forme le Québec se définit par «une majorité d'expression française, une culture unique et une tradition de droit civil<sup>33</sup>». En introduisant pour la première fois le concept de nation, la motion de 2006 reconnaîtra pour sa part, selon Benoît Pelletier, «l'importance politique et sociologique de la nation québécoise au sein du Canada, mais aussi sa contribution historique à la définition même de ce pays<sup>34</sup>».

---

27 Le gouvernement d'Adélard Godbout adopte la *Loi de l'impôt de Québec sur le revenu* en 1940. Cette loi s'appliquera aux revenus de l'année 1939 et suivantes. En vue de soutenir l'effort de guerre, avec l'accord des États fédérés et en échange de compensations financières, entre 1942 et 1947, le gouvernement fédéral est toutefois le seul à lever des impôts sur le revenu des particuliers, sur le profit des sociétés et sur les successions. Le Québec réintroduira son propre impôt sur le profit des sociétés à la fin des années 1940 et l'impôt sur le revenu des particuliers en 1954. Source: Godbout, L. (2017). *Regard sur les 100 ans de l'impôt sur le revenu*. *Regard CFFP*, R2017-04.

28 *Loi de l'impôt provincial sur le revenu*, L.Q. 1954, c. 17.

29 Godbout, L. et Robert-Angers, M. (2023). *Policy Forum*. Comment se matérialise l'exercice de l'autonomie fiscale du Québec? *Revue fiscale canadienne*, 71(3), p. 804-805.

30 Godbout, L. et St-Maurice, Y. (2019). *Synthèse de la Journée de réflexion sur la déclaration de revenus unique: Entre enjeux et opportunités, la simplicité s'impose*. Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, p. 3-4 et 795-811.

31 *Débat de la Chambre des communes*. *Compte rendu officiel (Hansard)*, 11 décembre 1995, p. 71-73.

32 *Débat de la Chambre des communes*. *Compte rendu officiel (Hansard)*, 27 novembre 2006, p. 41-78.

33 *Débat de la Chambre des communes*. *Compte rendu officiel, op. cit.*, note 31, p. 71-73.

34 Pelletier, *op. cit.*, note 16, p. 461.

À plusieurs reprises, les tribunaux ont aussi reconnu le caractère distinct ou national du Québec à l'intérieur du Canada. Parmi les plus marquants, soulignons l'avis rendu en 1998 par la Cour suprême en réponse au *Renvoi relatif à la sécession du Québec* où il était affirmé que :

Le principe du fédéralisme facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une province donnée. C'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone et qui [sic] possède une culture distincte. Ce n'est pas le simple fruit du hasard. La réalité sociale et démographique du Québec explique son existence comme entité politique et a constitué, en fait, une des raisons essentielles de la création d'une structure fédérale pour l'union canadienne en 1867<sup>35</sup>.

Des propos similaires sont également avancés par le plus haut tribunal au Canada dans un autre avis rendu en 2014. Appelés à prendre position sur les conditions d'admissibilité aux postes réservés à des juges québécois à la Cour suprême, les juges majoritaires soulignent en effet l'existence « des traditions juridiques et des valeurs sociales distinctes du Québec<sup>36</sup> ».

Plus récemment, dans un jugement unanime rendu en 2021, la Cour d'appel du Québec affirmait pour sa part que « le Québec n'est pas une province comme les autres » et qu'il s'agit là d'un « fait sociologique et politique incontestable<sup>37</sup> ».

Le fait que « les Québécois et les Québécoises forment une nation<sup>38</sup> » est même désormais inscrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867* à la suite d'une modification constitutionnelle unilatérale du Québec.

## UNE VOLONTÉ D'ÉMANCIPATION

Au-delà des principes, le Québec défend de longue date son autonomie au sein de la fédération canadienne. Il revendique un partage des compétences clairement défini qui réduirait les chevauchements et lui offrirait les moyens nécessaires à la protection et à la promotion de son identité. Il cherche, dira le premier ministre Jean Lesage, « à acquérir un statut qui respecte ses caractères particuliers<sup>39</sup> ».

Si le contenu des demandes du Québec à cet égard a pu varier selon les partis au pouvoir, « aucun ne s'est effectivement accommodé de l'idée que le Québec forme une simple collectivité territoriale<sup>40</sup> ». Dans son ouvrage *Égalité ou indépendance*, Daniel Johnson, père, a traduit cette volonté par le fait que « le Canada ne soit pas uniquement une fédération de dix provinces, mais une fédération de deux nations égales en droit et en fait<sup>41</sup> ».

À travers leurs interventions, les gouvernements québécois en sont d'ailleurs venus, selon le politologue Marc Chevrier, « à jouer le rôle d'un véritable gouvernement national, qui, par la confiance et les attentes que lui porte la population, juge essentiel d'être considéré comme une communauté nationale distincte<sup>42</sup> ».

Ces visées se buteront toutefois aux limites du pacte fédératif et surtout à l'interprétation qui en est faite par le gouvernement fédéral et par les tribunaux, comme l'illustre le contenu du prochain segment de ce rapport portant sur le Québec comme État fédéré.

35 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 59.

36 *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, art. 5 et 6, [2014] 1 R.C.S. 433, par. 49.

37 *Hendersen c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCA 565, par. 104.

38 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 90Q.1.

39 Discours de Jean Lesage, Canadian Club, 22 septembre 1965, p. 1.

40 Chevrier, M. (1996). *Le fédéralisme canadien et l'autonomie du Québec: perspective historique*. Ministère des Relations internationales.

41 Johnson, D. (1990). *Égalité ou indépendance, 25 ans plus tard*, VLB Éditeur.

42 Chevrier, *op. cit.*, note 40.



*Le Québec, comme entité politique, existait avant la création de la fédération canadienne. C'est parce qu'il a exercé son droit de choisir librement son statut politique que le Québec a, en 1867, contribué à créer le Canada. N'oubliez jamais cela. En adhérant à la fédération, le peuple québécois n'a ni renoncé à son droit de choisir un autre statut politique ni voulu soumettre pour toujours son destin à un Parlement dont la majorité des membres provient de l'extérieur du Québec.*



**Joseph Facal**

Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes  
*Intervention devant le Comité législatif de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C20 – Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son Avis sur le renvoi en sécession du Québec le 24 février 2000*

# Le Québec comme État fédéré



Le Québec est aussi un État membre de la fédération canadienne.

Une fédération naît généralement de l'association de plusieurs communautés ou nations souhaitant s'unir autour d'intérêts communs. Cela dit, il n'existe pas de définition universelle du fédéralisme<sup>43</sup>. Chaque État adapte la formule fédérative en fonction de ses besoins propres, de son contexte sociopolitique et de sa situation économique<sup>44</sup>. Il suffit de prendre connaissance de la variété de modèles et d'expériences fédératives dans le monde pour s'en convaincre.

Les fédérations partagent toutefois un certain nombre de caractéristiques communes<sup>45</sup>.

Tout d'abord, elles s'organisent autour de compétences partagées entre au moins deux ordres de gouvernement autonomes et libres d'exercer leur souveraineté dans leurs champs de compétences respectifs, sans intervention ni interférence de l'autre ordre de gouvernement.

Pour reprendre les mots de la professeure Johanne Poirier, «le respect de l'autonomie est l'un des fondements du système fédéral». Cette dernière rappelle d'ailleurs que l'étymologie du terme «autonomie» («auto»-«nomos») signifie adopter ses propres normes, et ce, sans interférence d'un autre gouvernement, et ajoute que «[c]eci est d'autant plus vrai lorsqu'une entité fédérée représente une minorité culturelle au sein d'un régime fédéral multinational». De son point de vue, «[i]gnorer le "contrat" initial qui vise notamment à préserver la diversité, au profit d'une forme d'efficacité, peut être source d'instabilité politique, de rapports de force, voire d'injustice<sup>46</sup>».

La formule fédérale, dira le constitutionnaliste Benoît Pelletier, est aussi généralement «fondée sur la reconnaissance du droit à la différence<sup>47</sup>» et sur «l'asymétrie dans les rapports entre les partenaires fédératifs<sup>48</sup>», car, a-t-il précisé, «toutes les entités constitutives ont consenti volontairement à mettre en commun leurs ressources et leurs richesses sans toutefois renoncer à leur identité<sup>49</sup>».

Une fédération peut d'ailleurs être plurinationale, auquel cas les divisions territoriales entre les États fédérés suivent généralement les différences culturelles, religieuses ou linguistiques, comme ce qui prévaut en Belgique et au Canada<sup>50</sup>. Dans les autres cas, les divisions territoriales ou le découpage géographique des États fédérés sont essentiellement de nature administrative. Les États-Unis sont un bon exemple d'une fédération organisée autour d'une nation unique malgré ses nombreuses disparités régionales.

43 Mathieu, F., Guénette, D. et Gagnon, A.-G. (2020). *Cinquante déclinaisons de fédéralisme. Théorie, enjeux et études de cas*, Presses de l'Université du Québec, coll. Politeia, p. 8; Poirier, J. et Gaudreault-DesBiens, J.-F. (2017). From Dualism to Cooperative Federalism and Back: Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism. Dans P. C. Oliver et al. (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution* (p. 391-393). Oxford University Press; Palermo, F. et Kössler, K. (2017). *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*. Hart Publishing, p. 38; Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford University Press, p. 94.

44 Pelletier, *op. cit.*, note 16, p. 407.

45 Wheare, K. C. (1963) *Federal Government*, 4<sup>e</sup> éd., Oxford University Press, p. 10; Brouillet, E. (2005). *La négation de la nation - L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Éditions du Septentrion, p. 79-86; Guénette, D. (2023). Le fédéralisme consociatif et la révision constitutionnelle: Perspective comparative sur la Belgique, le Canada et la Suisse. Les Presses de l'Université Laval, p. 16-18; Delpérée, F. et Verdussen, M. (2005). L'égalité, mesure du fédéralisme. Dans J.-F. Gaudreault-DesBiens et F. Gélinas (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie* (p. 193-198). Éditions Yvon Blais.

46 Poirier, J. (2009). Le partage des compétences et les relations intergouvernementales: la situation du Canada. Dans B. Fournier et M. Reuchamps (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada: Un dialogue comparatif* (p. 107-120). De Boeck.

47 Pelletier, *op. cit.*, note 16, p. 409.

48 *Ibid.*

49 Pelletier, *op. cit.*, note 16, p. 410.

50 Wheare, *op. cit.*, note 45, p. 41.

Nonobstant cette particularité, les rapports entre l'État fédéral et les États fédérés sont majoritairement régis par une constitution écrite et supralégislative, c'est-à-dire ayant préséance sur les autres lois en vigueur. Le modèle fédératif sous-tend également la présence d'un arbitre capable de trancher les différends entre les États membres de manière impartiale et indépendante<sup>51</sup>. L'indépendance de cet arbitre s'illustre généralement par un processus de nomination impliquant les deux ordres de gouvernement<sup>52</sup>.

## DES VISIONS OPPOSÉES

C'est avec la majorité de ces principes en tête que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, aujourd'hui appelé *Loi constitutionnelle de 1867*, est adopté par le parlement britannique à la demande des quatre premiers États fédérés canadiens que sont l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse.

Rapidement, l'interprétation qui sera faite de ce pacte donnera toutefois lieu à des affrontements avec l'État fédéral. Alors que celui-ci, sous l'égide du premier ministre John A. Macdonald, véhicule une conception centralisée du fédéralisme, quelques années à peine après l'adoption de la loi fondatrice, les États fédérés revendiquent une interprétation plus égalitaire du pacte fédératif. Tous en appellent à un fonctionnement respectueux de leur autonomie et de leurs différences<sup>53</sup>.

Appelé à trancher une question opposant les deux camps, dès 1892, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres, qui agit comme tribunal de dernière instance pour le Canada à l'époque, donne raison aux États fédérés. Dans un arrêt qui sera par la suite cité à de nombreuses reprises, le Conseil privé affirme en effet, en parlant de la *Loi constitutionnelle de 1867*, que :

L'objectif de cette loi n'était ni de fusionner les provinces en une seule, ni de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité centrale, mais de créer un gouvernement fédéral dans lequel elles devraient toutes être représentées et qui serait responsable de l'administration exclusive des affaires dans lesquelles elles ont un intérêt commun, chaque province maintenant par ailleurs son indépendance et son autonomie<sup>54</sup>.

En dépit de cette décision non équivoque, le partage des compétences entre les deux ordres de gouvernement et la manière dont il est exercé continueront de susciter les débats. De tout temps, quelle que soit leur allégeance politique, les gouvernements du Québec combattront d'ailleurs l'ingérence et les pouvoirs exercés par l'État fédéral dans les domaines réservés aux États fédérés<sup>55</sup>. Les dernières années ne font pas exception<sup>56</sup>.

Au gré des contestations devant les tribunaux et des représentations politiques, le concept d'empiètement ou d'ingérence du fédéral sera défini de multiples façons.

51 Brouillet, E. (2011). La légitimité fédérale du processus de nomination des juges à la Cour suprême du Canada. *Revue générale de droit*, 41, p. 282; Watts, R. L. (2008). *Comparing Federal Systems*, 3<sup>e</sup> éd. McGill-Queen's University Press, p. 159.

52 Brouillet, E. et Tanguay, Y. (2011). La légitimité de l'arbitrage constitutionnel en régime fédératif multinational. Le cas de la Cour suprême du Canada. Dans M. Seymour et G. Laforest (dir.), *Le fédéralisme multinational: Un modèle viable ?* (p. 137). Peter Lang.

53 Chevrier, *op. cit.*, note 40, p. 6-7.

54 *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437, 440-442. [Notre traduction].

55 Secrétariat du Québec aux relations canadiennes. (2001). *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*. [En ligne](#); Secrétariat du Québec aux relations canadiennes. (2019). *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 2001 à 2018*. [En ligne](#).

56 Pour prendre connaissance des motions récemment adoptées par le gouvernement du Québec, voir le site Internet du Secrétariat du Québec aux relations canadiennes, section *Positions historiques, Motions de l'Assemblée nationale*. [En ligne](#).

Dans le cadre de ses travaux, en s'en remettant à l'histoire constitutionnelle du Québec, le Comité a toutefois convenu d'identifier les empiétements ou ingérences comme toute loi ou initiative fédérale (politique, plan d'action, programme ou stratégie de financement) qui outrepassent les compétences législatives fédérales inscrites dans la Constitution du Canada ou qui porte atteinte à la souveraineté des États fédérés et à leurs caractéristiques fondamentales.

Les exemples permettant d'illustrer la définition accolée au concept ne manquent pas. Pensons à la *Loi canadienne sur la santé* par laquelle le gouvernement fédéral détermine, depuis 1984, les conditions et les critères imposés aux États fédérés pour recevoir la totalité des transferts financiers en santé auxquels ils ont droit, et ce, malgré le fait que les soins de santé et les hôpitaux ne soient pas de son ressort<sup>57</sup>. Il en va de même de la tentative de l'État fédéral d'instituer une commission des valeurs mobilières unique ou encore de réglementer l'ensemble des activités des cliniques et des laboratoires de fertilité au tournant des années 2000<sup>58</sup>. Une série de programmes récemment mis en place, dont le Fonds pour accélérer la construction de logements inscrit dans le budget 2024 du gouvernement fédéral, témoigne par ailleurs de l'ingérence fédérale actuelle dans des secteurs ne relevant pas de ses compétences<sup>59</sup>.

## DES EMPIÉTEMENTS AUX IMPACTS MAJEURS

Les conséquences du non-respect du pacte fédératif sont nombreuses et affectent tant la population que la liberté constitutionnelle de l'État québécois.

### Du point de vue de la population

La première de ces conséquences est le fait que le Québec soit régulièrement obligé de faire des choix difficiles entre la défense de ses compétences et l'accès aux services ou programmes fédéraux pour sa population, ce qui, en plus de générer un certain cynisme, peut priver des personnes de soins ou de services adaptés à leurs besoins et à leurs réalités.

Le déploiement du Régime canadien de soins dentaires est un exemple récent de ce dilemme. Opposé à l'incursion du fédéral dans l'un de ses champs de compétence, le gouvernement du Québec a en effet entrepris des négociations avec le gouvernement fédéral pour se soustraire au régime pancanadien avec pleine compensation et utiliser les transferts provenant du programme fédéral pour bonifier la couverture de soins dentaires des Québécois et des Québécoises<sup>60</sup>. Dans l'intervalle, les enfants, les personnes âgées ou handicapées hébergées dans un établissement public, par exemple en CHSLD ou en centre de réadaptation, n'avaient toutefois pas accès aux soins.

Le Comité juge déplorable que des citoyens ou citoyennes fassent les frais d'un différend constitutionnel. En imposant un programme de soins pancanadien dans un domaine exclusivement réservé aux États fédérés, le gouvernement fédéral a toutefois fait une entorse majeure au pacte fédératif. Pour le Québec, accepter une telle mesure équivaut à renoncer à ses pouvoirs. Il est donc logique qu'il s'y oppose et tente de trouver un arrangement conforme à ses revendications traditionnelles.

57 *Loi canadienne sur la santé*, L.R.C. (1985), c. C-6; *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(7), 92(13) et 92(16).

58 Secrétariat du Québec aux relations canadiennes. (2019), *op. cit.*, note 55, p. 22, par. 88-89.

59 Gouvernement du Canada. (2024). *Budget 2024*. Ministère des Finances du Canada, chapitre 1; Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Fonds pour accélérer la construction de logements*. [En ligne](#).

60 Assemblée nationale. (2023, 30 mars). [Motion adoptée à l'unanimité rappelant au gouvernement fédéral que la santé est une compétence exclusive du Québec et demandant une compensation financière sans condition équivalente à sa juste part des fonds du programme fédéral de soins dentaires](#).

Dans le cas présent, bien que le Québec ait finalement autorisé le recours au programme fédéral de soins dentaires dans ses établissements, beaucoup d'énergies ont été déployées pour résoudre des problèmes qui auraient pu être évités si le partage des compétences législatives établies par la Constitution du Canada avait été respecté. Le respect du cadre constitutionnel existant aurait aussi permis au Québec de prendre, en temps opportun, ses propres décisions quant à son panier de services dentaires. Ce raisonnement vaut d'ailleurs pour l'ensemble des programmes et services relevant des compétences des États fédérés. Il fait aussi écho aux sondages portant sur le niveau de confiance de la population à l'égard des deux ordres de gouvernement et voulant que la population québécoise préfère s'en remettre au gouvernement du Québec pour faire des choix adaptés à ses besoins plutôt qu'au gouvernement fédéral<sup>61</sup>.

Pour le Comité, l'ingérence fédérale peut également créer de la confusion quant à l'imputabilité relative à certaines mesures gérées par les États fédérés. Dans un régime démocratique, les personnes insatisfaites d'un service ou du fonctionnement d'un programme gouvernemental peuvent utiliser leur droit de vote pour exprimer leur mécontentement lors des élections. Lorsque la source de l'insatisfaction est liée à un empiètement fédéral, la population peut toutefois avoir de la difficulté à comprendre qui est le véritable responsable du problème.

Dans la même logique, tout programme fédéral caractérisé par des paiements directs à des individus ou à des organisations et qui relève d'une compétence exclusive des États fédérés peut complexifier les interactions des bénéficiaires avec les services publics. C'est le cas par exemple pour certains programmes destinés au milieu communautaire, dont l'initiative *Bien vieillir chez soi*. Les organismes admissibles doivent en effet non seulement multiplier les démarches bureaucratiques pour avoir accès aux fonds dont ils ont besoin, mais aussi effectuer une double reddition de comptes.

L'incursion du fédéral en dehors de ses domaines de compétences engendre aussi des coûts importants pour la population. À titre d'exemple, la mise en application de la *Loi canadienne sur la santé* et des différents programmes pancanadiens en santé exige la contribution de plusieurs milliers de personnes au sein de la fonction publique fédérale dans un champ d'activité qui ne relève pourtant pas de l'État fédéral et pour lequel ce dernier n'offre que très peu de services directs à la population. Or, ce sont les contribuables qui, en bout de piste, paient la facture en plus de financer les services de santé offerts par l'État fédéré. Ajoutons à cela qu'à peine 53,3% des personnes travaillant pour l'administration publique fédérale au Québec ont le français pour principale langue de travail, contre 96% dans la fonction publique québécoise<sup>62</sup>.

## Du point de vue du Québec comme État souverain dans ses champs de compétence

Au-delà des impacts directs sur la population, les empiètements fédéraux ont des conséquences sur le plan identitaire.

La non-prise en compte des spécificités du Québec compte en effet parmi les inconvénients récurrents des ingérences fédérales. Au fil des décennies, l'État québécois s'est doté de lois, d'institutions et de programmes qui répondent non seulement à ses priorités, mais aussi à sa tradition juridique de droit civil, à ses réalités culturelle et linguistique propres.

61 Daoust, J.-F. (2024). *Partage des compétences et opinion publique au Canada. Mémoire préparé pour le Conseil consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*, p. 3-4.

62 Statistique Canada. *Langue de travail dans l'administration publique. Recensement de 2021*.

Par opposition, les initiatives fédérales s'inscrivent dans une perspective pancanadienne et répondent généralement à une logique de common law et de multiculturalisme, ce qui les rend inadaptées dans un environnement comme le Québec<sup>63</sup>. La non-reconnaissance de l'application des lois québécoises en matière de statut de l'artiste et de la spécificité linguistique du Québec dans le cadre de l'élaboration du projet de loi C-11 visant à modifier la *Loi sur la radiodiffusion* est une illustration de cela. Ces éléments ont d'ailleurs fait l'objet d'une résolution de l'Assemblée nationale du Québec<sup>64</sup>.

Il arrive également que les positions prises par le gouvernement fédéral dans des champs de compétences partagées soient contraires à celles du Québec. C'est le cas dans certains dossiers environnementaux. Pensons entre autres à la volonté du gouvernement fédéral d'imposer une procédure et des critères d'évaluation environnementale uniques pour l'ensemble des projets réalisés au Canada, à laquelle l'Assemblée nationale du Québec s'est fermement opposée par voie de résolution<sup>65</sup>.

Le modèle de développement des pêches maritimes imposé par le gouvernement fédéral est un autre exemple de dossier où les visions fédérale et québécoise s'entrechoquent. La décision de Pêches et Océans Canada de miser sur l'exportation massive des produits de la mer entre en effet en confrontation avec la politique bioalimentaire du Québec qui vise, au contraire, à développer une plus grande autonomie alimentaire en s'appuyant sur la mise en valeur des ressources sur son territoire<sup>66</sup>.

Des incohérences entre les normes québécoises et fédérales découlent aussi parfois des empiétements fédéraux. En 2018, par voie de résolution, l'Assemblée nationale du Québec dénonçait le fait qu'un projet de loi fédéral (C-86) introduise une protection inférieure à ce que prévoit la législation québécoise en matière de crédit à la consommation et crée de la confusion quant aux règles applicables<sup>67</sup>. Or, il est établi que l'encadrement des rapports contractuels entre les consommateurs et les commerçants est une responsabilité des États fédérés. Cette responsabilité leur a d'ailleurs été confirmée par la Cour suprême en 2014<sup>68</sup>.

En outre, les ingérences fédérales représentent parfois des dollars en moins pour l'État québécois. La situation est entre autres observable en matière de santé. En décidant d'assortir le programme de transfert canadien en santé au respect des principes et objectifs fédéraux énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé*, s'il juge que les conditions n'ont pas été remplies, le gouvernement fédéral peut en effet retenir une partie des sommes à verser. À titre d'exemple, en 2022 et 2024, le Québec a ainsi été privé de 31 millions de dollars. Or, comme démontré plus loin dans ce rapport, en raison de sa situation démographique particulière, le Québec fait actuellement face à une explosion de ses dépenses en santé et sera tôt ou tard confronté à un manque à gagner<sup>69</sup>.

63 Guy Tremblay dira à ce propos: «[L]’économie des deux systèmes est tellement différente qu’elle perpétue des façons de penser antinomiques [...] En simplifiant un peu, on peut dire que les règles en droit civil sont posées *a priori*, tandis que les règles de common law sont dégagées des conflits, *a posteriori*. La première méthode génère des principes plus généraux; le raisonnement de droit civil est cartésien et déductif, celui de common law casuistique et inductif.» Dans Tremblay, G. (2009). *Une grille d'analyse pour le droit du Québec*. Wilson & Lafleur, p. 83 ss.

64 Assemblée nationale du Québec. (2023, 14 février). [Résolution adoptée à l'unanimité exigeant que le Québec soit consulté relativement aux orientations à donner au CRTC en lien avec le projet de loi C-11.](#)

65 Assemblée nationale du Québec. (2021, 6 octobre). [Résolution adoptée à l'unanimité réclamant la modification du cadre législatif en matière d'évaluations environnementales afin de prévoir que seule la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement s'applique aux projets relevant des compétences du Québec.](#)

66 Institut de recherche en économie contemporaine. (2024). *Le Québec et les pêches maritimes: renouveler l'approche, repenser le modèle. Mémoire présenté au Conseil consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*, p. 12.

67 Assemblée nationale du Québec. (2018, 30 novembre). [Résolution adoptée à l'unanimité dénonçant les dispositions introduites dans le projet de loi C-86 qui offrent une protection inférieure à ce que prévoit la législation québécoise en matière de crédit à la consommation et qui créeront de la confusion quant aux règles applicables en la matière et à la distribution de certains contrats d'assurance.](#)

68 *Banque de Montréal c. Marcotte*. [2014] 2 RCS 725.

69 Voir la section du rapport traitant du transfert canadien en santé en page 73.

Ajoutons à cela que les programmes fédéraux empiétant sur les compétences des États fédérés présentent un caractère hautement imprévisible et peuvent être transformés, voire abolis au gré des changements de gouvernement. Les sommes versées aux États fédérés dans le cadre de ces programmes sont elles aussi très volatiles. La décision du parti porté au pouvoir en 2006 de mettre un terme — avant son échéance — à l'entente sur le financement des services de garde conclue entre Québec et Ottawa par le gouvernement fédéral précédent est un exemple de cela<sup>70</sup>.

## DES TENTATIVES DE RÉFORMES GLOBALES INFRUCTUEUSES

Entre 1927 et 1980, treize conférences constitutionnelles ont été organisées pour tenter de solutionner les écueils relatifs au partage des compétences ou au pouvoir fédéral de dépenser<sup>71</sup>. Des commissions d'enquête ont aussi été mises en place, tant à Québec qu'à Ottawa, pour répondre à ces questions. De nombreuses rencontres plus ou moins formelles entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États fédérés ont également eu lieu<sup>72</sup>. Aucune de ces tentatives n'a mené à des modifications constitutionnelles majeures.

Il faut en effet attendre la ronde de négociations constitutionnelles de 1981 pour voir des changements apportés au pacte fédératif. Ces changements ne vont cependant pas dans le sens des revendications traditionnelles du Québec. Pire, le rapatriement de la Constitution du Canada et l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>73</sup> qui en découlent se font sans son accord et sont pour lui synonymes de perte de statut et de compétence. En lien avec cet épisode, le politologue Guy Laforest dira plus tard que, « bien loin de reconnaître le Québec comme nation, peuple ou société distincte, la réforme de 1982 part du principe qu'il n'existe au Canada qu'une seule nation, composée d'individus jouissant de droits constitutionnels égaux d'un océan à l'autre » et qu'elle s'éloigne en cela de la volonté des Pères fondateurs<sup>74</sup>.

Concrètement, le Canada profite du rapatriement de la Constitution pour introduire une charte constitutionnelle des droits. Dans la foulée, il confie à la Cour suprême le mandat d'interpréter les droits individuels qui y sont inscrits et d'invalider au besoin des lois promulguées par l'un des parlements qu'elle jugera contraires à ces droits<sup>75</sup>.

La charte comporte aussi des droits linguistiques conférant à diverses catégories de personnes le droit de recevoir en anglais l'éducation publique dispensée au Québec, ce qui va à l'encontre des efforts mis de l'avant par le Québec pour préserver sa langue dans le secteur de l'éducation.

Pour René Lévesque, alors premier ministre du Québec, cet enchâssement constitutionnel aura pour conséquence inévitable de limiter la marge de manœuvre du Québec « dans un secteur vital pour son devenir collectif ». Le Québec, ajoutera-t-il, « ne peut accepter que son autonomie en ce domaine soit remplacée par une compétence limitée sujette à l'interprétation judiciaire<sup>76</sup> ».

70 Entente Canada-Québec concernant l'apprentissage et la garde des jeunes enfants (entente de financement, conclue le 28 octobre 2005).

71 Chevrier, *op. cit.*, note 40, p. 10.

72 *Ibid.*

73 *Op. cit.*, note 2.

74 Laforest, G. (1991). L'esprit de 1982. Dans L. Balthazar, G. Laforest et V. Lemieux (dir.), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1982. Enjeux et perspectives* (p. 149-163). Les Éditions du Septentrion.

75 Chevrier, *op. cit.*, note 40, p. 15.

76 Notes du gouvernement du Québec sur la charte des droits. Réunion du Comité permanent des ministres sur la Constitution, Montréal, 8-11 juillet 1980. *Dossier sur les discussions constitutionnelles*, onglet 3, p. 5.

Abondant dans le même sens, le chef de l'opposition officielle à l'Assemblée nationale en 1981, Claude Ryan, dira qu'avec cette réforme, « c'est la défense des pouvoirs législatifs du Québec, la défense des pouvoirs constitutionnels du Québec qui sont gravement menacés » et « qu'être indifférent à une atteinte faite aux pouvoirs de l'Assemblée nationale, c'est être indifférent ou traiter à la légère les aspirations et la réalité fondamentale du peuple québécois lui-même<sup>77</sup> ».

La formule de modification introduite contribue aussi à occulter les spécificités québécoises. En plus de perdre son droit de veto historique, le Québec est désormais contraint d'obéir à une mécanique extrêmement rigide au regard de certains sujets.

Introduits sans l'accord du Québec, ces éléments seront contestés par les gouvernements québécois successifs. Certains des éléments inscrits dans l'Accord du lac Meech, signé en 1987 et censé permettre au Québec de réintégrer le giron constitutionnel, avaient pour objectif de remédier à cette situation. Pour qu'il entre en vigueur, l'accord doit cependant être ratifié par l'ensemble des assemblées législatives des États fédérés, et ce, à l'intérieur de trois ans<sup>78</sup>. Cette exigence ne sera jamais remplie. Pour le premier ministre Robert Bourassa, cet échec fait en sorte que « le processus de révision constitutionnelle existant au Canada est discrédité<sup>79</sup> ».

Quelques mois plus tard, la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (commission Bélanger-Campeau) est instituée<sup>80</sup>. Au terme des travaux de cette commission, le Parlement du Québec adopte la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, laquelle prévoit la tenue, en juin ou en octobre 1992, d'un référendum sur la souveraineté du Québec et met sur pied deux commissions d'étude, l'une sur les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, et l'autre sur toute offre au Québec par le gouvernement fédéral d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle<sup>81</sup>.

La réponse du fédéral prend la forme d'une nouvelle proposition d'entente globale négociée entre le gouvernement fédéral, les neuf États fédérés anglophones, les deux territoires et des représentants des nations autochtones. La plupart des acteurs politiques québécois interprètent le contenu de cette proposition comme un recul majeur pour le Québec<sup>82</sup>.

Malgré l'opposition, Robert Bourassa choisit de modifier la loi adoptée précédemment afin que le référendum prévu porte sur les réformes proposées par le fédéral plutôt que sur la souveraineté<sup>83</sup>. La date du référendum est fixée au 26 octobre 1992. L'option du « Non » l'emporte avec 54,3 % des voix dans l'ensemble du Canada. Les Québécois et les Québécoises rejettent la proposition dans une proportion encore plus élevée (56,7 %).

77 Assemblée nationale du Québec. (1981, 30 septembre). *Le Journal des débats*, XXV(1), p. 23.

78 McGill Law Journal. (1992). Documents du lac Meech. Recueil de textes. *McGill Law Journal*, 37, p. 146-220.

79 *Message du premier ministre Robert Bourassa adressé à la population*, 23 juin 1990.

80 *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*. RLRQ, 1990, c. 34.

81 Assemblée nationale du Québec (1991, 12 juin). Discours de Gil Rémillard, ministre de la Justice et ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes. Étude du projet de loi 150. *Journal des débats*, p. 9115.

82 Forgues, A. (1992, 25 août). *Vent de division chez les libéraux*. *Le Soleil*, cahier A, p. 1 et 4; Forgues, A. (1992, 30 août). *Le PLQ veut un référendum et une majorité préfère l'indépendance*. *Le Soleil*, cahier A, p. 1-2; Lisée, J.-F. (1994). *Le Naufrageur: Robert Bourassa et les Québécois. 1991-1992*, Éditions du Boréal, p. 678; *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à 2001*, p. 79-81, par. 313; Gouvernement du Canada. (2001). *L'Accord de Charlottetown résumé*. Bureau du Conseil privé.

83 Pépin, A. (1992, 2 septembre). *La question référendaire déposée le 9 septembre et adoptée le 15*. *La Presse*, cahier A, p. 1-2.

Ce faisant, le Québec demeure le seul État fédéré canadien à ne pas avoir adhéré à la *Loi constitutionnelle de 1982*, ce qui — avec les échanges difficiles entourant la notion de société distincte — ouvre la porte à un second référendum sur l'accession du Québec à la souveraineté en 1995. La victoire à l'arraché du camp du « Non », l'interprétation faite par la Cour suprême du droit unilatéral du Québec de faire sécession<sup>84</sup> et la *Loi sur la clarté référendaire*<sup>85</sup>, adoptée par le parlement fédéral à la suite de cette décision, scellent ensuite pour des années l'appétit du Québec pour les questions constitutionnelles.

Il faut effectivement s'en remettre à l'histoire récente pour voir certains États fédérés, dont le Québec, s'attaquer de nouveau à ces enjeux. L'approche adoptée tranche toutefois avec les grandes rondes constitutionnelles auxquelles la fédération canadienne a été habituée. Révolutionnaire, au sens de porteuse de modernité et de nouveauté, elle table plutôt sur la liberté constitutionnelle dont jouissent les États fédérés et sur la prise d'action unilatérale. Le Comité souscrit à cette stratégie. Il reconnaît également la pertinence des outils constitutionnels récemment utilisés par le Québec pour la concrétiser.

Résolument orientées vers l'action, la posture et les recommandations mises de l'avant dans la prochaine partie de ce rapport s'inscrivent dans la même logique d'affirmation. Le Comité propose une alternative structurée et audacieuse à l'attentisme des dernières décennies en matière constitutionnelle. Une réponse adaptée aux aspirations du Québec, favorable à l'exercice de sa pleine liberté constitutionnelle et à la préservation de ses caractéristiques fondamentales.

---

84 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217.

85 *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*, L.C. 2000, ch. 26.



*L'action gouvernementale actuelle déroge peut-être à l'habitude, mais elle ne déroge pas à l'ordre constitutionnel. Elle représente plutôt l'émergence d'un état d'esprit nouveau – je devrais dire l'expression nouvelle d'un état d'esprit et d'un désir de liberté qui n'ont pas cessé d'exister, à l'état latent, depuis 200 ans.*



**Paul Gérin-Lajoie**

Vice-premier ministre et ministre de l'Éducation  
*Discours prononcé devant le Corps consulaire de Montréal le 12 avril 1965*

# Le Québec en action

## Mesures recommandées



Le mandat confié au Comité l'invitait à s'interroger sur les mesures à prendre pour assurer la protection et l'affirmation des droits collectifs de la nation québécoise ainsi que le respect de ses valeurs et de son identité distincte. Il en appelait également à identifier les gestes à poser pour garantir le respect des champs de compétence du Québec et accroître son autonomie au sein de la fédération canadienne.

Le décret constitutif conviait plus spécifiquement le Comité à examiner les conséquences des empiétements de l'État fédéral et l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence du Québec sous l'angle des mesures à prendre pour s'y soustraire. Il incitait également le Comité à tracer la voie menant au plein exercice de la liberté constitutionnelle du Québec, notamment en matière d'autonomisation du droit québécois, de nomination des juges des tribunaux supérieurs, d'immigration, de culture et de relations internationales. Par-dessus tout, il énonçait le souhait que les outils permettant au Québec d'établir et de faire valoir ses propres choix dans tous les domaines touchant la cohésion nationale soient identifiés.

Les mesures présentées dans cette partie du rapport visent à répondre à ces questions. Certaines d'entre elles couvrent plus d'un aspect du mandat, d'autres sont de nature plus ciblée. Ensemble, elles tracent les contours d'un Québec affirmé et résolument tourné vers l'avenir, comme le veut la posture adoptée par le Comité et décrite en ouverture de cette section.

Par ailleurs, parce que les recommandations mises de l'avant et les outils choisis pour les mettre en œuvre peuvent paraître audacieux dans le cadre fédératif auquel l'histoire nous a habitués, le Comité a également cru bon d'en expliquer la teneur. Le segment qui en résulte met la table à la présentation des mesures recommandées.

## UNE POSTURE D’AFFIRMATION ET D’ACTION

Il ne fait aucun doute : l'heure est venue d'opter pour une approche globale et structurée en matière constitutionnelle.

Proactive et affirmée, la posture recommandée par le Comité se veut le reflet d'un Québec fort de ses acquis et résolu à ce que sa population puisse s'épanouir selon ses propres valeurs et priorités.

La multiplication des ingérences fédérales illustrée précédemment<sup>86</sup>, le recul du français comme langue d'usage et la mondialisation des enjeux, notamment dans les domaines culturel et environnemental, commandent à eux seuls l'action.

Les mesures suggérées par le Comité vont toutefois bien au-delà de la seule logique défensive.

Elles visent à mobiliser toute une population autour d'un projet commun : celui d'une nation moderne et décomplexée, capable d'appréhender les aléas d'un monde en constante évolution, tout en préservant son essence.

<sup>86</sup> Lire à ce propos la section du rapport intitulée *Le Québec comme État fédéré*.

La vision proposée n'est ni caquiste, ni libérale, ni péquiste, ni solidaire ou conservatrice, mais québécoise. Elle a pour dénominateur commun les caractéristiques fondamentales du Québec et s'appuie sur le fait que, de tout temps et peu importe leurs allégeances, les acteurs politiques québécois ont voulu permettre au Québec d'assumer sa spécificité<sup>87</sup>.

Elle met de l'avant un pacte fédératif égalitaire, où chaque État fédéré est dépositaire de sa propre liberté constitutionnelle. Elle table sur la souveraineté parlementaire du Québec et sur l'existence d'institutions démocratiques fortes et enracinées dans l'histoire, en plus de miser sur les possibilités offertes par le droit constitutionnel canadien et le fait que certaines des dispositions existantes n'ont jusqu'à présent pas été utilisées à leur pleine capacité dans une perspective d'affirmation et d'action.

Concrètement, l'approche préconisée veut que :

- **le Québec utilise tous les moyens offerts par ses propres institutions pour préserver ses caractéristiques fondamentales et affirmer sa liberté constitutionnelle.**

Il peut s'agir ici de lois votées par le Parlement du Québec, dont certaines ayant, en tout ou en partie, un statut prépondérant par rapport au reste du corpus législatif québécois, comme la *Charte de la langue française* ou une éventuelle constitution québécoise codifiée.

Aussi souvent que cela s'avère pertinent dans une perspective d'affirmation et de protection des caractéristiques fondamentales de la nation québécoise, la posture recommandée veut également que :

- **le Québec ait recours à la procédure de modification unilatérale prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982 (Partie V)* pour introduire des changements directement dans la Constitution du Canada.**

Pensons ici à l'adoption de lois qui, en plus d'enrichir le corpus législatif québécois, prévoient l'ajout d'articles spécifiques au Québec dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, comme ce fut le cas notamment avec la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français* et la loi venue abolir l'obligation de prêter serment au roi pour siéger à l'Assemblée nationale<sup>88</sup>, toutes deux adoptées en 2022.

En cas de limites constitutionnelles faisant obstacle à l'affirmation par voie unilatérale, la posture élaborée veut en outre que :

- **comme la *Loi constitutionnelle de 1982* le permet, le Québec entreprenne les démarches pour que, par voie bilatérale — soit avec le concours du parlement fédéral —, les changements souhaités soient introduits.**

<sup>87</sup> Lire à ce propos la section du rapport intitulée *Le Québec comme État-nation*.

<sup>88</sup> *Op. cit.*, note 10.

L'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* permet en effet que des dispositions de la Constitution du Canada applicables à certains États fédérés seulement soient modifiées ou ajoutées avec l'autorisation du parlement fédéral<sup>89</sup> et celle de l'assemblée législative de la ou des entités fédérées concernées. La loi précise aussi que de telles procédures peuvent être initiées par les assemblées législatives des entités fédérées elles-mêmes, soit l'Assemblée nationale dans le cas du Québec (art. 46). Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, huit modifications constitutionnelles, dont une impliquant le Québec, ont été promulguées en ayant recours à cette procédure<sup>90</sup>.

Finalement, lorsqu'il s'agit du meilleur moyen pour le Québec d'exercer sa pleine liberté constitutionnelle et qu'il est susceptible de rallier d'autres États fédérés à sa démarche, le Comité propose que :

- **le Québec maintienne une ouverture envers de possibles modifications constitutionnelles multilatérales.**

Afin de soutenir l'évolution du pacte fédératif et d'assurer une certaine réciprocité entre les États membres, le Comité est d'ailleurs d'avis que le Québec doit entretenir un dialogue constant avec les gouvernements des autres États fédérés, non seulement lorsqu'il initie lui-même une procédure de modification multilatérale, mais aussi lorsque ceux-ci posent des gestes susceptibles de faire évoluer le cadre fédératif.

Quel que soit le mode d'action privilégié, l'objectif poursuivi est clair : agir avec audace pour permettre au Québec d'exercer sa pleine liberté constitutionnelle, sans s'imposer de limites quant à son autonomie. Cela suppose d'agir avec détermination et, dans la mesure du possible, d'aller tout de même de l'avant lorsqu'il essuie un refus.

En droite ligne avec cet objectif et la posture élaborée pour l'atteindre, les propositions mises de l'avant dans ce rapport concrétisent la nouvelle stratégie constitutionnelle recommandée pour le gouvernement du Québec. Une stratégie proactive et volontariste, qui accentue le virage entrepris au cours des dernières années en matière constitutionnelle. Une stratégie qui, tout en procurant au Québec la latitude requise pour évoluer conformément à ses aspirations, ne préjuge pas des choix qu'il pourra ou souhaitera faire dans l'avenir.

89 L'article 43 exige l'adoption d'une résolution par chaque État fédéré concerné par la modification ainsi que par le Sénat et la Chambre des communes. Toutefois, la Chambre des communes peut passer outre l'opposition du Sénat si celui-ci n'a pas adopté de résolution dans un délai de 180 jours suivant l'autorisation de la modification par cette dernière (article 47 de la L.C. de 1982). Le gouverneur général proclame la modification dès que les résolutions requises ont été adoptées (article 48 de la L.C. de 1982). Aux fins du présent rapport, nous indiquerons par conséquent que l'article 43 permet d'opérer une modification bilatérale avec le consentement de l'Assemblée nationale et du parlement fédéral.

90 Côté, F. et Rousseau, G. (2019). *Restaurer le français langue officielle. Fondements théoriques, politiques et juridiques pour une primauté du français langue du droit*. Institut de recherche sur le Québec, p. 83.

## DES OUTILS ET UNE MÉCANIQUE DE MISE EN ŒUVRE EXPLIQUÉS

Certaines des recommandations du présent rapport exigent de modifier des dispositions qui font partie de la « Constitution du Canada », laquelle comprend notamment la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi que la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>91</sup>. Ces modifications doivent s'opérer suivant l'une ou l'autre des procédures prévues à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Cette partie de la Loi comprend deux grands types de procédures de modification :

1. Les procédures unilatérales visant les normes pouvant être modifiées par l'adoption d'une loi provinciale ou fédérale (*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 44 et 45).
2. Les procédures bilatérales ou multilatérales visant les normes dont la modification nécessite l'accord du parlement fédéral ainsi que de certaines ou toutes les assemblées législatives provinciales (*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 38, 41, 42 et 43).

La posture du Comité est basée sur une interprétation des procédures reconnaissant l'égalité des partenaires fédératifs dans le processus de révision constitutionnelle. En ce sens, elle réaffirme que le texte de la Constitution du Canada ne concerne pas uniquement les institutions fédérales, mais qu'il inclut également, en partie, les constitutions des dix États fédérés. Cette interprétation permet à ces derniers de s'appropriier le texte de la Constitution du Canada pour le faire évoluer. Elle s'inscrit aussi en faux avec le postulat selon lequel la modification de la Constitution du Canada est l'apanage des autorités fédérales.

### La capacité du Québec à modifier unilatéralement la Constitution du Canada

Bien que cela soit méconnu, un certain nombre de règles inscrites dans la Constitution du Canada peuvent être en effet simplement modifiées par la procédure unilatérale, c'est-à-dire par l'adoption d'une loi au Parlement du Québec. Parmi celles-ci figurent les normes relatives à la création et au fonctionnement des institutions législatives et exécutives du Québec qui font partie de la Constitution québécoise existante et qui se retrouvent dans la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>92</sup>.

Ces dispositions peuvent être modifiées par le Québec de façon indirecte, comme ce fut le cas pour l'abolition de son Conseil législatif<sup>93</sup>. Le Parlement peut également procéder de façon directe, à l'image de l'ajout récent des articles 90Q.1, 90Q.2 et 128Q.1 à la *Loi constitutionnelle de 1867*.

91 Le terme « Constitution du Canada » est défini à l'art. 52(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* : 52 (2) La Constitution du Canada comprend :

- a) la Loi de 1982 sur le Canada, y compris la présente loi ;
- b) les textes législatifs et les décrets figurant à l'annexe ;
- c) les modifications des textes législatifs et des décrets mentionnés aux alinéas a) ou b).

92 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 45. Les éléments de la constitution du Québec insérés dans la Constitution du Canada s'expliquent par le fait qu'en 1867, les Pères de la Confédération ont d'abord organisé une sécession du Canada-Uni en deux. Conséquemment, il fallait aménager ou (re)créer des institutions pour le Québec et l'Ontario. Cette sécession fut immédiatement suivie de l'union des provinces fondatrices en une fédération. Ainsi, une fraction considérable des sources de la constitution québécoise est toujours entremêlée dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Sur le pouvoir des États fédérés de modifier le texte de la Constitution du Canada, voir Cauchon, H. et Taillon, P. (2020). La constitution formelle des États fédéral et fédérés au Canada. Dans D. Guénette, P. Taillon et M. Verdussen (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états* (p. 273), Éditions Yvon Blais/Anthemis.

93 En 1968, le Parlement du Québec a adopté la *Loi concernant le Conseil législatif* (L.Q. 1968, c. 9) avec, pour conséquence, l'abolition du Conseil législatif. Or, malgré ce changement, le libellé de l'article 71 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est demeuré inchangé et comporte toujours la mention — maintenant désuète — de la seconde chambre du Parlement du Québec.

À cet égard, le Québec a fait preuve d'audace et a été le premier État fédéré à modifier unilatéralement et directement le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette démarche a, par la suite, inspiré la Saskatchewan qui a, elle aussi, modifié ce texte pour y ajouter un article affirmant son autonomie à l'égard de ses champs de compétences et de ses ressources (90S.1)<sup>94</sup>. L'utilisation de la procédure unilatérale pour apporter des modifications à la «loi fondamentale» de la fédération permet aux États fédérés d'être sur un pied d'égalité avec l'État fédéral. Ce dernier a lui-même modifié le texte de 1867 à plusieurs reprises en vertu de son propre pouvoir unilatéral de modification<sup>95</sup>.

Certaines des recommandations du Comité s'inscrivent en continuité avec cette démarche de «fédéralisation» du texte constitutionnel et recommandent que le Québec apporte de nouvelles modifications au texte de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La modification de ce texte, commun à l'ensemble des États fédérés et à l'État fédéral, permet au Québec à la fois d'exercer sa liberté constitutionnelle et d'affirmer sa spécificité dans un véhicule visible par l'ensemble des acteurs de la fédération. Ces modifications bénéficient par ailleurs du plus haut rang possible à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien.

## Le droit du Québec d'initier des modifications bilatérales ou multilatérales

Bien que certaines dispositions de la Constitution du Canada puissent être modifiées unilatéralement par le Québec, d'autres ne peuvent être révisées sans, minimalement, l'accord des deux chambres fédérales — la Chambre des communes et le Sénat — et, parfois même, sans l'accord d'un certain nombre d'assemblées législatives des entités fédérées. Ces modifications peuvent en effet nécessiter le consentement :

- des chambres fédérales et des assemblées législatives des États fédérés concernés par la modification (procédure dite «bilatérale» lorsqu'un seul État fédéré est concerné)<sup>96</sup>;
- des chambres fédérales et des assemblées législatives d'au moins sept États fédérés représentant 50% de la population (procédure dite du «7/50»)<sup>97</sup>;
- des chambres fédérales et de toutes les assemblées législatives des entités fédérées (procédure de l'unanimité)<sup>98</sup>.

Par le passé, les projets de réforme multilatérale ont généralement fait l'objet de discussions dans de grandes rondes de négociations constitutionnelles. C'est, du moins, le chemin emprunté à l'occasion de l'Accord du lac Meech (1987) et de l'Accord de Charlottetown (1992), rappelés précédemment dans ce rapport<sup>99</sup>.

Or, la procédure de modification constitutionnelle ne requiert pas l'accord préalable des gouvernements des entités fédérées et du gouvernement fédéral pour proposer une réforme constitutionnelle. Elle donne plutôt un rôle central aux assemblées législatives, lesquelles sont libres d'initier et d'approuver toute modification constitutionnelle, qu'elle ait ou non fait préalablement l'objet d'une entente.

94 *Op. cit.*, note 13. Cette modification, tout comme les articles 90Q.1, 90Q.2 et 128Q.1, a d'ailleurs été ajoutée dans la dernière mise à jour de la codification fédérale de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

95 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 44. Le parlement fédéral a modifié à trois reprises l'alinéa 51 (1) pour réviser la formule de représentation à la Chambre des communes et a modifié les articles 22 et 37 ainsi que l'alinéa 51 (2) pour garantir la représentation du Nunavut au Sénat et à la Chambre des communes.

96 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 43.

97 *Ibid.*, art. 38, complété par l'article 42.

98 *Ibid.*, art. 41.

99 Voir la section portant sur le Québec comme État fédéré.

L'article 46 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit en effet que toutes les assemblées législatives des États fédérés ont, comme chacune des deux chambres fédérales, le pouvoir d'initier, par résolution, une modification constitutionnelle bilatérale ou multilatérale. Si le parlement fédéral et le nombre requis d'Assemblées législatives du côté des États fédérés adoptent à leur tour une résolution autorisant la modification, cette dernière peut entrer en vigueur à la suite d'une proclamation du gouverneur général<sup>100</sup>.

Le Québec est ainsi libre d'initier des modifications constitutionnelles en adoptant, à l'Assemblée nationale, une ou plusieurs résolutions visant à modifier la Constitution du Canada. Compte tenu de l'obligation de négocier reconnue par la Cour suprême du Canada, une telle démarche a pour effet de contraindre les autorités fédérales ainsi que les autres États fédérés concernés à entamer des négociations constitutionnelles avec le Québec<sup>101</sup>. Ce droit d'initiative ainsi que l'obligation de négocier qui en découle s'appliquent indistinctement aux réformes bilatérales et multilatérales.

Le Comité considère par ailleurs que rien n'empêcherait le Parlement du Québec d'élaborer des dispositions constitutionnelles hors de sa compétence unilatérale, tant et aussi longtemps qu'il suspend la proclamation ou l'entrée en vigueur de ces dispositions jusqu'à l'accomplissement des formalités des procédures de modification bilatérales ou multilatérales. En de telles circonstances, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions introduites serait suspendue ou retardée jusqu'à leur proclamation par le gouverneur général après l'obtention de l'assentiment du parlement fédéral, et d'un certain nombre d'assemblées législatives des États fédérés, selon la procédure requise, de manière à respecter les exigences de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

## La voie bilatérale

Certaines des recommandations proposées par le Comité visent à apporter des modifications à la Constitution du Canada qui ne s'appliqueraient qu'au Québec et qui n'exigeraient que le consentement de l'Assemblée nationale ainsi que des deux chambres fédérales, soit la Chambre des communes et le Sénat. Cette procédure découle de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui permet de modifier ou d'ajouter des dispositions qui prévoient « un arrangement spécial<sup>102</sup> » s'appliquant à un ou certains états fédérés seulement<sup>103</sup>.

100 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 48. Outre l'accord des assemblées législatives, certaines modifications peuvent également requérir la participation des peuples autochtones au processus de révision constitutionnelle. En effet, l'article 35.1 de la *Loi constitutionnelle* prévoit que les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel le premier ministre fédéral doit, avant toute modification de l'article 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de l'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ou de la Partie II de cette même loi, convoquer une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et inviter les représentants des peuples autochtones du Canada à participer aux travaux relatifs au projet de modification envisagé. Voir à ce sujet Dupuis, R. (1999). *Le statut juridique des peuples autochtones en droit canadien*, Carswell, p. 126-127; Mathieu, C. (2020). L'initiative constitutionnelle comme élément déclencheur de la réforme du fédéralisme canadien. Dans D. Guénette, P. Taillon et M. Verdussen (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états* (p. 262-267). Thomson Reuters.

101 Taillon, P. et Deschênes, A. (2012). Une voie inexplorée pour conduire à un renouvellement du fédéralisme canadien: l'obligation constitutionnelle de négocier de bonne foi des changements constitutionnels voulus par une majorité claire de la population. *Cahiers de droit*, 53, p. 461 et 492; Mathieu, op. cit., note 100; Beaudoin, G.-A. et Thibault, P. (2004). *La Constitution du Canada: institutions, partage des pouvoirs, droits et libertés, Charte canadienne des droits et libertés*, 3<sup>e</sup> éd., Wilson & Lafleur, p. 306; Binette, A. (2018). *La fin de la monarchie au Québec: pour une république du Québec dans le cadre canadien*. Éditions du Renouveau québécois, p. 134-139; Woehrling, J. (2002). *Mise à jour de l'étude intitulée « Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec » produite dans le cadre des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Gouvernement du Québec, p. 30 et 31.

102 La Cour suprême nomme cette procédure « la procédure relative aux arrangements spéciaux ». Voir *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, par. 42-44.

103 Sur la possibilité d'avoir recours à l'article 43 pour créer un arrangement spécial par l'ajout d'une nouvelle disposition, voir notamment Tremblay, G. (2011). La portée élargie de la procédure bilatérale de modification de la Constitution du Canada. *Revue générale de droit* 417, 41(2), p. 421-433; Monahan, P. J., Shaw, B. et Padraic, R. (2017). *Constitutional Law*, 5<sup>e</sup> éd., Irwin Law, p. 212; Newman, D. (2016). Understanding the Section 43 Bilateral Amending Formula. Dans E. Macfarlane (dir.), *Constitutional Amendment in Canada* (p. 150), University of Toronto Press. Ce dernier souligne que « [L']article 43 permet non seulement de modifier des dispositions spécifiques existantes, mais aussi de modifier la constitution pour ajouter des dispositions spécifiques à certains États fédérés. Ce point a fait l'objet de débats, mais il est désormais clair et accepté que l'article 43 puisse être utilisé pour l'adoption de nouvelles dispositions. » [Notre traduction].

Cette procédure a déjà été employée par le Québec en 1997 pour ajouter l'article 93A à la *Loi constitutionnelle de 1867* en vue de déconfessionnaliser les commissions scolaires québécoises<sup>104</sup>. Plus récemment, elle a été utilisée par la Saskatchewan en vue d'abroger l'article 24 du *Saskatchewan Act* et de mettre fin à l'exemption fiscale dont bénéficiait le Canadien Pacifique<sup>105</sup>. Dans ce dernier cas, la Saskatchewan a adopté une résolution sans avoir préalablement conclu une entente avec le gouvernement fédéral. Cette résolution a par la suite été déposée à la Chambre des communes par un député de l'opposition officielle à Ottawa, puis a été adoptée par les deux chambres. Depuis l'entrée en vigueur de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la procédure de modification bilatérale a en effet été utilisée à huit reprises au total (voir encadré ci-dessous).

### Utilisation de la procédure de modification bilatérale depuis 1982<sup>106</sup>:

- En 1987, la Proclamation de 1987 modifiant la Constitution (*Loi sur Terre-Neuve*)<sup>107</sup>; modification bilatérale (fédéral/Terre-Neuve) de la *Loi sur Terre-Neuve* (part de la constitution provinciale écrite de cette province par laquelle Terre-Neuve aura rejoint la fédération en 1949) pour inclure les écoles confessionnelles pentecostales dans les garanties d'accès à l'éducation confessionnelle prévues par les Conditions d'Union (annexe de la *Loi sur Terre-Neuve*);
- En 1993, la Proclamation de 1993 modifiant la Constitution (*Loi sur le Nouveau-Brunswick*)<sup>108</sup>; modification bilatérale (fédéral/Nouveau-Brunswick) ajoutant un nouvel article 16.1 à la *Loi constitutionnelle de 1982*, reconnaissant un droit fondamental aux institutions d'enseignement et aux institutions culturelles distinctes pour les communautés linguistiques francophones et anglophones du Nouveau-Brunswick;
- En 1994, la Modification constitutionnelle de 1994 (Île-du-Prince-Édouard)<sup>109</sup>; modification bilatérale (fédéral/Île-du-Prince-Édouard) dégageant le gouvernement fédéral de l'obligation d'assurer un service de traversier du continent vers l'île une fois le Pont de la Confédération achevé;
- En 1997, la Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)<sup>110</sup>; modification bilatérale (fédéral/Québec) de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (par ajout de l'article 93A qui retire le Québec du champ d'application de l'article 93), levant par là pour le Québec l'obligation d'entretenir des systèmes scolaires publics confessionnels catholiques et protestants pour plutôt instaurer des systèmes scolaires publics différenciés sur la base linguistique francophones/anglophones;
- En 1997, la Modification constitutionnelle de 1997 (*Loi de Terre-Neuve*)<sup>111</sup>; modification bilatérale (fédéral/Terre-Neuve) permettant à la province de créer un système scolaire laïc;
- En 1998, la Modification constitutionnelle de 1998 (Terre-Neuve)<sup>112</sup>; modification bilatérale (fédéral/Terre-Neuve) complétant la modification précédente et permettant à la province d'abolir son système scolaire confessionnel;
- En 2001, la Modification constitutionnelle de 2001 (Terre-Neuve-et-Labrador)<sup>113</sup>; modification bilatérale (fédéral/Terre-Neuve-et-Labrador) changeant formellement le nom officiel de cette province au sein des Conditions d'Union de la *Loi sur Terre-Neuve* pour « Terre-Neuve-et-Labrador »;
- En 2022, la Modification constitutionnelle de 2022 (*Loi sur la Saskatchewan*)<sup>114</sup>; modification bilatérale (fédéral/Saskatchewan) mettant fin à l'exemption fiscale dont bénéficiait le Canadien Pacifique.

104 *Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)*, (1997) Gaz. Can. II, édition spéciale, vol. 131, n° 8, 1.

105 *Modification constitutionnelle de 2022 (Loi sur la Saskatchewan)*, (2022) Gaz. Can. II, édition spéciale, vol. 156, n° 3.

106 Cette liste est reprise de Côté et Rousseau, *op. cit.*, note 90, p. 83-85.

107 (1988) Gaz. Can. II 887.

108 (1993) Gaz. Can. II 1588.

109 (1994) *Gaz. Can. II* 2021.

110 (1997) *Gaz. Can. II, édition spéciale, vol. 131, n° 8, 1*. Notons que cette modification constitutionnelle a mené au Québec à l'adoption sous le gouvernement Bouchard de la loi 118, *Loi modifiant diverses dispositions législatives dans le secteur de l'éducation concernant la confessionnalité*, L.Q. 2000, c. 24.

111 (1997) *Gaz. Can. II, édition spéciale, vol. 131, n° 4, 1* (erratum [1997] *Gaz. Can. II*, 1620).

112 (1998) *Gaz. Can. II, édition spéciale, vol. 132, n° 1*.

113 (2001) *Gaz. Can. II, édition spéciale, vol. 135, n° 6*.

114 (2022) *Gaz. Can. II, édition spéciale, vol. 156, n° 3*.

S'inspirant de ces précédents, le Comité formule des recommandations visant à ce que le Québec exerce pleinement son pouvoir d'initiative constitutionnelle et entreprenne des réformes bilatérales, avec ou sans l'accord préalable du gouvernement fédéral en place. Il partage à cet effet les propos de Benoît Pelletier qui soulignait que « l'article 43 semble receler un potentiel énorme à l'heure actuelle, malheureusement trop peu exploité par nos acteurs politiques<sup>115</sup> ». Le Comité est d'avis que le Québec doit tirer pleinement parti de l'article 43 et de la flexibilité qu'il offre par rapport aux autres procédures multilatérales. Il prend appui à cet égard sur l'interprétation large donnée à cette procédure par la doctrine et la jurisprudence, et reconnue historiquement par le gouvernement fédéral<sup>116</sup>. Le Comité est d'avis que cette voie offre au Québec tout le potentiel pour accroître sa liberté constitutionnelle de sa propre initiative, sans chercher à obtenir l'assentiment des autres États fédérés.

### **La voie multilatérale**

Certains sujets au cœur du mandat du Comité sont encadrés par des règles constitutionnelles qui ne peuvent être modifiées ni par la procédure unilatérale provinciale ni par la procédure bilatérale. Pour être modifiées, ces règles nécessitent de procéder soit par la procédure du « 7/50 », soit par celle de l'unanimité. C'est le cas par exemple de certaines règles relatives au partage des compétences législatives, au mode de nomination des juges de la Cour suprême du Canada ou encore aux droits et libertés protégés par la Charte canadienne.

Considérant le haut degré de consentement requis pour changer de telles règles et les délais qui peuvent s'appliquer<sup>117</sup>, les réformes qui impliquent la modification de celles-ci sont particulièrement complexes et présentent des chances de succès plus difficiles à évaluer. Dans ce contexte, le Comité a plutôt choisi de privilégier des propositions nécessitant des modifications unilatérales ou bilatérales.

Cela dit, le Comité est d'avis que le Québec devrait demeurer ouvert à d'éventuelles modifications multilatérales lorsqu'il s'agit du meilleur moyen d'exercer sa pleine liberté constitutionnelle et que ces modifications sont susceptibles de recevoir l'appui des autres États fédérés. À cet effet, certaines des recommandations proposées visent à remettre les discussions constitutionnelles au cœur de l'agenda politique des membres de la fédération et à mettre en place des conditions favorables à la mise en œuvre de réformes qui doivent emprunter la voie multilatérale.

En somme, le Comité estime que le Québec peut et doit utiliser les différentes procédures de modification comme levier pour exercer et accroître sa liberté constitutionnelle au sein de la fédération canadienne. Il recommande ainsi une approche combinant des initiatives unilatérales dans les domaines où le Québec peut agir seul et des initiatives bilatérales lorsque l'accord des chambres fédérales est requis.

115 Pelletier, B. (1999). Les modalités de la modification de la Constitution du Canada. *Revue juridique Thémis* 1, 33(1), p. 35.

116 Voir à ce sujet: *Potter c. Québec (Procureur général du)*, [2001] RJQ 2823 (QC CA); *Canadian Pacific Railway Company v. Saskatchewan*, 2024 SKKB 157; Tremblay, *op. cit.*, note 103, p. 421-433; Monahan, Shaw et Padraic, *op. cit.*, note 103, p. 212; Newman, *op. cit.*, note 103, p. 150.

117 Les modifications qui doivent être réalisées suivant la procédure du « 7/50 » prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1867* doivent être adoptées dans un délai de trois ans à partir de l'adoption de la première résolution (article 39[2] de la *Loi constitutionnelle de 1982*). L'échec de l'Accord du lac Meech découle du fait que Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba n'ont, à terme, pas adopté leur résolution respective à l'intérieur de ce délai.

## DES MESURES AUDACIEUSES ET INNOVANTES

### En relation avec le pouvoir constituant du Québec et sa liberté constitutionnelle

#### DOTER LE QUÉBEC DE SA PROPRE CONSTITUTION CODIFIÉE

L'idée de doter le Québec d'une constitution codifiée n'est pas nouvelle. Évoquée en 1967 par Paul Gérin-Lajoie<sup>118</sup>, elle a par la suite été explorée en diverses circonstances et par différents partis politiques de la scène québécoise au fil du temps<sup>119</sup>, et ce, même récemment<sup>120</sup>. Sa pertinence a également été soulignée par plusieurs spécialistes des questions constitutionnelles<sup>121</sup> en plus d'être rappelée dans plusieurs mémoires reçus dans le cadre du présent mandat<sup>122</sup>. Le Comité juge lui aussi la démarche à propos et considère que le Québec est aujourd'hui, plus que jamais auparavant, en mesure de mener à bien l'exercice.

118 Gérin-Lajoie, P. (1967). *Rapport du comité des affaires constitutionnelles de la Commission politique de la Fédération libérale du Québec*. Déposé dans le cadre du Congrès annuel de la Fédération libérale du Québec, p. 19-23.

119 1985. Gouvernement Lévesque / Mandat confié au professeur Jacques-Yvan Morin. *Ébauche d'un projet de constitution pour le Québec, 21 mai 1985*; 1994. Gouvernement Parizeau / *Avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec* (6 décembre 1994 / 35<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session); 2007. Deux projets de loi. Portés par Daniel Turp, député de l'opposition / Parti québécois. Projet de loi n° 191, *Constitution du Québec* — 22 mai 2007, n° 1, n° 38 et projet de loi n° 196, *Constitution québécoise* — 18 octobre 2007, n° 1<sup>er</sup>, n° 38 QC; *Loi sur l'identité québécoise*, projet de loi n° 195, déposé par Pauline Marois, députée de l'opposition / Parti québécois (18 octobre 2007, n° 1<sup>er</sup>, n° 38 QC) dont l'article 1 fait référence à la volonté du Québec de se doter d'une constitution. Dépôt simultané avec le projet de loi n° 196.

120 Sioui, M.-M. (29 septembre 2023). Le Parti libéral planche sur l'idée d'une Constitution du Québec. *Le Devoir*. <https://www.ledesoir.com/politique/799084/parti-liberal-planche-idee-constitution-quebec>; Bovet, S. (12 août 2024). Le PLQ propose une Constitution du Québec. *Radio-Canada.ca*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2096064/parti-liberal-constitution-du-quebec>; Pilon-Larose, H. (13 août 2024). Les libéraux rêvent d'une constitution, mais pas Denis Coderre. *La Presse +*. <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2024-08-13/decryptage/les-liberaux-revent-d-une-constitution-mais-pas-denis-coderre.php>; Québec Solidaire. (2024). *Nouveau Québec. Construire un pays qui nous ressemble. Écrivons ensemble la constitution d'un nouveau Québec*. En ligne.

121 Voir notamment Chevrier, M. (2008). Trois visions de la constitution et du constitutionnalisme contemporain. *Revue québécoise de droit international*, 2(72), 72-129; Wiseman, N. (2010). The Quest for a Quebec Constitution. *American Review of Canadian Studies*, 1(40), 56-70; Richez, E. (2018). *The Possibilities and Limits of Provincial Constitution – Making Power: The Case of Quebec*. Dans E. Macfarlane (dir.), *Constitutional amendment in Canada* (p. 164-184). University of Toronto Press; Turp, D. (2013). *La Constitution québécoise: essais sur le droit du Québec de se doter de sa propre loi fondamentale*. Éditions JFD.

122 Lemire, B. (2024). *Mémoire de citoyen. Présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Ouellet, E. (2024). *Mémoire de M<sup>e</sup> Éric Ouellet. Présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Girard, M.-C. (2024). *Mémoire au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Fontaine, A. (2024). *Projet de constitution québécoise; Alliance pour une constituante citoyenne au Québec*. (2024). *Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Grenier, C. (2024). *Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Laforest, G. (2024). *Le renforcement de l'autonomie du Québec passe par l'imagination d'un nouveau paradigme dans le champ des relations intergouvernementales. Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Huot, A. (2024). *Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Vallée, V. (2024). *Nés pour un petit pain? Garantir l'intérêt national du Québec à l'intérieur et au-delà de la fédération*; Binette, A. (2024). *Une Constitution du Québec qui reconnaît les droits autochtones et nous rapproche de l'abolition de la monarchie. Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Mouvement Démocratie et Citoyenneté du Québec. (2024). *Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Droits collectifs Québec. (2024). *De la capacité à faire ses propres choix. Cinq gestes concrets pour accroître l'autonomie constitutionnelle de l'État du Québec. Mémoire sur l'autonomie constitutionnelle du Québec présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Grondin, G. (2024). *Mémoire sur l'avenir constitutionnel du Québec: des pistes de solution pour assurer la pérennité de notre nation*; Cormier-Denis, A. (2024). *Manifeste pour une reconnaissance du Québec comme État-nation du peuple canadien-français*; Turp, D. (2024). *L'exercice du pouvoir constituant, l'adoption d'une loi fondamentale et l'institution d'un conseil constitutionnel pour affirmer l'existence et renforcer l'autonomie de l'État du Québec*.

## Les raisons militent en faveur d'une constitution québécoise codifiée

Cinq raisons fondamentales militent en faveur de l'adoption d'une constitution québécoise codifiée.

### 1. Pour réaffirmer la non-subordination du Québec à l'État fédéral et sa liberté constitutionnelle

Le fait que les deux ordres de gouvernement interagissent suivant une logique de pleine souveraineté dans leurs champs de compétence respectifs est l'un des fondements du fédéralisme. Il s'agit d'ailleurs de l'un des points sur lesquels les spécialistes de la question constitutionnelle s'entendent, peu importe leur école de pensée.

En termes simples, cette caractéristique se traduit, comme l'affirmait le constitutionnaliste Benoît Pelletier, par la possibilité pour un État membre « de définir son identité, d'établir des objectifs politiques et sociaux et de mettre en place les institutions pour parvenir à ses buts<sup>123</sup> ». Pour le regretté constitutionnaliste, « cela réfère aussi à la capacité des États de choisir le cadre à travers lequel ils évolueront et de se doter de leur propre constitution<sup>124</sup> ».

Il n'est pas le seul à l'avoir affirmé. Dans son rapport final, la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté [commission Bélanger-Campeau] soulignait que l'adoption de constitutions par les États fédérés « est, dans les autres fédérations du monde, la norme<sup>125</sup> ».

La situation est tout autre au Canada. Même si l'Alberta<sup>126</sup> et la Colombie-Britannique<sup>127</sup> ont édicté des lois plus ou moins exhaustives appelées constitution, aucune des autres entités fédérées canadiennes ne dispose en fait d'une constitution codifiée. Sous-jacent à ce phénomène se trouve le mythe tenace selon lequel au sein de la fédération canadienne, les États fédérés sont subordonnés à l'État fédéral et que par conséquent, une constitution ne peut être adoptée que par le parlement fédéral.

Or, il n'en est rien. Le Québec préexistait avant la fédération canadienne et l'inscription de son pouvoir constituant date de 1867<sup>128</sup>, soit bien avant que le même pouvoir soit conféré au parlement fédéral par le parlement britannique en 1949<sup>129</sup>. L'absence d'une tradition de rédaction constitutionnelle au niveau des États fédérés canadiens est donc « une opportunité manquée à laquelle il faut remédier<sup>130</sup> ». C'est ce que l'adoption d'une constitution québécoise codifiée permettrait de faire, en plus de réaffirmer la liberté constitutionnelle du Québec et sa capacité à agir<sup>131</sup>. L'idée rallie d'ailleurs des gens de tous les horizons politiques.

123 Pelletier, *op. cit.*, note 16, p. 419.

124 Pelletier, *op. cit.*, note 16, p. 419-420.

125 Trudel, P. et Frémont, J. (2002). *Une constitution pour fonder l'État du Québec*. Étude de Nicole Duplé et déposée à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Ministère du Conseil exécutif – Bureau de coordination des études, p. 34.

126 *Constitution of Alberta Amendment Act*, 1990, RSA, 2000, c. C-24.

127 *Constitution Act*, RSBC, 1996, c. 66.

128 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(1).

129 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(1). Le paragraphe 91(1) a été renuméroté 91(1A), puis un nouveau paragraphe 1 a été inséré après que les deux assemblées législatives fédérales eurent adopté, sans avoir obtenu préalablement le consentement des provinces, une adresse conjointe demandant au Parlement de Westminster de modifier le *British North America Act, 1867*. Le Parlement de Westminster a accédé à la demande des assemblées législatives fédérales en adoptant le *British North America (No. 2) Act, 1949 (R.-U.)*, 13 Geo. VI, c. 81, sanctionné le 16 décembre 1949. Le paragraphe 1 a par la suite été abrogé par l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B du *Canada Act 1982 (R.-U.)*, 1982, c. 11. Pour sa part, le gouvernement du Québec s'est opposé à cette modification constitutionnelle dans deux lettres que le premier ministre du Québec, M. Maurice-L. Duplessis, a adressées au premier ministre fédéral, M. Louis-S. St-Laurent, les 21 septembre 1949 et 5 octobre 1949. Voir Secrétariat du Québec aux relations canadiennes. (2024). *Codification administrative de la Loi constitutionnelle de 1867 et du Canada Act 1982*, lois codifiées au 1<sup>er</sup> mai 2024, p. 36.

130 Baier, G. (2012). Canada: Federal and Subnational Constitutional Practices. Dans M. Burgess et G. A. Tarr (dir.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives* (p. 174), McGill-Queen's University Press.

131 Garant, P. (30 juin 2007). Le 140<sup>e</sup> anniversaire de la fédération canadienne. *Le Devoir*. [En ligne](#); Morin, J.-Y. (2001). *La constitution d'un Québec souverain*. Étude déposée à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Ministère du Conseil exécutif, p. 37; *Constitution québécoise* [PL 196], 1<sup>re</sup> session, 38<sup>e</sup> législature, Québec, 2007, art. 9; Turp, D. (2012). De la Constitution québécoise à la constitution de la République québécoise. Dans G. Paquette, A. Binette et E. Palacio-Quitin (dir.), *L'indépendance maintenant!* (p. 265). Éditions Michel Brûlé.

## 2. Pour affirmer l'existence constitutionnelle de la nation québécoise

L'existence de la nation québécoise est un fait avéré tant sur le plan historique que culturel et politique. Le caractère distinct du Québec a aussi été reconnu à plusieurs reprises par les tribunaux. Divers documents, politiques et programmes produits par le gouvernement du Québec énoncent cet état de fait. Certaines lois et pièces législatives québécoises y font également référence, telles que la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*<sup>132</sup> adoptée en 2000 ou encore la récente *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*<sup>133</sup>.

Comme d'autres<sup>134</sup>, le Comité considère qu'en adoptant sa propre constitution codifiée, le Québec peut aller plus loin dans l'affirmation de l'existence constitutionnelle de la nation québécoise.

## 3. Pour insuffler de la cohérence dans les normes, lois et pratiques formant la constitution matérielle du Québec et officialiser les principes qui gouvernent la société québécoise

Tout État possède un minimum de règles constitutionnelles qui, lorsque prises ensemble, forment sa constitution matérielle<sup>135</sup>. Le Québec ne fait pas exception.

Par définition, une constitution matérielle regroupe «un ensemble très vaste de normes juridiques, écrites et non écrites, de décisions judiciaires ou administratives et de pratiques qui correspondent à diverses sources du droit constitutionnel<sup>136</sup>». Ces normes établissent, définissent et organisent le fonctionnement de l'État ainsi que les rapports que ces différentes instances entretiennent entre elles ou avec les personnes qui habitent le territoire<sup>137</sup>.

Au Québec, la *Loi sur l'Assemblée nationale*, la *Loi sur l'exécutif*, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, la *Charte des droits et libertés de la personne*, la *Charte de la langue française*, la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* ainsi que la *Loi sur la laïcité de l'État* peuvent très certainement être considérées comme des pièces maîtresses de la constitution matérielle, à tout le moins sur le plan des principes.

Ensemble, ces diverses lois forment une grande partie de la constitution matérielle du Québec, qui englobe aussi des conventions constitutionnelles. Elles ne sont toutefois pas présentées comme telles sur la place publique ni regroupées dans un seul et même texte cohérent. Le fait de doter le Québec d'une constitution codifiée permettrait d'y remédier.

132 *Op. cit.*, note 19.

133 *Op. cit.*, note 9.

134 Cauchon et Taillon, *op. cit.*, note 92, p. 277; *Mémoire de mise en cause du Procureur général du Canada dans le dossier Henderson c. Procureure générale du Québec*, Cour d'appel du Québec, Montréal, 500-09-027501-188, 17 avril 2019, par. 32.

135 Cauchon et Taillon, *op. cit.*, note 92, p. 275.

136 Cauchon et Taillon, *op. cit.*, note 92, p. 278.

137 Brun, Tremblay, G. et Brouillet, E. (2014). *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd. Éditions Yvon Blais.

#### 4. Pour protéger les caractéristiques fondamentales de la nation québécoise

Outre la mise en commun des normes établissant, définissant et organisant le pouvoir d'un État et son exercice<sup>138</sup>, une constitution permet aussi d'établir une forme de « contrat social » au cœur duquel s'inscrivent les convictions partagées par l'ensemble des citoyens, sinon par le plus grand nombre<sup>139</sup>.

Plus concrètement, une constitution « consacre les valeurs, les idéaux, voire les identités qu'une société estime nécessaire d'énoncer solennellement<sup>140</sup> ». Pensons ici par exemple aux caractéristiques fondamentales de la nation québécoise, telles que le français comme langue officielle et commune, la tradition de droit civil et la laïcité de l'État, ou encore à la présence millénaire de 11 Premières Nations et du peuple Inuit sur le territoire, d'une communauté historique d'expression anglaise et à l'apport des Québécois et Québécoises de toutes origines au développement du Québec. Une constitution québécoise pourrait aussi porter à l'avant-plan certaines normes telles que les principes de souveraineté culturelle, de souveraineté parlementaire ou encore d'égalité entre les hommes et les femmes inscrits dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

#### 5. Pour le caractère solennel de la démarche, l'œuvre d'éducation civique qu'elle sous-tend et l'adhésion aux éléments constitutifs de la nation qu'elle peut susciter

Plusieurs constitutionnalistes et spécialistes de la sphère politique ont souligné le rôle éducatif qu'une constitution décrivant les valeurs d'une société et les principaux rouages de son fonctionnement démocratique en des termes intelligibles et succincts pouvait avoir<sup>141</sup>. Tous ont insisté sur le fait qu'un tel texte pouvait servir de référent, non seulement pour la population, mais aussi pour le personnel d'État et les parlementaires. Le Comité partage la même lecture. Pour lui, l'adoption d'une constitution québécoise codifiée est aussi un moyen de nourrir le sentiment d'appartenance de l'ensemble de la population aux éléments constitutifs de la nation québécoise.

138 Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 137.

139 Leclair, J. (2021). *Mémoire relatif à la légalité constitutionnelle du projet de loi 96, et plus particulièrement de son article 159*. Déposé à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 96, p. 20; Chevrier, *op. cit.*, note 121, p. 89-92; Morin, J.-Y. (1985). Pour une nouvelle Constitution du Québec. *Revue de droit de l'Université McGill*, 2(30), p. 180; Qvortrup, M. (2017). L'élaboration des constitutions: survol pratique et considérations sur le rôle des experts. Dans D. Turp (dir.), *Les processus constitutifs et les indépendances nationales: perspectives internationales, comparées et québécoises* (p. 27). Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales.

140 Chevrier, *op. cit.*, note 121, p. 107-108.

141 Chevrier, *op. cit.*, note 121, p. 111; Turp, *op. cit.*, note 131, p. 241-265; Morin, J.-J. (1985). Pour une nouvelle Constitution du Québec. *Revue de droit de McGill*, 2(30), p. 192-220; Commission de réforme du droit du Manitoba, *Report on the case for a provincial bill of rights*, 1976, Winnipeg, CRDM. (PDF), p. 14 [CRD Manitoba 1976]; Québec, Commission d'étude sur les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, *Une constitution pour fonder l'État du Québec* par Nicole Duplé (étude), mise à jour 2002 par Pierre Trudel et Jacques Frémont, Québec, Ministère du Conseil exécutif – Bureau de coordination des études, 1991, à la p. 34 [Trudel et Frémont].

Par-dessus tout, l'idée d'une constitution québécoise fait écho à l'histoire constitutionnelle et aux lois fondamentales adoptées par le Québec depuis les années 1970, dont la *Charte des droits et libertés de la personne* qui bénéficie d'un statut quasi constitutionnel. Elle s'inscrit aussi dans la suite logique des gestes d'affirmation récemment posés. C'est le cas notamment de l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État* et de la récente *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, par laquelle la *Charte de la langue française* est considérée sur un pied d'égalité avec la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>142</sup>. Sans oublier bien entendu l'inscription, dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, que « les Québécois et les Québécoises forment une nation » (90Q.1), que le français est la seule langue officielle du Québec et la langue commune de la nation (90Q.2) et qu'il n'est pas obligatoire de prêter serment au roi pour siéger à l'Assemblée nationale du Québec (128Q.1).

Du point de vue du Comité, cette constitution matérielle renforcée pave tout naturellement la voie à une constitution québécoise codifiée. Par conséquent, il recommande de :

## RECOMMANDATION 1

### Doter le Québec d'une constitution codifiée.

---

Dans sa plus simple expression, la codification s'apparente à une « refonte » des règles fondamentales déjà en vigueur. Elle se limite alors à réunir, dans une même loi fondamentale, les principes et les règles d'organisation des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, les droits et libertés garantis à la population québécoise de même que des éléments d'identité nationale. Le cas échéant, l'exercice s'opère essentiellement à droit constant, et ni la prépondérance de certains textes de loi par rapport à d'autres ni les mécanismes présidant à leur modification ne sont remis en cause.

Le gouvernement peut toutefois aller plus loin et profiter de l'occasion pour enrichir le droit existant en intégrant par exemple un certain nombre de nouveaux principes. Si la codification à droit constant est facilement réalisable à très court terme, l'idée de pousser l'exercice un peu plus loin semble plus conforme aux ambitions historiques du Québec en ce qui a trait à l'exercice de sa liberté constitutionnelle et aux raisons pour lesquelles l'adoption d'une constitution québécoise codifiée est souhaitable. Une telle approche permettrait également de faire écho à certaines recommandations avancées par le Comité dans le cadre de ses travaux, telles que l'adoption d'une loi-cadre sur la liberté constitutionnelle dont il sera question plus loin dans ce rapport.

## Des éléments incontournables

### Sur le plan de la démarche

Chose certaine, dans une perspective d'adhésion, plus les innovations introduites seront importantes, plus il sera important d'élargir le nombre de personnes ou d'organisations mises à contribution.

Du point de vue du Comité, si le gouvernement opte pour une démarche allant au-delà d'une simple refonte à droit constant, quelques éléments sont essentiels pour assurer la légitimité du processus et, par ricochet, du contenu de la constitution.

Tout d'abord, la démarche se doit d'être transpartisane.

---

<sup>142</sup> Cette égalité résulte des articles 88.16 et 213.1 de la *Charte de la langue française* qui prévoient son caractère supralégislatif et sa protection contre les contestations fondées sur la *Charte des droits et libertés de la personne*, et se lisent comme suit : « 88.16 Les dispositions du titre I, de même que celles des chapitres IV et V du titre II de la présente loi prévalent sur celles de toute loi postérieures au 1<sup>er</sup> juin 2022 qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi. 213.1 La présente loi s'applique malgré les articles 1 à 38 de la *Charte des droits et libertés de la personne* ([chapitre C-12](#)). »

L'exercice doit aussi prendre en compte un large éventail d'avis d'experts, particulièrement eu égard aux effets possibles d'une constitution codifiée au contenu élargi.

Une démarche réussie suppose également de mettre la société civile à contribution et de miser sur une approche pédagogique, favorable à l'appropriation des contenus.

Finalement, l'exercice doit culminer par une adoption à l'Assemblée nationale du texte de loi final et s'inscrire dans l'histoire du Québec comme un moment solennel.

### Sur le plan du contenu

Tout comme la définition des mécanismes de consultation retenus pour mener à bien la démarche, le contenu précis devant ultimement être inclus dans une constitution québécoise appartient aux acteurs politiques.

En acceptant l'idée qu'une constitution n'est jamais exhaustive, le Comité considère toutefois qu'une constitution du Québec codifiée devrait minimalement inclure :

- les éléments établissant les caractéristiques spécifiques de la nation québécoise (langue française, droit civil, etc.) et les symboles qui y sont associés (devise, drapeau, etc.);
- les éléments relatifs à l'organisation et au fonctionnement de l'État québécois (régime parlementaire, Assemblée nationale, etc.);
- les lois fondamentales actuellement en vigueur, notamment la Charte des droits et libertés de la personne, la *Charte de la langue française* et la *Loi sur la laïcité de l'État*.

En cohérence avec d'autres recommandations avancées dans le cadre de ces travaux, de l'avis du Comité, il serait également pertinent d'y inscrire certains principes, dont la souveraineté culturelle et la souveraineté parlementaire, ainsi que le prolongement à l'international et dans le monde numérique des compétences législatives accordées au Québec dans la Constitution du Canada. Il est de même du devoir pour le Québec de défendre la spécificité de la nation et de revendiquer les compétences nécessaires à la défense de son identité, notamment en immigration.

L'idée de doter le Québec d'une constitution codifiée soulève par ailleurs l'enjeu de la citoyenneté québécoise.

Comme d'autres avant lui, le Comité s'est penché sur cette question. Il en est venu à la conclusion qu'à l'instar du « contrat social » qu'une constitution permet d'établir dans une société, la notion de citoyenneté québécoise présente très certainement une utilité sur le plan de l'appartenance à la nation québécoise et de son affirmation.

Suite logique de la constitution codifiée, la citoyenneté québécoise permet en effet, comme le recommandait la commission Larose, de « traduire l'attachement des Québécois et des Québécoises à l'ensemble des institutions et des valeurs patrimoniales et démocratiques qu'ils ont en commun<sup>143</sup> ».

---

143 Commission des états généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec. (2001). *Le français une langue pour tout le monde. Une nouvelle approche stratégique et citoyenne*. Gouvernement du Québec, p. 21.

Par conséquent, le Comité considère qu'après avoir reconnu que « les Québécois et les Québécoises forment une nation » dans la *Loi constitutionnelle de 1867* en 2022, la notion de citoyenneté québécoise devrait elle aussi être enchâssée dans la constitution québécoise codifiée, comme le suggèrent plusieurs mémoires transmis au Comité dans le cadre de ses travaux<sup>144</sup>.

L'objectif poursuivi est d'inscrire dans une loi fondamentale le fait que les Québécois et les Québécoises forment une nation unique en Amérique du Nord, qu'ils sont unis par une langue, une histoire et des valeurs communes, nonobstant leurs origines.

Comme il est usuel de le voir, le Québec pourrait vouloir associer ce statut à des droits et des devoirs. Le Comité laisse le soin au gouvernement de les établir. Quels que soient les choix effectués, l'objectif premier de la mesure, soit celui de permettre une appropriation positive des caractéristiques spécifiques de nation québécoise, doit toutefois être préservé.

Le Comité est en outre d'avis qu'afin d'en faciliter l'appropriation, le texte de la constitution québécoise devrait, autant que possible, être formulé en des termes simples et accessibles.

### **Sur le plan de la procédure de modification**

Il est aussi souhaitable que des dispositions de modification soient prévues afin de préciser comment le contenu de la constitution pourra être ultérieurement modifié. À cet égard, plusieurs options sont possibles, de la plus simple (adoption d'une loi par le Parlement du Québec) à la plus complexe (cumul de plusieurs exigences).

### **Sur le plan du rang accordé**

Il est en outre essentiel de statuer sur le rang attribué à la constitution québécoise dans le droit québécois, c'est-à-dire celui d'une simple loi (législatif) ou d'une loi ayant préséance sur les autres normes en place (supralégislatif). Chacun de ces scénarios nécessite d'être analysé en détail afin, comme énoncé précédemment, d'en évaluer les effets. Le Comité laisse au gouvernement le soin de réaliser cet exercice. Dans tous les cas de figure, le Comité suggère cependant que les grands principes de la constitution québécoise codifiée soient enchâssés dans la *Loi constitutionnelle de 1867*.

---

144 Ouellet, *op. cit.*, note 122; Santarossa, D. (2024). *La citoyenneté québécoise: symbolique et ambiguïté dans le programme CCQ. Mémoire citoyen présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Baraton, E. (2024). *Créer une nationalité pour la nation québécoise*; Justice pour le Québec. (2024). *L'immigration: un défi existentiel pour la nation québécoise. Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Vallée, *op. cit.*, note 122; Droits collectifs Québec, *op. cit.*, note 122; Grondin, *op. cit.*, note 122; Turp, D. (2024). *L'exercice du pouvoir constituant, l'adoption d'une loi fondamentale et l'institution d'un conseil constitutionnel pour affirmer l'existence et renforcer l'autonomie de l'État du Québec*.

## Moderniser et franciser la *Loi constitutionnelle de 1867*

À l'instar de certains spécialistes de la question constitutionnelle<sup>145</sup>, le Comité recommande de :

### RECOMMANDATION 2 Moderniser et franciser les dispositions relatives aux institutions québécoises dans la *Loi constitutionnelle de 1867*.

---

Cet exercice permettrait au Québec de se réapproprier les textes de la Constitution du Canada lui appartenant. Pensons par exemple au retrait des références au Conseil législatif et à l'Assemblée législative (renommée depuis Assemblée nationale) — vestiges d'une autre époque — ou encore à l'ajout de certaines caractéristiques fondamentales, comme le suggèrent plusieurs mémoires reçus par le Comité dans le cadre de ses travaux<sup>146</sup>.

Le Québec pourrait aussi vouloir déplacer certaines dispositions le concernant et qui sont, à l'heure actuelle, éparpillées dans la loi de 1867, pour les intégrer à la section de cette même loi consacrée à ses caractéristiques fondamentales. Le déplacement du volet de l'actuel article 133 concernant l'usage du français et de l'anglais au sein des institutions québécoises vers la section « Caractéristiques fondamentales du Québec » de la Loi est un exemple de ce qu'il serait possible de faire tout en ne modifiant pas le contenu de la norme.

La démarche recommandée ouvrirait en outre la porte à l'adoption d'une version française des articles de la Constitution du Canada relatifs au Québec qui, encore à l'heure actuelle, apparaissent uniquement en anglais dans le texte officiel. La *Loi constitutionnelle de 1867* n'ayant été adoptée par le Parlement de Westminster que dans une version anglaise, l'essentiel de ses articles ne dispose effectivement pas d'une version officielle en langue française. En modifiant directement le texte de 1867, le Québec aurait l'occasion de proposer une version française, à tout le moins des dispositions qui relèvent de sa part du pouvoir constituant. Ce geste renforcerait son statut à titre d'auteur à part entière de la Constitution du Canada et pourrait progressivement ouvrir la porte à une « co-construction » du texte constitutionnel, lorsque nécessaire.

En d'autres termes, ce geste permettrait au Québec d'occuper l'espace qui lui appartient et d'exercer pleinement les pouvoirs que lui confère l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

---

145 Cauchon et Taillon, *op. cit.*, note 92, p. 305; Power, C. M., Roy, M.-A. et Léonard-Dufour, E. (2017). L'adoption de la version française des textes constitutionnels ayant valeur officielle uniquement en anglais. Dans L. Cardinal et F. Larocque (dir.), *La constitution bilingue du Canada, un projet inachevé* (p. 171-173). Presses de l'Université Laval.

146 Rassemblement pour la laïcité. (2024). *Mémoire du Rassemblement pour la laïcité présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*; Fontaine, *op. cit.*, note 122; Pruneau, G. (2024). *Mémoire de citoyen présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*.

## Actualiser les lois québécoises

Dans un souci de cohérence, le Comité recommande aussi de :

### RECOMMANDATION 3

#### Procéder à la modernisation des lois québécoises existantes pour y retirer toute référence monarchique ou expression découlant de legs coloniaux.

---

En dépit des efforts de modernisation des dernières décennies, les lois québécoises comportent encore certains anachronismes, dont des références à la monarchie. La démarche entourant l'élaboration d'une constitution québécoise codifiée et l'identification des éléments devant y figurer offrira une occasion unique de moderniser certaines lois importantes telles que la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Il serait dommage de s'en priver. L'exercice viendra aussi renforcer la cohérence du corpus législatif avec les changements apportés par le Québec dans la Constitution du Canada au fil du temps.

Le retrait de toute référence à Sa Majesté et le remplacement de l'expression « province » par « État » ou « État fédéré » pour désigner le Québec sont des exemples des modifications qui pourraient ainsi être apportées aux lois existantes.

Si l'exercice semble très ambitieux, le Comité croit que la modernisation souhaitée pourrait être atteinte simplement, soit par l'adoption d'une loi omnibus, soit par l'inscription de ces éléments dans la loi-cadre sur la défense et l'accroissement de la liberté constitutionnelle proposée plus loin dans ce rapport<sup>147</sup>.

## Codifier les conventions constitutionnelles

Parce qu'il juge que l'exercice ne serait pas complet autrement, le Comité recommande en outre de :

### RECOMMANDATION 4

#### Adopter un code de conventions constitutionnelles.

---

Une part essentielle du fonctionnement de la démocratie au Québec repose sur le respect de conventions constitutionnelles. Il s'agit essentiellement de règles de pratique qui se construisent au gré des événements, jusqu'à donner lieu à un consensus au sein de la classe politique<sup>148</sup>.

Ces conventions sont établies par nécessité<sup>149</sup> et ont bien souvent pour objectif de réconcilier le cadre de la Constitution du Canada — notamment le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867* — « avec les principes ou valeurs constitutionnelles dominantes de l'époque<sup>150</sup> ».

---

147 Voir la section traitant de la loi-cadre sur la défense et l'accroissement de la liberté constitutionnelle du Québec en page 48.

148 Hood, P. O. et Jackson, P. (1978). *Constitutional and Administrative Law*, 6<sup>e</sup> éd., Sweet & Maxwell, p. 29.

149 Selon la Cour suprême du Canada, trois conditions sont nécessaires pour conclure à la présence d'une convention constitutionnelle : (1) l'existence d'un ou de précédents ; (2) un sentiment des acteurs politiques d'être liés par la norme ; (3) une raison d'être sur laquelle s'appuie la norme. Renvoi : *Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

150 Renvoi : *Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 880.

Dans le régime parlementaire québécois, elles sont intrinsèquement liées à l'histoire constitutionnelle. Les conventions sont d'ailleurs à l'origine de plusieurs des plus importants changements constitutionnels survenus depuis la Conquête<sup>151</sup>. Elles fondent notamment l'ensemble des normes régissant les rapports entre l'exécutif et le parlement, dont le principe du gouvernement responsable. Ainsi, bien qu'aucune règle écrite dans la Constitution du Canada ne prévoit qu'un gouvernement qui perd un vote de confiance doive démissionner, le parti au pouvoir cherche néanmoins à respecter cette convention<sup>152</sup>.

Au Québec, comme au Canada, les conventions constitutionnelles s'inscrivent «en marge» ou en parallèle du texte constitutionnel. Elles sont en cela un moyen d'introduire des changements «en éliminant les difficultés que pose la modification constitutionnelle formelle<sup>153</sup>». Il s'agit là d'un avantage de taille.

Les conventions ont permis notamment l'encadrement progressif de l'exercice des pouvoirs conférés à la Couronne, dont ceux de déclencher des élections, de nommer les ministres, d'apposer la sanction royale aux projets de loi, etc. Ainsi, bien qu'«officiellement [...], les décisions gouvernementales prises au nom de Sa Majesté doivent apparaître avoir été prises par elle ou son représentant», il en est autrement en pratique. En raison des conventions, le lieutenant-gouverneur du Québec n'agit dorénavant que sur l'avis du premier ministre<sup>154</sup>. S'ils devaient être formellement intégrés à la Constitution du Canada, ces mêmes changements exigeraient l'accord de l'unanimité des partenaires de la fédération (les assemblées législatives de dix entités fédérales et les deux chambres du Parlement du Canada), ce qui s'avérerait beaucoup plus complexe. Ils seraient aussi soumis à l'interprétation des tribunaux.

Or, parce qu'elles s'opposent souvent à la Constitution du Canada — entre autres lorsqu'il s'agit des pouvoirs des représentants du roi —, les tribunaux refusent de sanctionner les conventions. Ils s'autorisent à les reconnaître, à les détailler, mais sans en assurer leur respect. Cela s'explique par le fait que la sanction d'une violation des conventions constitutionnelles appartient plutôt à la vie politique, pensons aux partis d'opposition qui s'expriment, à un membre du gouvernement qui fait une déclaration ou aux électeurs qui sont périodiquement appelés aux urnes.

151 Albert, R. (2009). Nonconstitutional Amendments. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, 22(1), p. 7.

152 Lagassé, P. (2016). La Couronne et le pouvoir du premier ministre. *Revue parlementaire canadienne*, 39(2), p. 18; Desserud, D. A. (2006). La convention de confiance dans le système parlementaire canadien. *Perspectives parlementaires*, 7, p. 15 et 17. Comme le rappelle Jean-Charles Bonenfant : «On observe ces règles [les conventions constitutionnelles] comme dans le sport, on obéit aux règles du jeu parce qu'on sait que ça ne fonctionnerait pas si on les violait, parce que l'on comprend que si on les respecte un jour à son désavantage, on pourra plus tard en profiter» : Bonenfant, J.-C. (1964). Qu'est-ce que la Constitution du Canada. *L'Action*, p. 5.

153 Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 137, par. 1.160.

154 *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 857.

Issus de la même tradition parlementaire que le Québec et le Canada, la Nouvelle-Zélande<sup>155</sup> (1979) et le Royaume-Uni<sup>156</sup> (2010) se sont dotés de guides (*cabinet manuals*) qui recensent leurs conventions constitutionnelles. Ces documents inscrivent noir sur blanc les normes reconnues et appliquées par les différents acteurs politiques dans l'exercice du pouvoir.

En contexte québécois, la rédaction d'un tel code des conventions favoriserait une meilleure compréhension du fonctionnement de l'État de la part des électeurs et des parlementaires. Force est en effet de constater qu'actuellement, le caractère non écrit des conventions limite les débats sur leur contenu à un petit nombre de spécialistes seulement. Une telle codification s'inscrirait donc dans la suite logique d'une constitution québécoise en clarifiant certaines règles reconnues au sein de l'écosystème politique.

En inscrivant dans un code ses propres conventions, le Québec rendrait aussi plus visibles ses valeurs et sa spécificité<sup>157</sup>, tout en renforçant le consensus politique et social autour de son système parlementaire. Pour le constitutionnaliste Patrick Taillon, il ne fait aucun doute qu'une «codification administrative rendrait plus explicites la spécificité de notre tradition parlementaire ainsi que les efforts déployés depuis la Révolution tranquille afin de «québécoiser» le modèle de Westminster<sup>158</sup>».

Le Comité considère que le préambule de la constitution québécoise codifiée devrait minimalement contenir une référence aux conventions constitutionnelles<sup>159</sup>. Une codification détaillée des conventions constitutionnelles pourrait aussi être élaborée, puis adoptée par le pouvoir exécutif, suivant en cela le modèle des *cabinet manuals* britannique ou néo-zélandais. Quel que soit le scénario retenu, le Québec aurait un avantage certain à donner de la visibilité à la codification de ses conventions constitutionnelles. À ce titre, il semble à propos que cette codification soit entérinée par les membres de l'Assemblée nationale, afin de maximiser la portée solennelle d'un tel geste et conséquemment, sa visibilité, dans le respect des limites de la modification informelle, non contraignante et strictement politique, propre aux conventions constitutionnelles.

---

155 Cabinet Office, *Cabinet Manual 2017* (Wellington [NZ], Department of the Prime Minister and Cabinet, 2017). [En ligne](#).

156 Cabinet Office, *The Cabinet Manual A guide to laws, conventions and rules on the operation of government* (1<sup>re</sup> éd., Londres, octobre 2011). [En ligne](#).

157 Au chapitre des spécificités du Québec, le Code de conventions pourrait également faire état de la mécanique d'expiration de la législature, laquelle se distingue des élections à date fixe préférées par les autres entités fédérées ainsi que par l'ordre fédéral. *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ c. A-23.1, al. 6 (2); *Loi électorale*, RLRQ c. E-3.3, art. 129.

158 Taillon, P. (2021). La monarchie canadienne. Actualité d'une institution désuète: ses incidences sur les relations Québec-Canada, IRAI, n° XIV, note 4, p. 19. À ce sujet, voir aussi: Paquin, M. (2018). Jean-Charles Bonenfant, artisan de la modernité parlementaire au Québec. Dans A. Binette, P. Taillon et G. Laforest (dir.), *Jean-Charles Bonenfant et l'esprit des institutions* (p. 341). Presses de l'Université Laval; Bonenfant, J.-C. (1974). *Un droit parlementaire québécois. Travaux et communications de l'Académie des sciences morales et politiques*, 2, Éditions Bellarmin, p. 72.

159 On qualifie généralement les conventions constitutionnelles de règles non écrites. Le Parlement de Westminster et le Parlement du Québec font néanmoins parfois référence à des conventions constitutionnelles dans le préambule de certaines lois qu'ils adoptent: *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, RLRQ c. E20.2, 2<sup>e</sup> considérant; *Loi constitutionnelle de 1867*, 1<sup>er</sup> considérant, *Statut de Westminster, 1931*, préambule.

## FAIRE DE LA DÉFENSE ET DE L'ACCROISSEMENT DE LA LIBERTÉ CONSTITUTIONNELLE DU QUÉBEC UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

Les moyens utilisés par le Québec pour contrer les ingérences fédérales dans ses champs de compétence ont varié à travers le temps.

La plus-value d'une approche proactive ne fait cependant aucun doute. Plus le Québec a occupé ses champs de compétences et a tracé des limites claires quant aux empiétements fédéraux, mieux il est parvenu à faire respecter sa liberté constitutionnelle. En faire la norme suppose toutefois une vigilance de tous les instants et l'engagement minimal de l'ensemble des parlementaires, des ministères et des organismes publics.

Interpréter la protection et l'élargissement de la liberté constitutionnelle du Québec comme une responsabilité transversale revient en effet à opérer un véritable changement de culture. Dans l'esprit du Comité, ce changement est toutefois essentiel pour assurer une véritable mise en œuvre de sa posture et ne peut s'accomplir sans prendre appui sur un cadre légal bien défini.

Par conséquent, en s'inspirant d'autres lois-cadres en vigueur au Québec et de lois similaires adoptées par l'Alberta et la Saskatchewan il y a quelques années<sup>160</sup>, le Comité recommande de :

### RECOMMANDATION 5

#### Doter le Québec d'une loi-cadre sur la défense et l'accroissement de sa liberté constitutionnelle.

---

Cette loi permettrait à la fois au Québec de prévenir les ingérences fédérales et d'y réagir de manière structurée.

Elle aurait pour objet la défense et l'accroissement de la liberté constitutionnelle du Québec. À ce titre, elle établirait des obligations en matière de liberté constitutionnelle et assurerait plus de cohérence dans les actions en canalisant les efforts de tous vers l'atteinte de principes et de buts communs. Par-dessus tout, la loi-cadre viendrait confirmer l'engagement des différents acteurs publics en ce qui a trait à la protection et la promotion de l'autonomie du Québec et assurer la pérennité de la stratégie proactive du Québec en matière constitutionnelle.

Sans surprise donc, cette loi s'appliquerait à l'ensemble de l'administration publique québécoise, mais aussi aux organismes publics. À l'instar de ce que prévoit la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*<sup>161</sup>, son application devrait en outre s'étendre aux municipalités québécoises et assujettir le plus large éventail possible d'organismes liés à l'État québécois.

<sup>160</sup> *Alberta Sovereignty Within a United Canada*, SA 2022, c. A-33.8; *Saskatchewan First Act*, SS 2023, c. 9.

<sup>161</sup> *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, RLRQ, 1997, c. M-30, art. 3.11 à 3.13.

## Une stratégie formelle pour prévenir les ingérences

Sous l'angle préventif, cette loi serait inspirée de la *Loi sur le développement durable du Québec*. Comme cette législation, elle prévoirait l'élaboration d'une stratégie d'État ayant pour objectif de responsabiliser les ministères et organismes publics quant aux actions à prendre pour éviter les ingérences fédérales. Pour ce faire, elle avancerait un certain nombre de principes à respecter.

Les principes énoncés devraient chercher à contrer les effets négatifs des ingérences du fédéral établis précédemment dans ce rapport<sup>162</sup>. Dans cette logique et sans prétendre à l'exhaustivité, la loi pourrait notamment porter à l'avant-plan la nécessité de faire respecter en tout temps les caractéristiques fondamentales du Québec — dont la tradition juridique de droit civil et le français comme seule langue officielle et commune — et introduire un principe d'interprétation large, évolutive et asymétrique des compétences de l'État québécois, un principe de prévisibilité ainsi qu'un principe d'efficacité administrative.

Le Comité juge aussi nécessaire que chaque ministère ou organisme assujetti doive adopter un plan d'action en soutien à la mise en œuvre de la stratégie d'État et rendre compte annuellement des actions accomplies en ce sens. Les lois-cadres posent très souvent ce type d'obligation. C'est ce qui offre la garantie d'une prise en charge partagée par l'ensemble des acteurs.

De l'avis du Comité, la loi devrait également prévoir que chaque nouvelle législation québécoise fasse l'objet d'une analyse visant à mesurer ses impacts sur les principes de la loi-cadre et à identifier les éléments pouvant être introduits pour défendre ou accroître la liberté constitutionnelle du Québec. Parce qu'elle interpelle tant le pouvoir exécutif que législatif, cette obligation pourrait à la fois supposer que les résultats de cette analyse soient inclus dans les mémoires déposés au Conseil des ministres et que les parlementaires s'attardent à cette question chaque fois qu'ils sont appelés à étudier un projet de loi.

---

<sup>162</sup> Voir la section traitant du Québec comme État fédéré.

## Des outils complémentaires

La mise en œuvre de telles lois pourrait aussi s'accompagner de guides à l'intention des ministères, organismes et personnels de l'État. En l'occurrence, le Comité suggère que la mise en œuvre de la loi-cadre proposée vienne de pair avec un guide à l'intention du Procureur général du Québec. Un tel outil existe au fédéral pour orienter le Procureur général du Canada dans les litiges fondés sur la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>163</sup>. Dans le contexte, il aurait pour objectif de guider le Procureur général du Québec dans l'exercice de ses fonctions, de manière à assurer le respect et la promotion de la constitution québécoise et des principes de la loi-cadre.

Un outil similaire devrait également être développé à l'intention des équipes du Directeur des poursuites criminelles et pénales sous forme de directives ou d'instructions, comme il est habituel de le faire au Québec sur d'autres sujets<sup>164</sup>. Encore une fois, l'objectif est d'assurer le respect et la promotion de la constitution québécoise et des principes de la loi-cadre, particulièrement en ce qui a trait aux pouvoirs du Québec eu égard à l'administration de la justice criminelle. À une autre époque, un tel outil a par exemple fait en sorte qu'aucune poursuite criminelle liée aux avortements ne soit intentée, bien que cette pratique était toujours interdite par le *Code criminel*<sup>165</sup>.

Si le législateur souhaite renforcer la portée de la loi-cadre, il pourrait en outre y inclure des dispositions visant à modifier d'autres lois, dont la *Loi d'interprétation*<sup>166</sup>, pour y introduire des principes interprétatifs favorables à l'exercice des compétences constitutionnelles du Québec et sa liberté constitutionnelle.

## Des réactions structurées face aux ingérences fédérales

L'autre objectif de la loi proposée est de structurer les réactions du gouvernement du Québec en cas d'ingérence du fédéral dans les champs de compétence de l'État québécois.

Pour ce faire, le texte de loi devrait inclure la possibilité pour les parlementaires de déposer une motion pour que soit étudiée, par la Commission parlementaire traitant exclusivement des questions relatives à la liberté constitutionnelle du Québec et des relations internationales, toute initiative fédérale pouvant constituer un empiètement sur les compétences du Québec ou pouvant nuire à ses aspirations (voir recommandation 6). À l'instar de ce que prévoit le *Saskatchewan First Act*, un avis pourrait aussi être demandé au Conseil constitutionnel proposé plus loin dans ce rapport.

163 Ministère de la Justice du Canada. (2017). *Principes guidant le procureur général du Canada dans les litiges fondés sur la Charte*. Gouvernement du Canada.

164 Gouvernement du Québec. *Directives et instructions du directeur des poursuites criminelles et pénales*. [En ligne](#).

165 Vickers, J. (2010). A Two-Way Street: Federalism and Women's Politics in Canada and the United States. *Publius* 41(2), p. 430.

166 *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16.

Sur le fond, cette proposition s'apparente par ailleurs à ce que prévoit l'*Alberta Sovereignty within a United Canada Act*. Cette loi accorde en effet à l'Assemblée législative de l'Alberta le pouvoir de se prononcer sur la constitutionnalité d'une initiative fédérale. En vertu de cette loi, tout membre du gouvernement peut déposer une motion déclarant qu'une initiative fédérale est inconstitutionnelle, qu'elle cause ou est susceptible de causer un préjudice aux Albertains et Albertaines, parce qu'elle empiète sur les champs de compétences de l'État fédéré, ou parce qu'elle viole les droits et libertés d'un ou de plusieurs Albertains au sens de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>167</sup>. La motion peut également identifier une ou plusieurs mesures devant être envisagées par le gouvernement en réponse à l'initiative fédérale<sup>168</sup>. La notion d'initiative fédérale avancée dans cette loi englobe les « lois, programmes, politiques, accords ou actions du gouvernement fédéral », qu'ils aient déjà été adoptés et mis en œuvre ou qu'ils soient simplement proposés ou anticipés<sup>169</sup>.

Pour le Comité, l'adoption d'une telle loi s'inscrit dans la suite logique des mesures recommandées précédemment. Après avoir fait l'effort de codifier les principes constitutionnels et de réunir au sein d'une même loi certaines normes qui régissent l'organisation des pouvoirs publics au Québec, c'est l'appropriation des lignes de défense du Québec qui est ici recherchée et l'expression de sa spécificité d'une seule et même voix.

## OUTILLER LES PARLEMENTAIRES POUR FAVORISER UNE PRISE DE DÉCISION ÉCLAIRÉE

L'Assemblée nationale peut compter sur la présence de onze commissions parlementaires permanentes<sup>170</sup>. Ces commissions s'acquittent d'une part importante du travail parlementaire au nom de l'Assemblée, dont l'étude des projets de loi en lien avec leur mandat spécifique.

À l'heure actuelle, les questions relatives aux affaires intergouvernementales et, par conséquent, bon nombre de questions constitutionnelles sont traitées par la Commission des institutions. Le traitement des projets de loi et des dossiers en lien avec les relations internationales, la justice, la sécurité publique et les affaires autochtones relève de cette même Commission.

Force est toutefois de constater que les secteurs de la justice et de la sécurité publique sont souvent à l'origine de projets de loi d'envergure, ce qui a pour effet de réduire le temps et la visibilité accordés aux questions intergouvernementales et aux relations internationales.

Dans une perspective d'affirmation et d'expression de sa liberté constitutionnelle, le Comité est d'avis qu'il est primordial d'envoyer un message clair quant à la volonté du Québec d'étudier attentivement les questions relatives à la liberté constitutionnelle du Québec et aux relations internationales.

Il est aussi important de favoriser la compréhension et l'appropriation des dossiers relatifs à ces enjeux par les parlementaires et de leur accorder la place qui leur revient dans les travaux de l'Assemblée nationale.

167 *Alberta Sovereignty within a United Canada Act*, SA 2022, c. A-33.8, art. 3 [notre traduction].

168 *Ibid.*, art. 3d) [notre traduction].

169 *Ibid.*, art. 1c), 4 [notre traduction].

170 Assemblée nationale du Québec. *Travaux des commissions parlementaires*. [En ligne](#).

Pour cette raison, il recommande de :

## **RECOMMANDATION 6**

**Doter l'Assemblée nationale d'une Commission parlementaire traitant exclusivement des questions relatives à la liberté constitutionnelle du Québec et aux relations internationales.**

---

Le mandat de cette commission se partagerait en quatre volets.

### **L'étude des projets de loi**

Premièrement, à l'instar des autres commissions parlementaires, cette instance verrait à analyser les projets de loi relatifs à l'exercice de la liberté constitutionnelle du Québec et à son autonomie. Pensons ici par exemple à la récente *Loi visant à reconnaître le serment prévu par la Loi sur l'Assemblée nationale comme seul serment obligatoire pour y siéger*, adoptée et sanctionnée en décembre 2022, ou encore à *Loi concernant la dévolution de la couronne*, adoptée et sanctionnée en 2021.

### **L'analyse des initiatives fédérales**

Deuxièmement, la commission procéderait à l'analyse des mesures annoncées ou mises de l'avant par le gouvernement fédéral dans des champs de compétences législatives relevant des États fédérés. Elle procéderait à ce type d'analyse soit de son propre chef, c'est-à-dire sur la base de mandat d'initiative, soit en réponse à une motion déposée à l'Assemblée nationale comme le permettrait la loi-cadre sur la défense et l'accroissement de la liberté constitutionnelle proposée précédemment par le Comité. Le Régime canadien de soins dentaires aurait par exemple pu faire l'objet d'une analyse de ce type par la commission.

Pour cet aspect de son travail, la commission aurait la possibilité d'en appeler à l'expertise des membres du Conseil constitutionnel recommandé plus loin. L'objectif est d'assumer un rôle de vigile en évaluant le plus rapidement possible leurs impacts éventuels sur le Québec et ultimement d'établir la position à adopter pour s'assurer de protéger les intérêts des Québécois et des Québécoises.

### **L'analyse des modifications constitutionnelles initiées par les autres États fédérés**

Troisièmement, conformément à la volonté du Comité d'assurer une certaine réciprocité entre les États membres de la fédération, la commission pourrait se pencher sur le contenu des modifications constitutionnelles initiées par les autres États fédérés. L'objectif poursuivi ici est double, c'est-à-dire assurer un suivi des mouvements constitutionnels au sein de la fédération et évaluer la possibilité pour le Québec de se joindre à une initiative ou d'initier une demande de modification similaire. La modification constitutionnelle proposée par l'Alberta en 2023 en lien avec la péréquation illustre bien le genre d'initiatives que la commission pourrait être appelée à analyser.

## L'analyse des traités et des dossiers internationaux d'intérêt

Quatrièmement, en plus des analyses portant sur les positions à adopter quant aux enjeux regardant spécifiquement le Québec, la commission pourrait intervenir en amont pour exiger ou appuyer une demande de participation directe du Québec aux négociations internationales et en faire l'une des conditions d'adhésion de l'Assemblée nationale aux traités ou conventions en discussion.

Les membres de la commission pourraient aussi décider de se saisir de toute question susceptible d'avoir un impact sur la défense des intérêts du Québec à l'échelle internationale. La contribution du Conseil constitutionnel serait encore une fois envisageable, particulièrement si les sujets explorés sont en lien avec les champs de compétence du Québec ou la protection de ses caractéristiques particulières.

Le Comité voit dans la mise en place de cette commission une manière pour les parlementaires d'approfondir leurs connaissances sur les enjeux internationaux et de s'approprier ces questions. Il en va de même dans le domaine constitutionnel.

## DOTER LE QUÉBEC DE SON PROPRE OUTIL D'ANALYSE DES DIFFÉRENDS CONSTITUTIONNELS

Au Canada, l'interprétation des textes constitutionnels est du ressort des cours supérieures et ultimement de la Cour suprême.

Comme expliqué plus loin dans ce rapport, les juges de ces cours sont nommés par le gouvernement fédéral<sup>171</sup> et la non-participation des États fédérés à leur désignation est considérée par plusieurs constitutionnalistes comme un accroc de taille au pacte fédératif. Le Québec a aussi souvent manifesté son inquiétude concernant le fait que seuls trois juges civilistes siègent à la Cour suprême du Canada, ce qui, à terme, peut menacer l'intégrité de sa tradition juridique.

Ailleurs dans le monde francophone, le mandat d'interpréter la constitution est souvent confié à un conseil constitutionnel. Ces instances sont généralement composées de magistrats, mais aussi d'experts ou de juristes expérimentés n'ayant jamais siégé comme juges, voire de personnalités issues du monde politique comme en France, où le Conseil compte sur la présence d'anciens présidents et d'anciens ministres<sup>172</sup>.

Là où elles existent, ces structures veillent non seulement à interpréter la constitution en vigueur, mais aussi à évaluer la constitutionnalité de différents projets de loi soumis au vote. Leurs travaux orientent les décisions prises par les parlementaires et le contenu des lois adoptées. À titre d'exemple, en France, la récente *Loi améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels* a été soumise à l'analyse du Conseil constitutionnel qui a établi sa non-conformité partielle à la Constitution<sup>173</sup>.

Si cette solution présente ses intérêts, le Québec ne pourrait seul modifier le mandat des cours supérieures et de la Cour suprême en ce qui a trait à l'interprétation de la Constitution du Canada.

Cela dit, le Comité considère que le Québec peut tout de même faire en sorte, d'une part, d'induire un dialogue avec le pouvoir judiciaire et, d'autre part, de prendre position de manière structurée et systématique sur les initiatives fédérales.

171 Voir la section traitant du mode de nomination des juges en page 80.

172 Rrapi, P. (2018, 9 juillet). La fin des anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel: l'arbre qui cache la forêt. *Actu-juridique.fr*. [En ligne](#); Drago, G. (2003). Réformer le Conseil constitutionnel? *Pouvoirs*. (2)105, p. 73.

173 Pour en savoir plus sur le Conseil constitutionnel de France: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-conseil-constitutionnel>.

Dans cet esprit, il recommande au gouvernement de :

## RECOMMANDATION 7

### Doter le Québec d'un Conseil constitutionnel non judiciaire.

---

De nature consultative, le rôle confié à ce conseil se partagerait en trois segments.

Le premier de ces segments consisterait à interpréter la constitution québécoise. La création d'un tel organisme permettrait ainsi d'éviter que les lois québécoises soient exclusivement interprétées par des juges nommés au terme d'un processus relevant du gouvernement fédéral et dont la neutralité comme arbitre des différends constitutionnels soulève des questions<sup>174</sup>. Selon le Comité, les avis du Conseil pourraient en effet être déposés et pris en compte par les juges au même titre que la doctrine ou les propos parlementaires le sont à l'heure actuelle et, à terme, induire un nouveau dialogue avec les tribunaux.

Le second mandat confié au Conseil serait de documenter les effets sur les intérêts collectifs, l'identité et l'autonomie du Québec des initiatives (lois, programmes, politiques ou actions du gouvernement) annoncées par l'État fédéral, et ce, même avant leur mise en œuvre. Bien que le Conseil pourrait entreprendre lui-même certaines réflexions, l'essentiel de son action découlerait de demandes provenant de l'éventuelle Commission parlementaire consacrée aux questions relatives à la liberté constitutionnelle du Québec et aux relations internationales dont il a été question précédemment.

Cette partie du mandat s'apparente au rôle confié à l'*Economic Impact Assessment Tribunal* de la Saskatchewan. Institué en 2023 à la suite de l'adoption du *Saskatchewan First Act* de 2023, ce tribunal a effectivement pour mandat d'«évaluer l'impact économique des initiatives fédérales», soit toute «loi» ou «politique fédérale» susceptible d'avoir «un impact économique sur un projet, une opération, une activité, une industrie, une entreprise ou un résident de la Saskatchewan<sup>175</sup>». Comme ce qui est imaginé pour le Conseil constitutionnel du Québec : l'instance ne rend pas de jugement, mais produit des rapports sur les impacts économiques des initiatives fédérales et peut recommander «des mesures» à prendre pour en atténuer les effets<sup>176</sup>. Il agit à la demande du gouvernement<sup>177</sup>.

Le troisième et dernier rôle assumé par le Conseil constitutionnel serait l'examen du contenu des traités internationaux conclus par le gouvernement fédéral sans que le Québec ait pris part aux négociations ou ait été consulté. Tout comme pour les ingérences fédérales, le Conseil verrait alors à évaluer l'impact, entre autres sur le plan socioéconomique, de ces traités pour le Québec et à conseiller les membres de la Commission parlementaire sur la recommandation à faire quant à l'adhésion du Québec à ces ententes et à leur mise en œuvre.

---

174 Brouillet, *op. cit.*, note 51, p. 279-293; Brouillet et Tanguay, *op. cit.*, note 52.

175 *Saskatchewan First Act*, art. 6 et 7 [notre traduction].

176 *Ibid.*, art. 9 [notre traduction].

177 *Ibid.*, art. 8(1) [notre traduction].

## Pour un changement de culture

Qu'ils soient présentés sous forme de rapport, d'avis ou de recommandation, les résultats de ces travaux permettraient en effet d'outiller les parlementaires eu égard aux questions relatives à l'exercice par le Québec de sa liberté constitutionnelle.

Pour assurer la crédibilité de cette nouvelle instance, le Comité est d'avis que le Conseil constitutionnel devrait idéalement être composé de gens qui ont contribué de manière importante à l'avancement de la société québécoise et qui sont représentatifs de sa diversité. Il est aussi essentiel que ces personnes soient porteuses d'expertises variées : droit, économie, fiscalité, politique, etc., de manière à pouvoir analyser tous les aspects des enjeux portés à l'attention du Conseil. Dans une optique non partisane, une nomination aux deux tiers des membres de l'Assemblée nationale pourrait aussi être envisagée.

En permettant que des analyses soient effectuées en amont et non uniquement en réaction à l'annonce de mesures fédérales, le mandat accordé à cet organisme répond à la volonté du Comité d'opérer un changement de culture dans la manière dont les enjeux constitutionnels ont été traditionnellement traités au Québec.

Par-dessus tout, la création du Conseil permet au Québec de prendre tous les moyens à sa disposition pour exercer sa pleine liberté constitutionnelle, comme le soulignent certains auteurs de mémoires transmis au Comité dans le cadre de ses travaux<sup>178</sup>.

## FAVORISER UNE INTERPRÉTATION DISTINCTE DES DROITS ET LIBERTÉS ET UNE PROTECTION ACCRUE DE LA LANGUE FRANÇAISE

À partir des années 1960, les revendications québécoises en faveur d'une plus grande asymétrie au sein du cadre fédératif se font plus structurelles et soutenues. À l'image de la posture proposée dans ce rapport, le Québec investit alors pleinement ses propres champs de compétence. L'éducation, la culture et la protection de la langue française sont alors au cœur de ses préoccupations. Après avoir procédé à d'importantes réformes institutionnelles, le législateur québécois cherche à inscrire dans une loi les droits et libertés individuels, mais aussi collectifs.

Signe de cette volonté, en 1975, le Parlement du Québec adopte la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>179</sup>. Point d'équilibre entre la tradition de souveraineté parlementaire et la protection des droits fondamentaux, près de 50 ans après son adoption, cette charte apparaît encore aujourd'hui comme l'un des principaux textes de la constitution matérielle du Québec.

Il en va de même de la *Charte de la langue française* adoptée deux ans plus tard afin de mettre fin à une quinzaine d'années d'importantes tensions linguistiques<sup>180</sup>. Cette dernière fait du français la langue officielle de l'enseignement, de l'administration et des services publics, du commerce et du travail<sup>181</sup>. De l'avis du sociologue Guy Rocher, aucune loi ne sera « autant porteuse de valeur symbolique, par suite de son étroite identification à l'identité québécoise au sein du Canada et de l'Amérique du Nord ». Elle contribuera aussi selon lui « à asseoir le statut du Québec dans la francophonie internationale<sup>182</sup> ».

178 Droits collectifs Québec, *op. cit.*, note 122; Turp, *op. cit.*, note 144.

179 *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

180 *Charte de la langue française*, RLRQ c. C-11. Auparavant, le Parlement avait d'abord adopté la *Loi pour promouvoir la langue française au Québec*, L.Q. 1969, c. 9 (loi 63) et la *Loi sur la langue officielle*, L.Q., 1974, c. 6 (loi 22).

181 En ce sens, le législateur a agi conformément à la première recommandation de la Commission d'enquête sur la situation de la langue française et des droits linguistiques au Québec (commission Gendron).

182 Rocher, G. (2016). Préface. Dans É. Poirier, *La Charte de la langue française : ce qu'il reste de la loi 101 quarante ans après son adoption* (p. 11). Éditions du Septentrion.

À ce nouvel équilibre entre les langues française, anglaise et autochtones au Québec<sup>183</sup> se greffe aussi l'élaboration d'une Politique de développement culturel<sup>184</sup>, laquelle fait la promotion dès 1978 d'une culture commune.

La volonté du Québec d'être maître de son avenir culturel et linguistique est toutefois rapidement contre-carrée par le rapatriement de la Constitution du Canada en 1981-1982. En vigueur sur l'ensemble du territoire de la fédération, la *Loi constitutionnelle de 1982* repose en effet sur une conception du multiculturalisme qui s'avère difficilement conciliable avec la défense des intérêts collectifs du Québec et qui marginalise la dualité linguistique et nationale, pourtant au cœur du pacte de 1867<sup>185</sup>. L'autonomie constitutionnelle du Québec, notamment dans le domaine des droits linguistiques, s'en trouve limitée.

Dès le départ, le gouvernement du Québec s'oppose au projet de Charte canadienne de crainte qu'elle provoque l'effacement de la spécificité québécoise au profit d'une conception uniformisante des droits et libertés<sup>186</sup>. Certaines des dispositions proposées s'opposent aussi aux politiques québécoises de défense de la langue française. Si les droits et libertés inscrits dans la Charte canadienne revêtent, pour l'essentiel, une formulation générale, la section sur les droits linguistiques est en effet beaucoup plus précise. À titre d'exemple, afin de rétablir le droit des citoyennes et des citoyens issus d'autres États fédérés de fréquenter l'école anglaise au Québec<sup>187</sup>, la Charte canadienne cherche à faire prévaloir la « clause Canada » aux dépens de la « clause Québec<sup>188</sup> » en matière de langue d'enseignement.

Dans les années suivant le rapatriement, la Cour suprême du Canada invalide des pans entiers de la *Charte de la langue française*, ce qui confirme les craintes du Québec<sup>189</sup>. Après 1982, les contraintes juridiques inscrites dans la Charte canadienne rendent possible le développement d'une jurisprudence défavorable à la législation québécoise sur la protection de la langue française<sup>190</sup>.

En plus d'élargir l'accès à l'école anglaise au Québec, la Charte canadienne a pour effet de mettre les minorités anglophones du Québec sur le même pied que les minorités francophones des autres États fédérés, alors que les situations sociolinguistiques de ces minorités sont différentes. Elle oppose ainsi les intérêts des francophones en situation majoritaire du Québec aux intérêts des francophones en situation

183 Poirier, É. (2016). *La Charte de la langue française: ce qu'il reste de la loi 101 quarante ans après son adoption*. Éditions du Septentrion, 2016, p. 19.

184 Gouvernement du Québec. (1978). *La politique québécoise du développement culturel*. Comité ministériel permanent du développement culturel, Éditeur officiel.

185 L'article 27 de la Charte canadienne précise nommément que: « Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. »

186 « Dans un pays unitaire dont la société est homogène, il est possible de concevoir les déclarations de droits comme résumant la philosophie morale acceptée par toute la population, et d'en faire découler tous les droits des citoyens. Ceci a alors pour résultat de consacrer dans la Constitution une tendance à l'homogénéité des conceptions éthiques dont l'application relève des tribunaux. Nous estimons qu'en régime fédéral et principalement dans le cas du Canada, ce serait commettre une erreur politique grave que de procéder de cette façon. Les traditions de droit civil du Québec et la manière dont les droits fondamentaux y sont reconnus et protégés diffèrent en effet considérablement de la manière de procéder des tribunaux de common law. Si donc on envisage une déclaration des droits à ce point fondamental que le plus haut tribunal constitutionnel canadien doit expliciter ces droits, nous sommes forcés de demander que l'on examine au préalable l'établissement d'un tribunal constitutionnel. » Cité dans Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *op. cit.*, note 52, p. 35-36.

187 En 1984, dans l'arrêt *P. G. (Qué.) c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66, la Cour suprême s'est précisément appuyée sur l'article 23 de la Charte canadienne pour invalider la « clause Québec » inscrite dans la loi 101; Proulx, J.-P. (1989). Le choc des chartes: histoire des régimes juridiques québécois et canadien en matière de langue d'enseignement. *Revue juridique Thémis*, 23, p. 67-172.

188 Par cette clause, seules deux catégories d'élèves pouvaient continuer à fréquenter l'école anglaise: les enfants dont un parent a fréquenté l'école anglaise au Québec ou les enfants qui, au moment de l'adoption de la loi, fréquentent d'ores et déjà des établissements d'enseignement anglophones et qui demeurent au Québec: *Charte de la langue française*, 1977, art. 73.

189 *Procureur général du Québec c. Blaikie et autres*, [1979] 2 R.C.S. 1016; *Procureur général du Québec c. Blaikie et autres*, [1981] 1 R.C.S. 312; *Ford c. Québec (procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Devine c. Québec (procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790; *Nguyen c. Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, [2009] 3 R.C.S. 208.

190 Chevrier, M. et Sanschagrín, D. (2014). Les politiques linguistiques au Canada et au Québec. Tenants et aboutissants de deux projets concurrents. Dans A.-G. Gagnon (dir.), avec la participation de D. Sanschagrín, *La politique québécoise et canadienne. Une approche pluraliste* (p. 588). Coll. « Politeia ».

minoritaire, du moins quant à l'interprétation de l'article 23 sur la langue d'instruction<sup>191</sup>. Pour reprendre les termes de la politologue Linda Cardinal, la symétrie entre le français et l'anglais promue par la Charte canadienne «oblige le Québec à scruter chaque avancée que fait la minorité francophone [hors Québec] à la lumière de son incidence sur [sa propre politique linguistique]<sup>192</sup>».

Après avoir contesté — sans succès —, en 1982, le processus de rapatriement de la Constitution du Canada devant les tribunaux<sup>193</sup>, le Québec cherche à se soustraire le plus possible à l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pour ce faire, le Parlement adopte la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*<sup>194</sup>. Cette loi prévoit un usage de la disposition de souveraineté parlementaire inscrite à l'article 33 de la Charte canadienne pour l'ensemble des lois québécoises. Autrement dit, elle inclut dans chacune des lois québécoises une dérogation expresse aux articles 2, 7 à 15 de la Charte canadienne. Ce procédé, inscrit dans une loi omnibus, est ensuite validé par la Cour suprême dans l'arrêt *Ford*<sup>195</sup>.

Cette politique de dérogation générale et systématique à la Charte canadienne s'accompagne de plusieurs ajouts à la *Charte [québécoise] des droits et libertés de la personne*<sup>196</sup>. Avant tout, et indépendamment de son rejet de la Charte canadienne, le Québec est soucieux de marquer son attachement aux droits et libertés<sup>197</sup>. La bonification du texte de la Charte québécoise cherche aussi à mettre l'accent sur sa spécificité, son originalité ainsi que son caractère plus généreux et complet par rapport à son équivalent canadien<sup>198</sup>. Par exemple, alors que l'application de la Charte canadienne se limite aux lois et aux actions de l'État, les protections inscrites dans la Charte québécoise incluent aussi les relations de droit privé. La présence de droits collectifs, de droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte québécoise marque également une différence philosophique avec l'approche libérale de la Charte canadienne et expose deux conceptions différentes de l'équilibre entre droits individuels et droits collectifs<sup>199</sup>.

191 Suivant le recensement d'Éric Poirier, le Québec est intervenu à trois reprises en Cour suprême pour présenter une position contraire à celle des minorités francophones: *Mahe c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1992] 1 R.C.S. 212; et *Commission scolaire francophone du Yukon, district scolaire #23 c. Yukon (Procureur général)*, 2015 CSC 25. À l'opposé, les représentants des minorités francophones ont présenté à cinq reprises des argumentaires contraires à ceux du procureur général du Québec: *Proc. Gén. du Québec c. Blaikie et autres*, [1979] 2 R.C.S. 1016; *Procureur général du Québec c. Blaikie et autres*, [1981] 1 R.C.S. 312; *MacDonald c. Ville de Montréal*, [1986] 1 R.C.S. 460; *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 201 et *Nguyen c. Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, [2009] 3 R.C.S. 208; Poirier, É. (2022). *Le piège des langues officielles: Québec et minorités francophones dos à dos*. Éditions du Septentrion.

192 Cardinal, L. (2017). Symétrie/asymétrie: la difficile relation entre le Québec et les minorités francophones du reste du Canada. Dans A.-G. Gagnon et P. Noreau (dir.), *Constitutionnalisme des droits et diversité: mélange en l'honneur de José Woehrling* (p. 309). Thémis.

193 *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793.

194 *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, RLRQ c. L-4.2.

195 *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712. Cela dit, même si l'emploi généralisé de la disposition de souveraineté parlementaire en 1982 a eu pour effet d'empêcher le contrôle de la conformité de la *Charte de la langue française* à la Charte canadienne, la Cour suprême s'est tournée vers la disposition équivalente de la Charte québécoise pour exercer son contrôle. Autrement dit, par une interprétation uniformisante des deux chartes, qui consacrent toutes les deux la liberté d'expression, la Cour suprême a contourné l'obstacle de la dérogation.

196 En 1982, le Parlement du Québec adopta notamment l'âge et la grossesse comme motifs illicites de discrimination ainsi que l'interdiction de harcèlement: *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, 1982.

197 Taillon, P. et Binette, A. (2020). En attendant la suite... Le Parti québécois sur le front constitutionnel. *Politique & Société*, numéro spécial sur le 50<sup>e</sup> anniversaire du Parti québécois, 39(3), p. 57-83.

198 Lampron, L.-P. (2024). *Projet de loi 52: l'occasion de refermer la brèche ouverte dans le régime de protection des droits et libertés au Québec*, Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens dans le cadre de la Consultation générale sur le projet de loi n° 52, *Loi permettant au Parlement du Québec de préserver le principe de souveraineté parlementaire à l'égard de la Loi sur la laïcité de l'État*, Québec, p. 6; Morin, C. (1985). *Lendemain piégés*. Éditions du Boréal, p. 196.

199 Rocher, F. et Salée, D. (1991). Charte et société: vers un nouvel ordre politique canadien? *Politique*, 20, p. 35-64; Morel, A. (1993). L'originalité de la Charte québécoise en péril. Dans *Développements récents en droit administratif* (p. 65-89). Éditions Yvon Blais; Montpetit, É. (2007). *Le fédéralisme d'ouverture. La recherche d'une légitimité canadienne au Québec*. Septentrion, p. 14.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi omnibus du Québec se pose toutefois la question du renouvellement de l'usage systématique et généralisé de la disposition de souveraineté parlementaire de la Charte canadienne. Le gouvernement de Robert Bourassa prend alors la décision de ne pas recommander un tel renouvellement à l'Assemblée, même s'il recourra lui-même à cette disposition en 1988 pour protéger la loi qui impose l'unilinguisme français dans l'affichage à l'extérieur des commerces. À partir de l'année 1987, la dérogation à la Charte cessera donc progressivement de produire ses effets. Depuis, les deux instruments de protection des droits s'appliquent sur le territoire québécois.

En pratique cependant, l'interprétation que font les tribunaux atténue la différence entre la Charte québécoise et la Charte canadienne<sup>200</sup>. En 2021, la Cour suprême affirme d'ailleurs à ce sujet qu'il « ne faut pas se réfugier derrière des différences de terminologie pour conclure à des divergences fondamentales entre les objectifs poursuivis par les lois en matière de droits de la personne » et que, par conséquent, « la Charte québécoise devrait s'interpréter "à la lumière de la Charte canadienne et des autres lois en matière de droits de la personne"<sup>201</sup> ». À terme, l'interprétation de la Charte québécoise se voit donc « subordonnée » à celle de la Charte canadienne<sup>202</sup>, pour en devenir, en quelque sorte, une courroie de transmission<sup>203</sup>.

## Une interprétation et une appropriation différenciées de la loi

Conformément à sa posture, le Comité considère que la première chose à faire pour remédier à cette situation est que le Québec agisse unilatéralement dans toute la mesure permise par sa marge de liberté constitutionnelle. Conséquemment, il recommande de :

- 
- 200 Morel, A. (1987). La Charte québécoise: Un document unique dans l'histoire législative canadienne. *Revue juridique Thémis*, 7(1), p. 1-23; Bernatchez, S. (2008). La Cour suprême du Canada et la Charte québécoise des droits et libertés: des décisions judiciaires non entièrement théorisées en guise de dialogues. *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 1, p. 1-24; Woehrling, J. (2000). Convergences et divergences entre fédéralisme et protection des droits et libertés: l'exemple des États-Unis et du Canada. *Revue de droit de McGill*, 46(1), p. 21-68; Verrelli, N. (2013). L'ombre de la Charte canadienne des droits et libertés. Dans F. Rocher et B. Pelletier (dir.), *Le nouvel ordre constitutionnel canadien. Du rapatriement de 1982 à nos jours*, Québec (p. 257). Les Presses de l'Université du Québec; Côté, F. (2023). *Code civil, chartes des droits et traditions juridiques: entre subjugation et résistance du droit civil québécois face à la common law canadienne en matière privée*. Thèse de doctorat en droit, Université Laval; Université de Sherbrooke.
- 201 *Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, [2021] 3 R.C.S. 176, par. 68, motifs du juge en chef Wagner et de la juge Côté (avec l'accord des juges Moldaver, Brown et Rowe). Ces derniers citent avec approbation un extrait de l'arrêt *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, par. 46-47.
- 202 Un phénomène analogue d'interprétation uniformisante est observable pour l'ensemble des lois de protection des droits de la personne adoptées par les parlements des entités fédérées. Voir notamment *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; *Nouveau Brunswick (Commission des droits de la personne) c. Potash Corporation of Saskatchewan Inc.*, [2008] 2 R.C.S. 604, par. 68; *University of British Columbia c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353, p. 373.
- 203 Parmi les principaux arrêts qui font appel à une interprétation uniformisante des textes de la Charte canadienne et de la Charte québécoise, voir: *Ford c. Québec (P. G.)*, [1988] 2 R.C.S. 712, 769-770; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, [2015] 2 R.C.S. 789, par. 31; *Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, [2021] 3 R.C.S. 176, par. 68.

## RECOMMANDATION 8

### Modifier la Charte québécoise de manière à assurer une interprétation des droits et libertés distincte de celle de la Charte canadienne.

La mise en œuvre de cette recommandation pourrait se traduire par l'introduction dans la Charte québécoise de dispositions interprétatives visant à rendre son application plus conforme à la tradition de droit civil et respectueuse des spécificités québécoises<sup>204</sup>. De telles dispositions sont centrales dans tout système de protection des droits et libertés. Comme le rappelle le professeur de droit Louis-Philippe Lampron, les droits fondamentaux sont « [l]ibellés de manière large et libérale ». Par conséquent, ils « ne peuvent prendre corps qu'à travers l'interprétation qu'en feront, dans le contexte de litiges particuliers, les institutions (le plus souvent judiciaires) responsables de leur mise en œuvre<sup>205</sup> ». Autrement dit, la portée véritable d'un droit fondamental ne se définit qu'en fonction du contexte, en le pondérant ou en le confrontant avec d'autres droits ou préoccupations propres au litige. Dans ces circonstances, le travail de l'interprète, guidé par le texte et ses dispositions interprétatives, devient incontournable.

Du point de vue du Comité, le législateur pourrait aussi modifier l'article 9.1 de la Charte québécoise. Considérant qu'aucun droit n'est absolu, cet article en appelle à la recherche d'un équilibre entre les droits et libertés de la personne et l'intérêt public<sup>206</sup>. Autrement dit, l'État dispose de la possibilité de justifier son action en invoquant certains principes fondamentaux. En 2019, le législateur québécois a ainsi intégré à la Charte le principe de laïcité de l'État<sup>207</sup>, puis en 2022, l'importance accordée à la protection du français<sup>208</sup>. Découlant de cette logique, le Comité recommande de bonifier l'article 9.1, entre autres pour y faire mention d'un modèle québécois de gestion du pluralisme distinct du multiculturalisme. Cette modification s'inscrirait en droite ligne avec l'adoption de la loi-cadre sur la question. Elle viendrait donc exprimer clairement le souhait du Québec de s'éloigner d'une interprétation multiculturelle des droits et libertés telle que consacrée par l'article 27 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

En modifiant ainsi l'article 9.1 et en ajoutant des dispositions interprétatives à la Charte québécoise, le législateur inviterait le pouvoir judiciaire à moduler son interprétation des droits et libertés pour mieux concilier émancipation individuelle et nationale au Québec. En 2014, la Cour suprême du Canada a d'ailleurs explicitement reconnu l'importance de la représentation des « traditions juridiques et [d]es valeurs sociales du Québec<sup>209</sup> » pour préserver de la confiance des Québécois et des Québécoises envers leurs institutions. Plus qu'une simple formule, cette reconnaissance doit s'accompagner d'effets interprétatifs concrets, dont le respect d'une marge d'autonomie du Québec dans l'aménagement de son propre régime de gestion de la diversité culturelle et religieuse.

À terme, ce dialogue entre juges et parlementaires pourrait favoriser l'émergence d'une conception des droits et libertés plus en harmonie avec le droit privé de tradition française dans laquelle s'enracine la culture civique québécoise.

204 Le mémoire rédigé par l'organisme Droits collectifs Québec soulève l'idée d'ajouter diverses dispositions interprétatives à la Charte québécoise: Droits collectifs Québec, *op. cit.*, note 122, p. 21 à 23.

205 Lampron, L.-P. (2021). La Loi sur la laïcité de l'État et les conditions de la fondation juridique d'un modèle interculturel au Québec. *Canadian Journal of Law and Society/Revue canadienne Droit et Société*, 3(2), p. 323–337.

206 C'est d'ailleurs ce que cherche à exprimer le 6<sup>e</sup> considérant de la Charte québécoise: « CONSIDÉRANT que les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général ».

207 *Loi sur la laïcité de l'État*, art. 19.

208 *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, art. 139.

209 *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, art. 5 et 6, [2014] 1 R.C.S. 433, notamment les paragraphes 18, 49, 56, 57, 59 et 69.

Dans la même logique, le Comité recommande de :

## RECOMMANDATION 9

### Confier à la Commission parlementaire sur la liberté constitutionnelle et les relations internationales le soin de se prononcer chaque fois qu'une loi québécoise est déclarée non conforme à l'une des chartes par un tribunal.

---

Concrètement, la commission aurait pour mandat d'évaluer la meilleure réponse à donner aux sanctions d'inconstitutionnalité imposées au regard d'une loi québécoise ou de certaines de ses dispositions<sup>210</sup>.

En pratique, trois principaux scénarios se dessineraient pour les membres de la commission.

Premièrement, une reformulation du texte de la disposition ou de la loi frappée d'une sanction d'inconstitutionnalité pourrait être envisagée afin de répondre aux préoccupations exprimées par les tribunaux.

Deuxièmement, la réécriture d'une disposition existante ou l'ajout d'une nouvelle disposition interprétative de la Charte québécoise dans l'optique de bien la différencier de son équivalent canadien pourraient être proposés. Ce scénario s'avérerait particulièrement pertinent pour répondre à un jugement fondé sur une interprétation uniformisante des deux chartes de droits et libertés.

Troisièmement, les membres de la commission pourraient recommander au Parlement du Québec l'adoption d'une disposition de souveraineté parlementaire qui viendrait soustraire la disposition ou la loi invalidée à l'effet des articles 2, 7 à 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le travail parlementaire viserait ici à apprécier méticuleusement et à la pièce l'usage de cette disposition, puis à se prononcer sur l'opportunité d'un renouvellement par un projet de loi durant la législature.

Le rôle ainsi attribué à la nouvelle Commission parlementaire alimenterait en continu le dialogue entre le législateur et les tribunaux. S'il revient aux juges d'évaluer la conformité des lois par rapport aux normes constitutionnelles, les parlementaires ont en effet le loisir de proposer, en réponse, un nouvel équilibre des droits et libertés.

Le processus d'autonomisation de la *Charte des droits et libertés de la personne* proposé dans le présent rapport mise sur le développement d'une vision spécifiquement québécoise du système de protection des droits et libertés. Alors que, d'un côté, les parlementaires seraient encouragés à se réappropriier le texte de la Charte québécoise, les tribunaux seraient invités à s'écarter de l'interprétation uniformisante des instruments de protection des droits et libertés à travers la fédération, puis à moduler leur pondération des droits en fonction des « traditions juridiques et [d]es valeurs sociales du Québec<sup>211</sup> ».

Par ailleurs, si malgré les modifications proposées à la Charte québécoise (recommandation 8) et à la suite des travaux de la Commission parlementaire (recommandation 9), les tentatives d'autonomisation se soldent par un refus de reconnaître la marge d'autonomie du Québec en la matière, le Comité recommande que :

---

210 L'expression « sanctions d'inconstitutionnalité » est ici empruntée à la professeure de droit Danielle Pinard, laquelle intègre dans ce vocable notamment la déclaration d'invalidité, l'interprétation large (*reading in*) et l'interprétation atténuée (*reading down*) : Pinard, D. (2023). Les sanctions d'une règle de droit législative incompatible avec la Charte canadienne des droits et libertés : le *reading in*, le *reading down*, l'interprétation large, l'interprétation atténuée, etc.! *Revue du Barreau/Numéro spécial, Revue du Barreau*, 421, p. 421-484.

211 *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6*, [2014] 1 R.C.S. 433, notamment les paragraphes 18, 49, 56, 57, 59 et 69.

## RECOMMANDATION 10

### Advenant l'échec des tentatives d'autonomisation de la Charte québécoise, envisager le renouvellement de la disposition de souveraineté parlementaire inscrite dans la Loi concernant la *Loi constitutionnelle de 1982* pour l'ensemble des lois québécoises.

---

Le recours à la disposition de souveraineté parlementaire proposé ici ne concerne que les articles 2, 7 à 15 de la Charte canadienne. Comme en 1982, la *Charte [québécoise] des droits et libertés de la personne* demeurerait donc en vigueur pour tout ce qui relève de la compétence constitutionnelle du Québec. Une contestation des lois québécoises devant les tribunaux demeurerait par conséquent tout à fait possible pour les justiciables. Le cas échéant, la Charte québécoise serait alors le fondement juridique invoqué. En outre, les lois fédérales applicables au Québec pourraient toujours être contestées en vertu de la Charte canadienne, le Québec ne disposant pas de la compétence pour les soustraire à un contrôle de constitutionnalité.

À première vue, ce recours généralisé et préventif à la disposition de souveraineté parlementaire peut sembler difficilement compréhensible pour un État soucieux de protéger les libertés individuelles. Or, pour reprendre les termes du professeur Louis-Philippe Lampron, ce type d'usage est opportun «si le gouvernement québécois souhaite affirmer symboliquement une posture quant à l'illégitimité de la Charte canadienne sur le territoire québécois<sup>212</sup>».

Dans l'esprit du Comité, l'emploi généralisé de la disposition de souveraineté parlementaire pour la Charte canadienne offrirait un contrepoids politique à la jurisprudence uniformisante en matière de droits fondamentaux. À terme, il démontrerait également la détermination du Québec à assurer une autonomisation de son texte<sup>213</sup>, tout en ne suspendant pas la protection des droits fondamentaux en raison de l'application continue de la Charte québécoise.

Cela dit, le recours à la disposition de souveraineté parlementaire n'est pas une panacée, car il existe des droits auxquels le législateur québécois ne peut déroger<sup>214</sup>. Les dispositions de la Charte canadienne qui concernent précisément les droits linguistiques (art. 16 à 23) ainsi que celle interprétative sur le multiculturalisme (art. 27) ne sont effectivement pas visées par le domaine d'application de l'article 33 de la Charte canadienne. En pratique toutefois, les litiges impliquant la protection de la langue française ou le choix par le Québec d'un mode de gestion distinct du pluralisme religieux sont bien souvent fondés sur la liberté d'expression, la liberté de religion ou le droit à l'égalité, des droits qui sont, quant à eux, sujets à la disposition de souveraineté parlementaire<sup>215</sup>.

### Une protection accrue

À ce propos, outre les modifications au texte de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui relèvent exclusivement de l'action unilatérale du Québec, le Comité considère qu'il convient aussi de modifier l'aspect le plus problématique de la *Charte canadienne des droits et libertés* au regard de la protection de la langue française.

---

212 Lampron, *op. cit.*, note 198, p. 6.

213 *Ibid.*

214 Comme tous les droits inscrits dans la Charte canadienne, il peut toutefois les assujettir à des limites raisonnables aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte canadienne.

215 Alors que les libertés d'expression et de religion sont prévues à l'article 2 de la Charte canadienne, le droit à l'égalité est inscrit à l'article 15.

En ce sens, le Comité recommande à l'Assemblée nationale de :

## RECOMMANDATION 11

### Adopter une résolution de modification constitutionnelle relative à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

---

L'article 23 de la Charte canadienne prévoit le droit à l'instruction dans la langue de la minorité. La modification proposée viserait explicitement à ce que ce droit fasse l'objet d'une interprétation asymétrique, c'est-à-dire une interprétation plus favorable à la protection de la langue majoritaire au Québec que dans les autres États fédérés. Cette modification éviterait notamment que toute progression en matière d'accès à l'école française pour les francophones hors Québec se traduise par un potentiel recul pour le français comme langue d'enseignement au Québec, comme c'est malheureusement trop souvent le cas actuellement.

La modification proposée pourrait passer par l'article 59 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui rend le paragraphe (1) a) de l'article 23 inapplicable au Québec tant que le gouvernement ou l'Assemblée nationale du Québec n'a pas donné son consentement<sup>216</sup>. Pour respecter la logique de l'article 59, la modification pourrait préciser que, afin de concorder avec l'objectif de promotion du français comme seule langue officielle et commune de cet État fédéré, l'article 23 s'interprète différemment au Québec. L'Assemblée nationale pourrait ainsi modifier l'article 59 en ayant recours à la procédure bilatérale de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>217</sup>.

Cette proposition rejoint les propos tenus par le gouvernement fédéral lui-même dans son discours du trône de 2020 et son livre blanc sur les langues officielles de 2021, alors qu'il reconnaissait « que la situation du français est particulière », qu'« [i]l y a près de 8 millions de francophones au Canada dans un océan de plus de 360 millions d'habitants principalement anglophones » et que « [l]e gouvernement [fédéral] a donc la responsabilité de protéger et de promouvoir le français non seulement à l'extérieur du Québec, mais également au Québec<sup>218</sup> ».

---

216 *Op. cit.*, note 194, art. 4.

217 Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 137, par. IV.167; Tremblay, *op. cit.*, note 103, p. 446-449.

218 Patrimoine Canada. (2021). *Français et anglais : vers une égalité réelle des langues officielles au Canada*. Gouvernement du Canada, p. 9.

## Un mécanisme de délibération structuré

Indépendamment des recommandations précédentes, le Comité recommande par ailleurs à l'Assemblée nationale de :

### RECOMMANDATION 12

#### Accompagner l'usage ou la fin de l'usage de la disposition de souveraineté parlementaire des chartes canadienne et québécoise de mécanismes de délibération spécifiques.

---

Les options pour mettre en œuvre cette recommandation sont multiples et relèvent de choix politiques.

La disposition de souveraineté parlementaire inscrite dans la Charte canadienne « expire » après un délai maximal de cinq ans, sous réserve d'un renouvellement par une loi du Parlement du Québec<sup>219</sup>. Le Comité considère qu'il serait opportun de tenir un débat parlementaire à chaque usage de cette disposition ou à chaque période de cinq ans, que le gouvernement envisage ou non de renouveler le mécanisme. La Commission parlementaire sur la liberté constitutionnelle apparaîtrait comme un forum approprié pour de telles consultations. Cet exercice délibératif serait aussi l'occasion de faire un suivi de la résolution de modification constitutionnelle relative à l'article 23 de la Charte canadienne initiée par l'Assemblée nationale.

Avec le même objectif en tête, le ministre de la Justice du Québec pourrait, à chaque nouvelle législature, être tenu de prononcer un discours de suivi faisant état des différentes lois contenant des dispositions de souveraineté parlementaire en vigueur. La périodicité de cet exercice permettrait de lier l'emploi de la disposition de souveraineté parlementaire au contrôle démocratique qu'offrent les élections<sup>220</sup>.

Ces quelques propositions de réforme des règles de procédures de l'Assemblée nationale ont en commun de permettre aux différentes parties intéressées par la chose publique à l'intérieur du Parlement (ensemble des parlementaires) et à l'extérieur de l'institution (les particuliers, les groupes de pression, les médias, etc.) de bénéficier d'une tribune pour discuter de l'usage de la disposition. Autrement dit, comme l'affirment les professeurs Jacques-Yvan Morin et José Woehrling, « dans la mesure où la majorité parlementaire doit annoncer expressément son intention de déroger à la Charte ou à la Constitution, elle actionne une sonnette d'alarme qui prévient les instances sociales et politiques susceptibles de s'opposer à elle<sup>221</sup> ».

Il ne s'agit donc pas ici de conditionner l'emploi du mécanisme de souveraineté parlementaire inscrit dans la Charte canadienne à des exigences de fond. À terme, les propositions avancées auraient plutôt pour effet de favoriser un débat obligatoire, transparent et périodique par le biais de conditions procédurales qui relèvent strictement du droit parlementaire.

---

219 *Loi constitutionnelle de 1982*, al. 33 (3).

220 Pour cette raison, le professeur et constitutionnaliste Patrick Taillon recommande d'obliger l'Assemblée nationale à tenir ce débat sur le renouvellement des dérogations dans les 30 jours suivant le vote sur le discours d'ouverture de la législature : Taillon, P. (2024). *Mémoire*, Consultations particulières et auditions publiques du projet de loi n° 52, *Loi permettant au Parlement du Québec de préserver le principe de la souveraineté parlementaire à l'égard de la Loi sur la laïcité de l'État*, p. 17.

221 Morin, J.-Y. et Woehrling, J. (1994). *Les constitutions du Canada et du Québec : du régime français à nos jours*, t. 1 « Études ». Édition Thémis, p. 506-507.

## CONSACRER LA PRÉPONDÉRANCE DES LOIS QUÉBÉCOISES EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ ET DROIT PRIVÉ

La spécificité du droit civil québécois a été consacrée il y a de cela 250 ans dans l'*Acte de Québec, 1774*<sup>222</sup>. Une grande partie des lois adoptées par le Québec repose encore aujourd'hui sur sa compétence exclusive en matière de « propriété et droits civils<sup>223</sup> ». C'est par cette compétence que les États fédérés légifèrent en matière de droit privé<sup>224</sup> et que le Québec peut ainsi préserver les spécificités de son droit civil de tradition française. En ce sens, il serait plus juste de parler d'une compétence sur la « propriété et le droit privé », à l'instar de la version française proposée dans la codification administrative québécoise de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>225</sup>.

Ce vaste champ de compétence permet au Québec, tout comme aux autres États fédérés, de légiférer, entre autres, dans les domaines de la culture<sup>226</sup>, de la langue<sup>227</sup>, de la santé<sup>228</sup>, de l'environnement<sup>229</sup>, des relations de travail<sup>230</sup>, de la famille<sup>231</sup> et de la protection du consommateur<sup>232</sup>.

Comme l'a souligné récemment la Cour suprême du Canada, « le principe du fédéralisme reconnaît que, dans leurs propres sphères de compétence, les provinces disposent de l'autonomie voulue pour assurer le développement de leur société, par exemple en exerçant le pouvoir considérable sur "[l]a propriété et les droits civils" que leur confère le par[agraphe] 92(13)<sup>233</sup> ». Le plus haut tribunal au pays a aussi précisé que « ce chef de compétence permet de tenir compte dans les lois de la diversité régionale et culturelle, et qu'il revêt une importance particulière à cet égard pour la province de Québec<sup>234</sup> ».

222 *Citizen's Insurance Company c. Parsons*, [1881] 7 A.C. 96, p. 111.

223 *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(13).

224 *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, par. 262; Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 137, par. VI-2.109.

225 Secrétariat du Québec aux relations canadiennes, *op. cit.*, note 129.

226 Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 137, par. VI-2.312.

227 Robitaille, D. et Rogué, P. (2013). La Charte de la langue française: une entrave aux activités essentielles des entreprises privées de compétence fédérale au Québec? *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke* 645, 43(3), p. 664.

228 La compétence des États fédérés en matière de santé repose également, ainsi que sa compétence résiduelle, sur les matières de nature purement locale ou privée (par. 92[16]). Voir *Murray-Hall c. Québec (Procureur général)*, 2023 CSC 10, par. 71; *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, par. 18.

229 *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, par. 124, 205 et 302. Cette compétence se justifie également par la compétence des États fédérés sur les institutions municipales (92[8]), les travaux et entreprises d'une nature locale (92[10]), les matières d'une nature locale ou privée (92[16]) ainsi que sur les ressources naturelles non renouvelables, les ressources forestières et l'énergie électrique (92A).

230 Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 137, par. VI-2.116.

231 *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, par. 262.

232 *Prebushewski c. Dodge City Auto (1984) Ltd*, 2005 CSC 28, par. 35; Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 137, par. VI-2.111.

233 *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, par. 49.

234 *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, par. 210.

Or, bien que le Québec dispose d'une compétence exclusive en la matière, sa capacité à exercer sa pleine autonomie est susceptible d'être freinée par l'action du législateur fédéral lorsque celui-ci adopte des lois incompatibles avec les lois québécoises. De fait, en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale développée à travers la jurisprudence<sup>235</sup>, lorsqu'une loi provinciale entre en conflit avec une loi fédérale, cette dernière prime et rend inopérante la première dans la mesure de l'incompatibilité<sup>236</sup>. Deux types de conflits sont susceptibles de faire primer une loi fédérale sur une loi provinciale valide: (1) un conflit d'application, soit une impossibilité de respecter les deux lois simultanément, ou (2) un conflit d'objectif, c'est-à-dire que les effets de la loi adoptée par un État fédéré entrave à la réalisation de l'objectif de la loi fédérale<sup>237</sup>. Ainsi, lorsque le parlement fédéral intervient à partir de ses propres champs de compétence pour adopter une mesure législative qui va à l'encontre d'une loi québécoise, cette dernière doit céder le pas à la loi fédérale. L'application de cette doctrine est susceptible de miner la capacité du Québec à faire ses propres choix et, du même coup, à préserver ses caractéristiques fondamentales. Elle peut par ailleurs avoir d'importants effets centralisateurs dans un contexte où la Cour suprême du Canada privilégie une conception dite « moderne » du fédéralisme favorisant les chevauchements de compétence entre les deux ordres de gouvernement<sup>238</sup>. En facilitant de tels chevauchements, l'approche retenue par la Cour multiplie les occasions de conflit, et dès lors, les possibilités qu'une loi d'un État fédéré soit rendue inopérante par l'intervention du législateur fédéral<sup>239</sup>. Afin d'éviter que le parlement fédéral puisse, de cette façon, compromettre les efforts du Québec d'exercer sa pleine autonomie, le Comité estime que les lois québécoises qui relèvent de la propriété et du droit privé devraient avoir préséance sur les lois fédérales incompatibles.

---

235 La Cour suprême reconnaît elle-même que, malgré l'importance de la doctrine de la prépondérance fédérale dans l'interprétation du partage des compétences, cette règle n'est énoncée nulle part dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et que ses origines sont « obscures »: *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 98.

236 Voir *Murray-Hall c. Québec (Procureur général)*, 2023 CSC 10, par. 84.

237 *Ibid.*

238 Voir notamment *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, par. 22.

239 Brouillet, E. (2004). La dilution du principe fédératif et la jurisprudence de la Cour suprême du Canada. *Les Cahiers de droit*, 45(1), p. 44.

Pour opérer un tel changement, le Comité recommande de :

## RECOMMANDATION 13

### Adopter une résolution de modification constitutionnelle consacrant la prépondérance des lois québécoises en matière de propriété et droit privé.

---

Cette modification pourrait être réalisée en suivant la procédure bilatérale de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Elle s'appuierait sur l'arrangement spécial déjà existant à l'égard des lois du Québec, inscrit à l'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>240</sup>. Cette disposition prévoit que le parlement fédéral peut uniformiser les lois relatives à la propriété et au droit privé à travers le Canada, avec le consentement des assemblées législatives des États fédérés fondateurs de tradition de common law. En raison de sa tradition juridique distincte, le Québec a toutefois été expressément exclu de la portée de l'article 94<sup>241</sup>. Cette disposition confère plutôt au Québec « une protection contre l'uniformité des lois imposées par le pouvoir fédéral relativement à la propriété et aux droits civils<sup>242</sup> ». L'ajout d'une prépondérance québécoise dans ce domaine s'inscrirait donc directement dans la finalité de l'article 94.

La formulation pourrait quant à elle s'inspirer de l'article 94A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel donne une prépondérance aux lois des États fédérés en matière de pensions de vieillesse, et prévoit qu'aucune loi du parlement fédéral ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future du Parlement du Québec en matière de propriété et droit privé.

Pour le Comité, il ne fait aucun doute que la prépondérance des lois québécoises en matière de propriété et droit privé favoriserait le plein exercice de la liberté constitutionnelle du Québec en ce domaine, sans que celle-ci puisse être contrecarrée par l'action du législateur fédéral.

À terme, cette mesure répond à plusieurs sujets qui se trouvent au cœur du mandat du Comité, en cherchant à contrer les empiètements fédéraux dans tous les domaines qui relèvent de la propriété et du droit privé, à préserver la capacité du Québec à faire ses propres choix dans ces domaines et, ce faisant, à favoriser l'autonomie du droit québécois.

---

240 Woehrling, *op. cit.*, note 101, p. 39-40, [En ligne](#); Laforest, *op. cit.*, note 122, p. 12-13.

241 Ajzenstat, J., Romney, P., Gentles, I. et Gairdner, W. D. (2004). *Débats sur la fondation du Canada*, Édition en langue française, préparée par Stéphane Kelly et Guy Laforest. Presses de l'Université Laval, p. 310, 337 et 378.

242 *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, par. 365.

---

## En relation avec l'État fédéral

### REVENDIQUER LE RESPECT ET L'ACCROISSEMENT DE L'AUTONOMIE FISCALE

Pour être en mesure d'exercer leur pleine souveraineté, les États membres de la fédération canadienne doivent disposer de revenus suffisants pour assumer les obligations financières découlant de leurs champs de compétence respectifs. Les questions économiques et fiscales sont donc centrales pour maintenir la viabilité du pacte fédératif canadien et la liberté constitutionnelle de ses États membres.

Au Québec, l'autonomie fiscale est aussi synonyme d'affirmation nationale. Dans leur rapport, les membres de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels instituée en 1953 (commission Tremblay) présenteront d'ailleurs le « partage plus équitable entre les deux ordres de gouvernement des revenus provenant de la province de Québec » comme « une condition indispensable de son épanouissement selon ses besoins et ses traditions<sup>243</sup> ».

Seul État fédéré à prélever son propre impôt sur le revenu des particuliers, l'État québécois n'a d'ailleurs jamais hésité à utiliser ses pouvoirs fiscaux à des fins d'émancipation, de protection culturelle ou comme outil de mise en œuvre de ses valeurs sociales distinctes<sup>244</sup>. Les crédits d'impôt visant à soutenir le secteur culturel, la non-taxation des livres et la mise en place de mesures fiscales pour les personnes à faible revenu en sont des exemples.

Le Comité est d'avis que cette orientation doit être maintenue et que les représentations historiques du Québec en faveur d'une plus grande autonomie fiscale ne devraient jamais cesser. Dans la même logique, chaque fois que le gouvernement fédéral libère de l'espace fiscal, le Comité invite le gouvernement du Québec à étudier la possibilité de l'occuper<sup>245</sup>.

L'idée est d'autant plus porteuse que l'écart entre la situation financière du fédéral et celle des États fédérés et territoires devrait s'accroître au cours des prochaines années.

Selon les prévisions du Conference Board du Canada, produites à la demande du ministère des Finances du Québec, malgré la situation budgétaire actuelle au pays, dans à peine 20 ans, soit en 2044-2045, le surplus fédéral devrait en effet atteindre 127 milliards de dollars<sup>246</sup>. Au cours de la même période, en raison de la pression exercée sur la demande de services, le déficit combiné des États fédérés et des territoires devrait pour sa part avoisiner les 164 milliards de dollars<sup>247</sup>.

Ce n'est pas la première fois que le Conference Board du Canada effectue ce type d'analyse. Les chiffres avancés confirment d'ailleurs les principaux constats présentés dans le rapport des ministres des Finances au Conseil de la fédération en mars 2021<sup>248</sup>. Ils rejoignent aussi les conclusions mises de l'avant par le Directeur parlementaire du budget au cours des dernières années<sup>249</sup>.

---

243 Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (1956). *Rapport (vol. 3, tome 1). Analyse des besoins et recommandations: la juridiction provinciale*. Gouvernement du Québec, p. 371.

244 Godbout et St-Maurice, *op. cit.*, note 30, p. 3-4.

245 Jacques, O. (2024). *Une fédération déséquilibrée. Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*, p. 31-32.

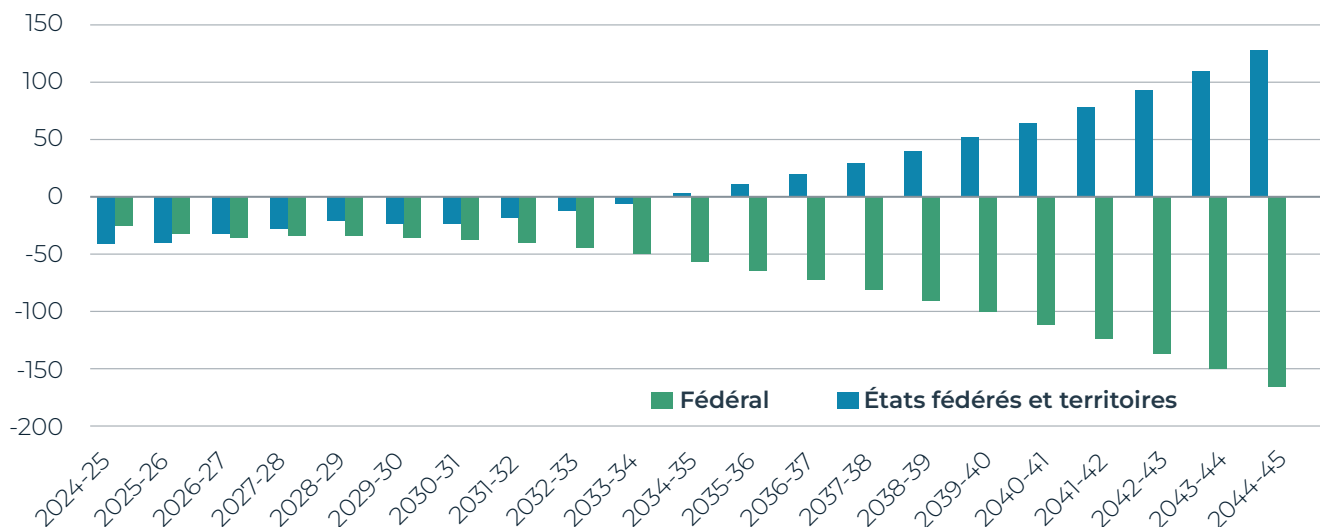
246 Conference Board du Canada. (2024). *Projections de la situation financière du fédéral versus celles des provinces et des territoires*, p. 2.

247 *Ibid.*

248 Conference Board du Canada. (2021). *Augmenter le Transfert canadien en matière de santé contribuera à rendre la situation financière des provinces et territoires plus viable à long terme. Rapport des ministres des Finances des provinces et territoires au Conseil de la fédération*, p. 4.

249 Bureau du directeur parlementaire du budget. (2024). *Rapport sur la viabilité financière de 2024*, p. 6; Bureau du directeur parlementaire du budget. (2023). *Rapport sur la viabilité financière de 2023*, p. 7; Bureau du directeur parlementaire du budget. (2022). *Rapport sur la viabilité financière de 2022*, p. 7.

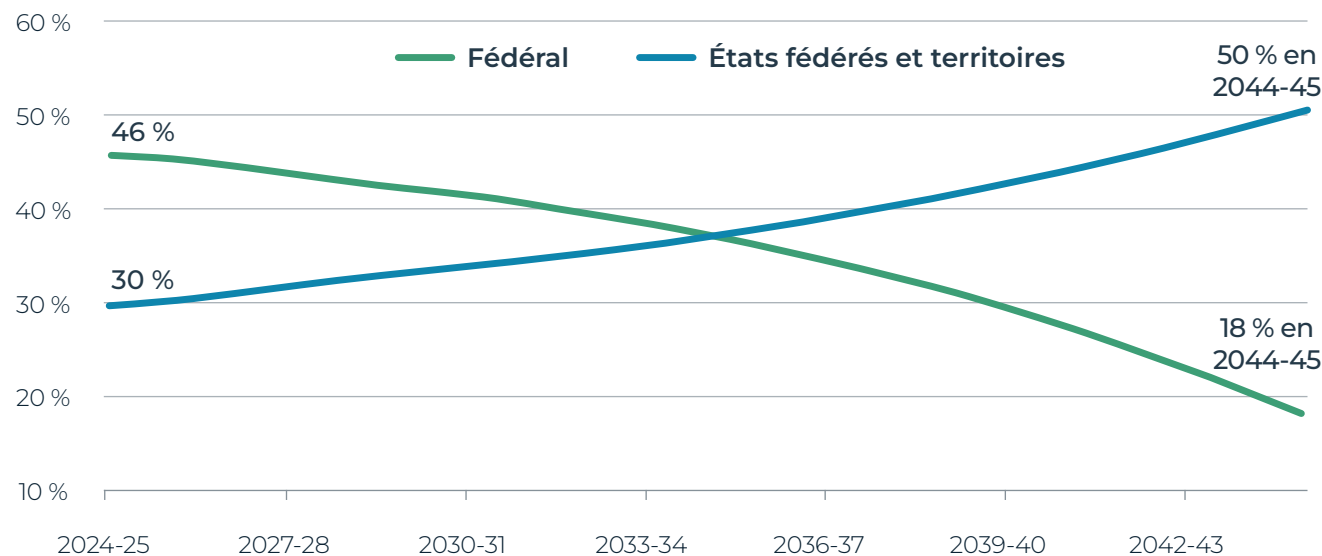
## SOLDES BUDGÉTAIRES PROJÉTÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DES ÉTATS FÉDÉRÉS ET TERRITOIRES (en milliards de dollars)



Source: Ministère des Finances du Québec à partir de données du Conference Board du Canada.

L'évolution de la dette nette en proportion du produit intérieur brut (PIB) est aussi très révélatrice quant à la marge de manœuvre financière des États membres. Selon les prévisions du Conference Board du Canada, la dette nette fédérale diminuera de 28 points de pourcentage entre 2024-2025 (46 %) et 2044-2045 (18 %), alors que pendant la même période, celle des entités fédérées et des territoires augmentera de 20 points de pourcentage (de 30 % à 50 %)<sup>250</sup>.

## PROJECTION DE LA DETTE NETTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, DES ÉTATS FÉDÉRÉS ET TERRITOIRES (en pourcentage du PIB)



Source: Ministère des Finances du Québec à partir de données du Conference Board du Canada.

250 Conference Board du Canada, *op. cit.*, note 246.

Ainsi, pendant que le gouvernement fédéral disposera vraisemblablement de plus d'argent, les États fédérés pourraient voir leur marge de manœuvre économique réduite, tout comme leur capacité à mettre en place d'autres services et programmes, voire à répondre aux besoins actuels de leur population.

Il y a là un terreau fertile à l'intrusion du fédéral dans leurs champs de compétence et un détournement complet du principe même du fédéralisme qui s'organise, comme expliqué précédemment, autour de deux ordres de gouvernement autonomes et libres d'exercer leur souveraineté sans intervention ni interférence.

Face à ce constat, il importe d'agir avec force et audace pour éviter que le scénario du pire se concrétise.

## Les pouvoirs de taxation et de dépenser

La Constitution du Canada accorde un pouvoir de taxation à chacun des ordres de gouvernement. Alors que le gouvernement fédéral se voit accorder la possibilité de prélever «des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation<sup>251</sup>», les États fédérés, eux, bénéficient d'un pouvoir de «taxation directe dans les limites de la province en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux<sup>252</sup>». La taxation directe réfère aux taxes et aux impôts réclamés et payés par les contribuables directement. Les États fédérés peuvent cependant recourir à d'autres modes ou systèmes de taxation, tels que les redevances, dans certains domaines, dont les ressources naturelles non renouvelables, les ressources forestières et la production primaire qui en découle ainsi que la production d'énergie électrique.

Le modèle a des limites et en 1937, une commission royale d'enquête, la commission Rowell-Sirois, est instaurée par le gouvernement fédéral avec pour mandat «d'examiner le mode constitutionnel de répartition des sources de revenus et des charges entre le gouvernement du Dominion et ceux des provinces<sup>253</sup>». Déposé en 1940, le rapport qui en découle propose une définition des rôles qui favorise l'extension des charges et pouvoirs de l'État fédéral et recommande notamment «la dévolution des fonctions et des pouvoirs d'imposition au gouvernement fédéral<sup>254</sup>». Le programme de péréquation, pièce angulaire des transferts fédéraux, découle de cet exercice.

Le rapport pavera aussi la voie à une centralisation accrue des sources de revenus.

D'autres programmes de transferts de gouvernement à gouvernement sont entre autres instaurés, dont les actuels transferts canadiens en matière de santé<sup>255</sup> et en matière de programmes sociaux<sup>256</sup>. Ces programmes sont respectivement mis en place pour assurer le financement à long terme des soins de santé, soutenir l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux. Le transfert relatif au développement de la petite enfance, à l'apprentissage et à la garde de jeunes enfants, récemment instauré, s'ajoute à cela.

---

251 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(3).

252 *Ibid.*, art. 92(2).

253 Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces. (1940). *Rapport d'enquête. Volume I-III*. Gouvernement du Canada, p. 13-14.

254 Linteau, Durocher, Robert et Ricard, *op. cit.*, note 20, p. 147-151.

255 Gouvernement du Canada. (2024). *Transfert canadien en matière de santé*. Ministère des Finances du Canada. [En ligne](#).

256 Gouvernement du Canada. (2024). *Transfert canadien en matière de programmes sociaux*. Ministère des Finances du Canada. [En ligne](#).

Avec le temps, et de manière plus intensive au cours de la dernière décennie, une série de programmes de financement et d'investissement fédéraux ciblés se grefferont à ces transferts. Ces derniers sont caractérisés par des paiements directs à des individus ou à des organisations. C'est le cas notamment du Régime canadien de soins dentaires<sup>257</sup> et des différents programmes de financement des infrastructures à la base de la Stratégie nationale sur le logement du gouvernement fédéral, dont le Fonds pour accélérer la construction de logements<sup>258</sup>.

## Un pouvoir inexistant

Sous-jacent à ce type de mesure se trouve la notion du « pouvoir fédéral de dépenser ». Historiquement contesté par le Québec lorsqu'il s'exerce hors des champs de compétence de l'État fédéral, ce concept est à l'origine de nombreuses tensions entre les États membres<sup>259</sup>. Il faut dire que, contrairement à d'autres fédérations de par le monde — où le pouvoir de dépenser de l'État fédéral est explicitement reconnu par les textes constitutionnels —, la Constitution du Canada est muette sur cette question.

En fait, comme l'affirment les constitutionnalistes Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, « le pouvoir fédéral de dépenser n'a pas d'assises constitutionnelles valables et n'a jamais été reconnu dans un *ratio* clair de la Cour suprême<sup>260</sup> ».

Or, selon les mêmes experts, parce qu'il « permet au Gouvernement central de faire indirectement ce que la Constitution lui défend de faire directement », le pouvoir fédéral de dépenser peut, pour les États fédérés, « représenter [...] des contraintes aussi fortes que les contraintes législatives directes<sup>261</sup> ».

Bien qu'il défendait un fédéralisme centralisé, notamment dans une perspective d'unité nationale, Pierre Elliott Trudeau affirmait pour sa part à ce sujet que « [s]i un gouvernement dispose d'une telle surabondance de revenus qu'il entreprend d'assurer la partie du bien commun qui n'est pas de sa juridiction, la présomption se crée qu'un tel gouvernement a pris plus que sa part de sa capacité taxable<sup>262</sup>. »

Les États membres ont tenté de remédier à cette lacune à quelques reprises depuis 1969. Les tentatives d'encadrement du concept ont tantôt pris la forme de négociations multilatérales, tantôt fait l'objet d'engagements électoraux ou politiques de la part des partis au pouvoir à Ottawa. La voie d'une entente bilatérale a aussi été explorée en ce qui a trait aux programmes à frais partagés et a fait l'objet de négociations entre l'État fédéral et le Québec, sous le gouvernement conservateur en 2014<sup>263</sup>. Aucune de ces tentatives ne s'est avérée concluante.

Du point de vue des membres du Comité, et de plusieurs spécialistes de la question constitutionnelle, le pouvoir fédéral de dépenser est en fait « l'instrument privilégié pour la plupart des intrusions fédérales dans les champs de compétence des provinces<sup>264</sup> ».

Dans l'optique de préserver la capacité du Québec à mettre en œuvre des mesures conformes aux caractéristiques et aux aspirations des Québécois et Québécoises, il est donc important d'intervenir pour trancher cette question.

257 Gouvernement du Canada. (2024). *Régime canadien de soins dentaires*. [En ligne](#).

258 Gouvernement du Canada. (2024). *Budget 2024*. Ministère des Finances du Canada, chapitre 1; Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Fonds pour accélérer la construction de logements*. [En ligne](#).

259 Gagnon, A.-G. et Garon, J.-D. (2020). Examen des relations Québec-Canada : Dynamiques et tensions autour du système de santé. Dans F. Mathieu, D. Guénette et A. Gagnon (dir.), *Cinquante déclinaisons du fédéralisme* (p. 577-580). Presses de l'Université du Québec; Taillon, P. et Binette, A. (2018). Le fédéralisme canadien : sources, pratiques et dysfonctionnements. *Civitas Europa*, 1(40), 237-261; *Commission sur le déséquilibre fiscal*. (2002). Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada. 214 p.

260 Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 137, p. 441 au par. VI—1.123.

261 *Ibid.*

262 Trudeau, P. E. (1967). *Fédéralisme et société canadienne-française*, Éditions HMH, p. 71.

263 Bellavance, J.-D. (7 décembre 2016). Pouvoir de dépenser : l'entente historique qui n'a jamais vu le jour. *La Presse.ca*. [En ligne](#).

264 Taillon, P. et Binette, A. (2018). Le fédéralisme canadien : sources, pratiques et dysfonctionnements. *Civitas Europa*, 1(40), 237-261 (p. 258).

Concrètement, le Comité recommande donc de :

## **RECOMMANDATION 14**

### **Contester devant les tribunaux la constitutionnalité d'initiatives fédérales découlant du pouvoir fédéral de dépenser.**

---

La stratégie préconisée par le Comité consiste à faire la démonstration de l'absence de fondements juridiques venant appuyer le pouvoir fédéral de dépenser dans la Constitution du Canada. Le Régime canadien de soins dentaires semble un cas propice pour entreprendre cette contestation. Non seulement la démarche recommandée présente l'avantage de ramener à l'avant-plan le non-respect du pacte fédératif par le gouvernement fédéral, mais elle instruit aussi un véritable rapport de force entre les États membres. Il y a dans cet exercice une occasion pour le Québec d'exercer un leadership positif au sein de la structure fédérative. Effectué au nom du Québec seul, le recours aux tribunaux dans ce dossier pourrait en effet permettre à l'ensemble des États fédérés de bénéficier des retombées positives attendues.

Pour mener à un véritable changement, cette stratégie suppose cependant qu'advenant une décision défavorable, le gouvernement du Québec poursuive le combat.

Parallèlement, le Comité recommande de :

## **RECOMMANDATION 15**

### **Adopter une résolution de modification constitutionnelle visant à assortir le pouvoir fédéral de dépenser d'un droit de retrait avec pleine compensation pour le Québec.**

---

Pour ce faire, le Comité suggère au gouvernement de recourir à l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans sa perspective, le droit de retrait avec compensation qui serait ainsi introduit devrait non seulement concerner les programmes fédéraux, mais aussi les mesures fiscales adoptées par le parlement fédéral relevant des compétences du Québec.

Rappelons à ce sujet qu'en vertu de l'obligation de négocier établie par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la sécession du Québec* et de l'interprétation qui en a été faite par la suite<sup>265</sup>, l'État fédéral se doit d'engager le dialogue autour des questions soumises par un État fédéré à des fins de modification constitutionnelle.

À l'heure actuelle, aucune initiative fédérale relevant de la compétence d'un État fédéré n'est assortie à un droit de retrait formel avec pleine compensation. Chaque situation est examinée à la pièce et peut faire l'objet de négociations. Le processus est toutefois exigeant et n'offre aucune garantie quant à son issue.

Les ententes conclues avec le gouvernement fédéral présentent aussi un caractère hautement imprévisible. Rien n'empêche en effet le gouvernement canadien de revenir sur une entente conclue précédemment avec un État fédéré. La décision du parti porté au pouvoir en 2006 de mettre un terme — avant son échéance — à l'entente sur le financement des services de garde conclue entre Québec et Ottawa par le gouvernement fédéral précédent est un exemple de cela<sup>266</sup>.

---

265 Taillon et Deschênes, *op. cit.*, p. 461 et 492; Mathieu, *op. cit.*, note 100; Beaudoin et Thibault, *op. cit.*, note 101, p. 306; Binette, *op. cit.*, note 101, p. 134-139; Woehrling, *op. cit.*, note 101, p. 30 et 31.

266 *Op. cit.*, note 70.

La gestion au cas par cas peut également priver temporairement des Québécois et des Québécoises de service. Les histoires récentes rapportées par les médias au regard du Régime de soins dentaires fédéral sont des illustrations de cela. Le Comité juge déplorable qu'un groupe de citoyennes et de citoyens fassent les frais d'un différend constitutionnel. De son point de vue, ces événements regrettables militent eux aussi en faveur de solutions permanentes et à large portée, comme le veut la recommandation relative au droit de retrait avec pleine compensation, mais aussi les mécanismes de contrôle introduits avec la loi-cadre sur la défense et l'accroissement de la liberté constitutionnelle du Québec suggérée précédemment<sup>267</sup>. Non seulement ces façons de faire sont plus respectueuses des principes fédératifs, mais elles font en sorte que le Québec dispose des fonds dont il a besoin pour répondre aux besoins de sa population de la manière qui lui semble la plus appropriée.

## Le programme de péréquation

Bien qu'aucune condition ne soit imposée pour en bénéficier et que son principe soit inscrit dans la Constitution<sup>268</sup>, le programme de péréquation pose aussi des enjeux.

En termes simples, la péréquation vise à combler annuellement l'écart de capacité fiscale entre les différentes sources de taxation d'un État fédéré par rapport au rendement canadien moyen. L'objectif est de faire en sorte que chaque entité fédérée puisse fournir à sa population des services publics similaires à ceux d'autres États fédérés, à des taux d'imposition sensiblement comparables. Le calcul est établi par habitant et prend en compte les cinq assiettes fiscales que sont l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les taxes de vente, les impôts fonciers et les recettes liées aux ressources naturelles<sup>269</sup>.

La formule de calcul à la base des montants versés est déterminée par le fédéral et a fait l'objet de plusieurs changements depuis l'instauration du programme en 1957. L'un d'entre eux est l'introduction d'un plafond, toujours en vigueur à l'heure actuelle, et limitant la croissance du programme à celle de l'économie canadienne (croissance du PIB nominal canadien).

Depuis ce changement, lorsque les droits de péréquation dépassent la croissance de l'économie, un montant équivalent par habitant est retranché de la somme versée à chacun des États bénéficiaires. Or, pour être conformes au pacte fédératif, les sommes versées devraient plutôt varier en fonction de l'écart observé entre les États fédérés et non de la variation de l'économie canadienne.

Du point de vue de Terre-Neuve, la formule de calcul avec plafond fait obstacle à la capacité des États fédérés de remplir leurs responsabilités au regard de la population et, en ce sens, va à l'encontre de l'article 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le gouvernement de cet État fédéré est d'ailleurs à l'origine d'une contestation judiciaire devant la Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador.

Le même enjeu a été soulevé par le Conseil de la fédération en 2005 et a mené au retrait du plafond lors de la réforme de la péréquation de 2007. Ce dernier a toutefois été réintroduit deux ans plus tard sans que le fédéral puisse réellement en démontrer la plus-value, tant pour les États fédérés bénéficiaires que pour l'État fédéral<sup>270</sup>.

De l'avis du Comité, l'enjeu principal réside dans le fait que l'État fédéral limite les sommes investies dans le programme de péréquation, dont le principe est pourtant inscrit dans la Constitution, pour plutôt investir dans des programmes de transferts assortis de conditions, notamment dans les champs de compétences des États fédérés. Ce faisant, non seulement il restreint leur autonomie, mais aussi l'exercice de leur liberté constitutionnelle.

267 Voir la recommandation visée en page 48.

268 *Loi constitutionnelle de 1982*, par. 36(2).

269 Lévesque, L. et St-Maurice, Y. (2023). *Les enjeux de la péréquation. Cahier de recherche 2023/07*. Chaire en fiscalité et finances publiques. Université de Sherbrooke, p. 4.

270 *Ibid.*, p. 23.

Le Québec a périodiquement évoqué le désir de s'affranchir du programme de péréquation. Le Comité souscrit à cet objectif, mais considère tout de même comme essentiel de s'assurer que d'ici là, le mécanisme fonctionne adéquatement.

Par conséquent, il recommande de :

## **RECOMMANDATION 16**

### **Contester devant les tribunaux le non-respect du principe de péréquation et le plafond actuellement imposé.**

---

En marge de cette initiative, et dans une optique de réciprocité, la possibilité de se joindre au recours de Terre-Neuve pourrait aussi être évaluée.

Pour les mêmes raisons, le Comité considère que le Québec devrait faire montre d'ouverture quant à la bonification du programme de stabilisation fiscale souhaitée par certains États fédérés ne bénéficiant pas du programme de péréquation. L'objectif de ce programme est de fournir une aide financière aux États fédérés qui subissent une baisse importante de leurs revenus d'un exercice à l'autre en raison de ralentissements économiques extraordinaires<sup>271</sup>. Aucun État n'est à l'abri de ce genre d'événements et tous ont intérêt à s'assurer que les membres de la fédération disposent des ressources nécessaires pour remplir les obligations découlant de leurs champs de compétence.

### **Les autres programmes de transferts fédéraux**

Comme énoncé au début de ce segment, d'autres programmes de transferts sont gérés par le gouvernement fédéral, dont le plus important est assurément le programme de transfert canadien en matière de santé, suivi non loin derrière par le programme de transfert canadien en matière de programmes sociaux.

Contrairement au programme de péréquation, les sommes obtenues dans le cadre de ces programmes sont conditionnelles à l'atteinte d'objectifs fédéraux, tels que le respect des grands principes de la *Loi canadienne sur la santé*. Advenant le non-respect de ces conditions, le gouvernement fédéral peut d'ailleurs retenir une partie des sommes à verser. À titre d'exemple, en 2022 et 2024, le Québec a ainsi été privé de 31 millions de dollars<sup>272</sup>.

Au-delà du fait que ce type d'exigence va à l'encontre même du principe de liberté constitutionnelle des États fédérés dans leur champ de compétences, la formule de calcul à la base de ces programmes engendre certains effets délétères.

#### **En matière de santé**

Le gouvernement fédéral s'est engagé à faire progresser l'enveloppe budgétaire globale consacrée au transfert en matière de santé au rythme de la croissance triennale moyenne de l'économie canadienne, avec une garantie d'augmentation d'au moins 3% par année, et exceptionnellement de 5% par année jusqu'en 2027-2028.

---

271 Gouvernement du Canada. (2024). *Programme de stabilisation fiscale*. Ministère des Finances du Canada. [En ligne](#).

272 Donnée du ministère des Finances du Québec.

L'enveloppe totale est ensuite ramenée à un montant par habitant et partagée entre chaque État fédéré selon sa population. Il convient de noter que comme le poids du Québec diminue dans la fédération canadienne, les transferts fédéraux en santé croissent globalement moins vite au Québec que pour le total des États fédérés. Ainsi, même si la croissance de l'enveloppe du transfert en santé a été de 5,4 % en 2024-2025, la croissance par habitant au Québec n'a été que de 2,6 %. Les sommes versées ne tiennent pas compte non plus de l'âge de la population, même si cet élément a un impact direct sur la facture devant être assumée par les États.

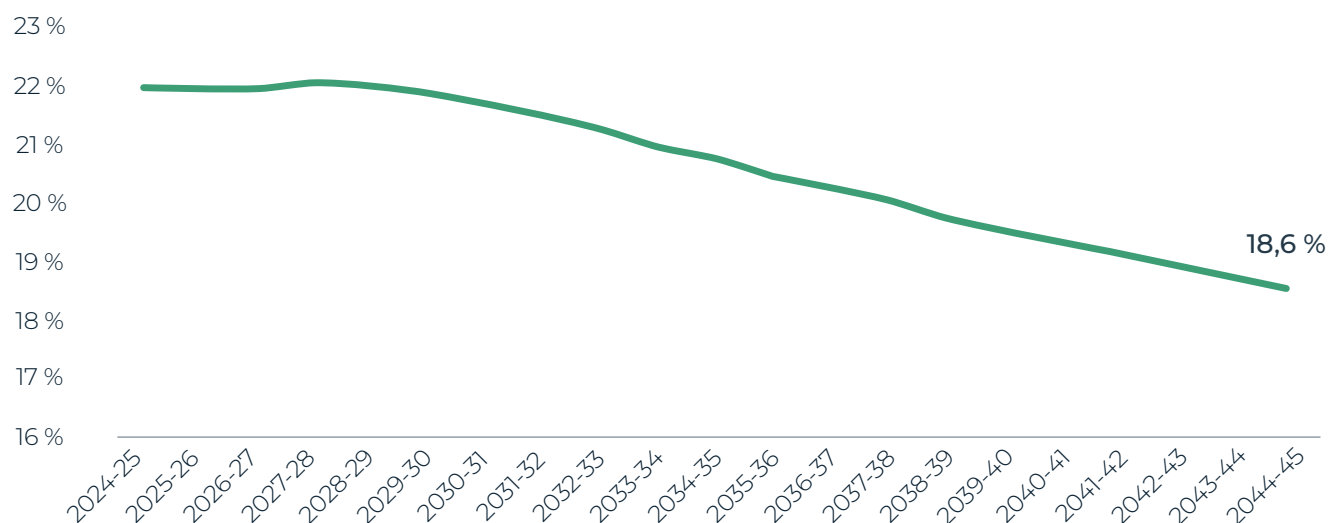
L'Institut canadien d'information sur la santé estime en effet que les dépenses par habitant en santé augmentent avec l'âge. D'ailleurs, si la dépense moyenne par habitant au Québec atteint 5 947 \$, elle est de 3 967 \$ par habitant chez les moins de 65 ans et de 13 794 \$ par habitant du côté des 65 ans et plus<sup>273</sup>. Il est donc clair qu'une forte augmentation du poids démographique des aînés, comme celle projetée au Québec, crée une pression sur les sommes devant être consacrées au financement des services de santé et que l'État québécois sera tôt ou tard confronté à un manque à gagner.

À l'échelle canadienne, tant le directeur parlementaire du budget que le Conference Board du Canada prévoient que les dépenses devant être assumées par les États fédérés en ce qui a trait à la santé augmenteront plus vite que les transferts fédéraux<sup>274</sup>.

Selon les projections du Conference Board du Canada, les dépenses de santé augmenteront annuellement de 4,8 % en moyenne au cours des 20 prochaines années, comparativement à 3,9 % pour les transferts fédéraux<sup>275</sup>. Dans ce contexte, les sommes versées au Québec dans le cadre du transfert fédéral en santé apparaissent nettement insuffisantes pour assurer un financement durable en santé<sup>276</sup>.

Les données du Conference Board du Canada prévoient en effet que, malgré le financement additionnel annoncé par le fédéral en février 2023 pour les années 2023 à 2029, la contribution fédérale aux dépenses de santé des États fédérés et des territoires devrait s'établir à 22,0 % en 2024-2025 et ira en diminuant pour n'atteindre que 18,6 % d'en à peine 20 ans.

## PART DU FINANCEMENT FÉDÉRAL DANS LES DÉPENSES DE SANTÉ DES ÉTATS FÉDÉRÉS ET TERRITOIRES (en pourcentage)



Source: Ministère des Finances du Québec à partir de données du Conference Board du Canada.

273 Institut canadien d'information sur la santé. (2023). *Tendances des dépenses nationales de santé 2023*. [En ligne](#).

274 Bureau du directeur parlementaire du budget, *op. cit.*, note 249, p. 6; Conference Board du Canada, *op. cit.*, note 246.

275 Conference Board du Canada, *op. cit.*, note 246, p. 3.

276 *Ibid.*

Pour être en mesure de financer adéquatement les services offerts et de préserver son autonomie, le Comité recommande au gouvernement de :

## RECOMMANDATION 17

### Négocier, seul ou de concert avec les autres États fédérés, l'abolition du transfert canadien en matière de santé en échange de l'occupation entière du champ fiscal de la taxe sur les produits et services.

L'idée n'est pas nouvelle. La Commission sur le déséquilibre fiscal a déjà présenté une avenue similaire comme piste de solution au déséquilibre fiscal en 2002<sup>277</sup>. Force est toutefois de constater qu'elle demeure pertinente 22 ans plus tard, particulièrement sous l'angle de la liberté constitutionnelle.

Le fait de limiter l'emprise de la *Loi canadienne sur la santé* et de laisser au Québec le choix des moyens qu'il souhaite prendre pour offrir des soins de qualité et en temps opportun à sa population est en effet nettement préférable à toute autre situation. Ajoutons à cela qu'un tel changement offrirait aux États fédérés une source de financement assurée et sur laquelle ils auraient pleine latitude.

Parce que toutes les entités fédérées — sans égard à leur niveau de richesse — y trouveraient un avantage, le Comité est d'ailleurs d'avis qu'il y a là matière à faire front commun avec les autres membres de la fédération. Il recommande donc d'en saisir le Conseil de la fédération. Cela dit, du point de vue du Comité, les négociations recommandées doivent être menées même en l'absence d'intérêt de la part des autres États fédérés. En d'autres termes, si les autres entités fédérées refusent de prendre part aux négociations, le Comité recommande au gouvernement du Québec d'initier seul les pourparlers avec le gouvernement fédéral.

Précisions par ailleurs que, si elle avait été appliquée en 2024-2025 et jumelée au retrait du plafond imposé dans le programme de péréquation comme recommandé précédemment par le Comité, cette proposition aurait en plus représenté un léger gain financier pour le Québec, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

### GAINS FINANCIERS POUR LE QUÉBEC SUR LA BASE DES DONNÉES FINANCIÈRES DE 2024-2025

	Péréquation sans plafond	Péréquation avec plafond
Taxe sur les produits et services collectée au Québec	10,8 G\$	10,8 G\$
Montant supplémentaire reçu par le programme de péréquation	+ 0,9 G\$	-
<b>Total</b>	<b>11,7 G\$</b>	<b>10,8 G\$</b>
Somme versée dans le cadre du Transfert canadien en santé	11,5 G\$	11,5 G\$
<b>Gain</b>	<b>0,2 G\$</b>	<b>-0,7 G\$</b>

277 Commission sur le déséquilibre fiscal. (2002). *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, p. 151-167.

Bien qu'il soit impossible de présager de la réponse des tribunaux à la démarche de contestation recommandée eu égard au plafond imposé dans le programme de péréquation, le Comité juge tout de même essentiel que le gouvernement du Québec négocie l'abolition du programme de transfert en santé et son remplacement par un nouveau partage fiscal.

Dans l'intervalle, et sans présumer de l'issue des négociations à mener, le Comité suggère par ailleurs au gouvernement de profiter du forum offert par le Conseil de la fédération pour :

## **RECOMMANDATION 18**

**Revendiquer la bonification du transfert en matière de santé et que cette bonification se traduise par une révision de la clé de répartition des sommes versées sur la base d'un montant par habitant de 65 ans et moins et d'un montant par habitant de 65 ans et plus.**

---

### **En matière de programmes sociaux**

Le programme de transfert en matière de programmes sociaux exige aussi qu'on s'y attarde.

Contrairement au transfert en santé, ce programme prévoit une croissance de l'enveloppe globale de 3% par année. La somme est ensuite répartie sur la base du nombre d'habitants dans chaque État fédéré, sans égard au nombre de bénéficiaires des programmes d'aide de dernier recours ou d'étudiants. Encore une fois, il convient de noter qu'en raison de la diminution du poids démographique du Québec dans la fédération canadienne, les sommes versées dans le cadre de ces transferts croissent globalement moins vite au Québec que pour le total des États fédérés. D'ailleurs, même si la croissance de l'enveloppe du transfert canadien pour les programmes sociaux a atteint 3% comme prévu en 2024-2025, la croissance par habitant au Québec n'a été que de 0,5%.

Or, selon Statistique Canada, le nombre d'étudiants engagés dans les études postsecondaires au Québec est le deuxième plus élevé au Canada avec un effectif total de 539 103 étudiants inscrits (à temps plein et à temps partiel) dans un cégep ou une université en 2021-2022. Le Québec se situe ainsi juste derrière l'Ontario, mais largement devant la Colombie-Britannique, qui occupe pour sa part la troisième position avec un peu plus de 285 000 étudiants inscrits<sup>278</sup>.

Là encore, la pression budgétaire exercée sur les États fédérés varie sans qu'aucune variable, outre l'évolution de la population, ne permette d'accroître les sommes obtenues dans le cadre du programme de transfert fédéral. Un État qui, comme le Québec, compte plus d'étudiants postsecondaires est donc pénalisé par le mode de répartition utilisé.

Tout comme en santé, la situation actuelle limite la capacité du Québec à mettre en œuvre des politiques qui correspondent aux aspirations des Québécois et des Québécoises.

---

<sup>278</sup> Statistique Canada. *Effectifs postsecondaires, selon le domaine d'études, le régime d'études, le type de programme, le genre de sanction d'études et le genre de la personne*. 37-10-0011-01 (anciennement CANSIM 477-0029). [En ligne](#).

Pour remédier à cette situation, le Comité recommande de :

## **RECOMMANDATION 19**

**Amorcer des négociations avec le gouvernement fédéral pour se retirer du transfert canadien en matière de programmes sociaux en échange d'un espace fiscal accru pour le Québec.**

---

Des ententes comme celle proposée ont déjà été conclues entre le gouvernement fédéral et le Québec, notamment en 1965. Sur la base de ces ententes, le gouvernement fédéral réduit actuellement de 16,5 points de pourcentage son taux d'imposition des particuliers (abattement spécial du Québec), permettant au Québec de majorer le sien d'autant<sup>279</sup>.

Par ailleurs, sans attendre l'issue des négociations recommandées avec le gouvernement fédéral, le Comité suggère également au gouvernement de profiter du forum offert par le Conseil de la fédération pour :

## **RECOMMANDATION 20**

**Revendiquer la bonification du transfert pour les programmes sociaux et que cette bonification se traduise par une révision de la clé de répartition des sommes versées sur la base d'un montant par bénéficiaire des programmes d'aide financière de dernier recours et par étudiant postsecondaire.**

---

### **Une capacité à préserver**

Les éléments de contexte et les recommandations mises de l'avant dans cette section rappellent à quel point les enjeux relatifs au fédéralisme fiscal ne peuvent être négligés.

Ils mettent aussi en lumière le fait, comme l'affirme le professeur Olivier Jacques dans son mémoire au Comité que, « bien que les problèmes soient évidents, le *statu quo* est maintenu parce que le changement nécessite l'accord de plusieurs acteurs multiniveaux, [...] que le gouvernement fédéral profite du *statu quo* et que les changements proposés vont bénéficier bien davantage à certaines provinces qu'à d'autres<sup>280</sup> ».

---

279 Ministère des Finances du Canada. *Transferts fédéraux aux provinces et territoires. Abattement d'impôt du Québec*. [En ligne](#).

280 Jacques, *op. cit.*, note 245, p. 30.

Dans ce contexte, même si les partis politiques fédéraux reconnaissent l'existence du déséquilibre fiscal, il est peu probable que le problème soit réglé à court terme. Pour cette raison, le Comité considère qu'il est important que les parlementaires suivent de près cette question. À cette fin, il recommande de :

## RECOMMANDATION 21

**Confier à la Commission des finances publiques la responsabilité de se prononcer annuellement sur le déséquilibre fiscal et d'identifier les mesures à prendre pour préserver la capacité économique du Québec comme État membre de la fédération canadienne.**

Cette obligation pourrait en outre découler d'un exercice de reddition de comptes imposé annuellement au ministère des Finances du Québec.

Le Comité a aussi étudié la question relative à l'introduction d'une déclaration fiscale unique ayant fait l'objet d'une résolution de l'Assemblée nationale en 2018<sup>281</sup>.

L'idée d'offrir aux contribuables du Québec une déclaration unique n'est pas nouvelle. Il convient toutefois de reconnaître que si les contribuables québécois produisent deux déclarations de revenus, c'est parce que le Québec, contrairement aux autres entités fédérées, s'est prévalu des pouvoirs de taxation prévus dans la constitution du Canada pour réintroduire son propre impôt sur le revenu en 1954 et l'administrer lui-même.

Comme souligné antérieurement, ce gain d'autonomie fiscale a permis au Québec d'utiliser sa fiscalité comme un instrument de politique sociale et économique. En contrepartie, cette autonomie fiscale génère un dédoublement administratif et une complexité fiscale accrue.

En pratique, certains experts ont soulevé le risque que la mise en place d'une déclaration fiscale unique se fasse au détriment, partiellement du moins, de l'autonomie fiscale du Québec<sup>282</sup>. Cela dit, ces mêmes experts (panel des praticiens) ont également souligné que, « [d]ans les faits, il pourrait y avoir une déclaration unique, même si la détermination du revenu imposable n'est pas identique entre les deux régimes fiscaux<sup>283</sup> ». Cette formule éviterait une trop forte harmonisation fiscale, tout en permettant que les déclarations fiscales soient transmises à une seule administration fiscale, soit Revenu Québec.

Par ailleurs, sans égard à la déclaration fiscale unique, rien n'empêcherait Revenu Québec d'assumer l'entière responsabilité de l'administration des déclarations annuelles de revenu. Les revenus émanant de la taxe sur les produits et services du gouvernement fédéral étant déjà entièrement gérés par le Québec, l'État québécois a effectivement démontré sa capacité à assumer de telles responsabilités. Le Comité constate que l'administration unique qui en découle présente des avantages certains pour la population, notamment parce qu'elle simplifie sa relation avec le gouvernement en réduisant le nombre d'interlocuteurs avec laquelle elle doit interagir.

281 Assemblée nationale du Québec. (2018, 15 mai). *Résolution adoptée à l'unanimité demandant au gouvernement du Québec et au gouvernement fédéral la mise en place d'un rapport d'impôt unique, transmis à Revenu Québec, pour tous les contribuables québécois, et ce, tout en préservant l'autonomie fiscale du Québec.*

282 Godbout et St-Maurice, *op. cit.*, note 30. Le programme de la Journée de réflexion comportait trois panels, un sur les observations des partisans de la réforme, un sur les points de vue académiques et un sur les points de vue des praticiens, en plus de compter une synthèse et une conclusion.

283 *Ibid.*, p. 11.

Par conséquent, il recommande de :

## **RECOMMANDATION 22**

**Entamer des négociations avec le gouvernement fédéral afin de mettre en place une déclaration unique de revenu, laquelle serait administrée par Revenu Québec.**

**À défaut d'une entente à ce sujet, le Québec pourrait entamer des négociations afin que les déclarations annuelles de revenus des contribuables québécois soient traitées par une seule administration gouvernementale, celle de Revenu Québec.**

---

Cela dit, il est impossible de passer sous silence le fait que l'introduction de ce type de mesure pose divers enjeux, dont l'harmonisation des paramètres fiscaux entre les deux ordres de gouvernement. Dans l'éventualité d'une négociation, le Comité convie le gouvernement du Québec à s'assurer de préserver son autonomie fiscale.

\*\*\*

L'autonomie fiscale du Québec lui a historiquement permis de mettre en place des mesures et programmes conformes à ses valeurs et son identité. L'ensemble de ces mesures a pour objectif de préserver et d'accroître cette même autonomie.

## INVESTIR LES INSTITUTIONS

Les pouvoirs de nomination des autorités fédérales canadiennes dénotent un dysfonctionnement important des principes d'autonomie et de non-subordination des entités fédérées à l'endroit de l'entité fédérale, le Québec au premier chef.

En réponse à cela, le Comité propose une série de recommandations ayant pour objectif de permettre au Québec d'imposer — politiquement du moins — les candidats de son choix aux autorités fédérales.

### Garantir un traitement des différends constitutionnels conforme aux principes fédératifs

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral nomme les juges de tous les tribunaux supérieurs, soit ceux qui siègent à la Cour suprême du Canada<sup>284</sup>, à la Cour supérieure du Québec et à la Cour d'appel du Québec<sup>285</sup>, et ce, sans que les États fédérés puissent participer formellement au processus de nomination. Le gouvernement québécois revendique de longue date une révision du processus de désignation des juges à la Cour suprême<sup>286</sup>. Pendant longtemps, il a aussi réclamé le pouvoir de nommer les juges de la Cour supérieure et de la Cour d'appel du Québec<sup>287</sup>. Peu importe le parti au pouvoir, les arguments présidant à ces représentations ont été les mêmes : garantir un traitement des différends constitutionnels plus représentatif du concept même de fédération plurinationale et la prise en compte des caractéristiques particulières du Québec. Pour le Comité, dans la perspective d'accroître la liberté constitutionnelle du Québec, il est fondamental de remettre à l'ordre du jour la question de la nomination des juges de l'ensemble des tribunaux supérieurs.

#### Des accros aux principes du fédéralisme

Comme expliqué précédemment, les entités fédérées participent généralement au processus de nomination des juges appelés à trancher les questions pouvant les opposer à l'État fédéral<sup>288</sup>. En référence à la nomination des juges à la Cour suprême du Canada, la constitutionnaliste Eugénie Brouillet a d'ailleurs écrit qu'il s'agit « d'une condition essentielle à l'apparence de neutralité que doit afficher l'arbitre judiciaire<sup>289</sup> », en contexte fédératif à plus forte raison, précise-t-elle, « dans une fédération au sein de laquelle se trouve une collectivité nationale minoritaire<sup>290</sup> ».

La nomination des juges de la Cour supérieure et de la Cour d'appel par le gouvernement fédéral pose aussi certains enjeux quant au respect des principes fédératifs. Dès 1979, dans leur rapport final, les membres de la Commission de l'unité canadienne (commission Pépin-Robarts) — chargés par le gouvernement fédéral d'enquêter sur les questions relatives à l'unité nationale — qualifiaient d'ailleurs cette procédure de « vestige anachronique de la centralisation fédérale<sup>291</sup> ». D'autres parlent plutôt maintenant de « reliques dépassées de la domination impériale britannique du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>292</sup> ». Bien que le caractère distinct de la société québécoise ait été reconnu par le fédéral<sup>293</sup>, le Canada demeure en effet, avec l'Inde, l'une des

284 *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26, al. 4(2).

285 *Loi constitutionnelle de 1867*, art 96.

286 Secrétariat du Québec aux relations canadiennes (2019), *op. cit.*, note 55, par. 26, p. 21; par. 32, p. 23; par. 95, p. 36; par. 121, p. 40, par. 209, p. 55-56, par. 243, p. 66, par. 268, p. 67 et par. 269, p. 68.

287 Secrétariat du Québec aux relations canadiennes (2019), *op. cit.*, note 55, par. 232, p. 49.

288 Voir la section du rapport portant sur le Québec comme État fédéré.

289 Brouillet, *op. cit.*, note 51, p. 286.

290 Brouillet, *op. cit.*, note 51, p. 282.

291 Commission de l'unité canadienne. (1979). *Se retrouver : Observations et recommandations*, p. 109.

292 Morton, F. L. (2023). Why Alberta Needs a Constitution? Dans R. Albert et L. Sirota (dir.), *A Written Constitution for Quebec?* (p. 203) McGill Queen's University Press. [Notre traduction].

293 Chambre des communes. (1995). *Motion du gouvernement sur la société distincte*. Déposée le 29 novembre et adoptée le 11 décembre 1995; Chambre des communes. (2006). *Motion du gouvernement sur la nation québécoise*. Déposée le 22 novembre et adoptée le 27 novembre 2006.

deux seules fédérations dans le monde anglophone (Commonwealth et États-Unis réunis) où l'ordre de gouvernement fédéral nomme les juges des cours supérieures des États fédérés<sup>294</sup>.

De l'avis de plusieurs constitutionnalistes, cette particularité constitue surtout un manquement important au principe d'égalité entre les deux ordres de gouvernement en contexte fédératif qui fait en sorte que les éléments qui s'appliquent à l'État fédéral s'appliquent dans la même mesure aux États fédérés<sup>295</sup>.

De fait, si la Constitution du Canada prévoit un parallélisme des compétences législatives et exécutives pour l'État fédéral et les entités membres de la fédération, elle ne prévoit pas cela sur le plan judiciaire. Alors que le gouvernement fédéral voit à la nomination des juges de l'ensemble de ses tribunaux, le Québec, tout comme les autres États fédérés, ne dispose à cet égard que d'un pouvoir parcellaire, bien que l'administration de la justice relève de sa compétence. Il y a là une subordination d'un État par rapport à un autre qui n'est pas conforme aux principes du fédéralisme.

### Des solutions concrètes

En dépit de ces observations et des revendications récurrentes du Québec en lien avec le processus de nomination des juges, peu de mesures ont été introduites à travers le temps pour établir un mode de fonctionnement plus conforme aux principes fédératifs.

Si la *Loi sur la Cour suprême* comporte l'obligation qu'au moins trois des neuf juges de cette cour proviennent du Québec<sup>296</sup>, à peu de choses près, le mécanisme de nomination des juges pour ce tribunal de dernière instance est effectivement demeuré inchangé.

Bien que le gouvernement fédéral ait instauré en 2016 le Comité consultatif indépendant sur la nomination des juges de la Cour suprême du Canada, la décision demeure toujours la prérogative du premier ministre fédéral<sup>297</sup>. Les recommandations effectuées par le Comité indépendant sont en effet non contraignantes<sup>298</sup>.

Les mêmes limitations ont été introduites dans le protocole d'entente conclu en 2019 entre les deux ordres de gouvernement en vue de la mise en place d'un comité consultatif indépendant distinct pour le Québec<sup>299</sup>. Bien qu'une clause de l'entente prévoie que le même processus pourrait être utilisé à nouveau dans le futur, la mesure était par ailleurs temporaire et visait uniquement à pourvoir au poste laissé vacant à la suite du départ du juge Clément Gascon<sup>300</sup>. Ajoutons à cela le fait que les personnes appelées à siéger à la Cour suprême sont presque toujours choisies parmi les juges qui officient déjà dans les tribunaux supérieurs des États fédérés, donc à partir d'un bassin de candidats prédéterminés par le gouvernement fédéral.

294 Morton, *op. cit.*, note 292.

295 Pelletier, *op. cit.*, note 16, p. 380-381; Wheare, *op. cit.*, note 43, p. 55-56, 71; Brossard, J. (1968). *La Cour suprême et la Constitution*. Les Presses de l'Université de Montréal, p. 123; Woehrling et Morin, *op. cit.*, note 221, p. 482-483; Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 137, p. 411-412.

296 *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), c. S-26, art. 6.

297 *Décret établissant le Comité consultatif indépendant sur la nomination des juges de la Cour suprême du Canada*, C.P. 2016-0693.

298 Commissariat à la magistrature fédérale. *Mandat du comité consultatif*. [En ligne](#).

299 Secrétariat du Québec aux relations canadiennes. (2019). *Protocole d'entente concernant le processus de nomination en vue de combler le poste qui sera laissé vacant à la Cour suprême du Canada à la suite du départ du juge Clément Gascon*, par. 2 et 13. [En ligne](#).

300 *Ibid.*

De fait, les magistrats qui officient à la Cour supérieure et à la Cour d'appel du Québec sont encore aujourd'hui nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre fédéral de la Justice et sont choisis parmi les juges ou avocats qui se sont portés candidats en vertu du processus de nomination fédéral<sup>301</sup>. La nomination des juges en chef et des juges en chef associés de ces cours relève pour leur part du premier ministre fédéral<sup>302</sup>. Rien dans le processus prévu n'oblige le gouvernement fédéral à consulter les États fédérés sur les juges nommés au sein de leurs cours supérieures<sup>303</sup>.

Pour le Comité, envisager que le processus de nomination des juges des tribunaux supérieurs demeure le même dans le contexte de l'adoption possible d'une constitution codifiée pour le Québec apparaît incohérent, considérant que cette constitution sera interprétée par ces tribunaux.

Par conséquent, il recommande de :

## RECOMMANDATION 23

**Établir un processus visant à désigner les personnes devant occuper un poste de juge à la Cour supérieure, à la Cour d'appel du Québec ou un poste de juge québécois à la Cour suprême du Canada, processus au terme duquel une liste de recommandations confidentielle serait transmise aux autorités fédérales.**

Dans l'esprit du Comité, la sélection des personnes désignées serait effectuée selon un processus confidentiel s'apparentant à celui existant pour les juges de la Cour du Québec. Pour donner plus de force à la proposition, les recommandations finales pourraient émaner de l'Assemblée nationale.

Cette étape préliminaire n'aurait pas pour effet de modifier formellement les termes de la Constitution du Canada. Elle s'inscrirait plutôt dans la « constitution politique » de la fédération. Plus précisément, elle permettrait d'établir une nouvelle convention constitutionnelle suivant laquelle les autorités fédérales sont liées par les recommandations du Québec<sup>304</sup>.

Les conventions constitutionnelles sont souvent employées dans les relations entre le Québec et le fédéral pour « écarter l'application des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui sont incompatibles avec un fédéralisme authentique<sup>305</sup> ». En guise d'illustration, elles sont progressivement venues encadrer la tenue de conférences fédérales-provinciales, la présence d'une représentation régionale dans le Cabinet<sup>306</sup>, l'alternance entre francophones et anglophones au poste de gouverneur général<sup>307</sup> et la désuétude du pouvoir de désaveu<sup>308</sup>. C'est aussi en vertu de telles conventions que le pouvoir discrétionnaire du gouverneur général de choisir le premier ministre et ses ministres a été encadré à partir de la décennie 1840. Dans ces circonstances, rien n'empêche de créer de nouveaux usages ayant pour effet de conditionner l'exercice du pouvoir de nomination du fédéral aux recommandations formulées au préalable par le Québec.

Afin d'établir un réel rapport de force, les parlementaires québécois pourraient en outre exprimer, par voie de résolution, leur désaccord quant au non-respect des propositions soumises, tout en respectant leur caractère confidentiel des candidatures.

301 Commissariat à la magistrature fédérale. *Guide pour les candidats. Nominations*. [En ligne](#).

302 *Ibid.*

303 *Ibid.*

304 Binette, *op. cit.*, note 101.

305 Morin et Woehrling, *op. cit.*, note 301, p. 137-138. Duplé, N. (1981). La Cour suprême et le rapatriement de la constitution : la victoire du compromis sur la rigueur. *Les Cahiers de droit*, 22(3-4), 624.

306 White, G. (2005). *Cabinet and First Ministers*. University of British Columbia Press, 41.

307 Levesque, F. (2007). L'alternance au poste de gouverneur général et la dualité canadienne : règle de politesse ou convention constitutionnelle? *Revue générale de droit*, 37(2), 320. Au sujet des conventions constitutionnelles portant sur la nomination des membres du Sénat, voir Woehrling, J. (2009). La modification par convention constitutionnelle du mode de désignation des sénateurs canadiens. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 39, 143.

308 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 802.

Le Comité recommande aussi de simultanément :

## RECOMMANDATION 24

### Adopter une résolution de modification constitutionnelle obligeant le gouvernement fédéral à désigner les juges de la Cour supérieure et de la Cour d'appel du Québec à partir des listes établies par le Québec.

---

Cette modification permettrait de donner un caractère juridiquement contraignant aux listes établies par le Québec en vue de la nomination des juges à la Cour supérieure et à la Cour d'appel, tout en permettant d'éviter des négociations multilatérales dont l'issue est plus difficile à évaluer.

L'article 98 de la *Loi constitutionnelle de 1867* précise déjà que les juges des cours du Québec sont choisis parmi les membres du barreau de cet État fédéré<sup>309</sup>. Cet article pourrait être modifié pour y ajouter une autre condition, soit celle de faire partie de la liste de candidatures recommandées par le Québec. Une telle modification à un arrangement spécial déjà existant en faveur du Québec pourrait être effectuée en suivant la procédure bilatérale de modification prévue à l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ainsi, seul l'aval du parlement fédéral serait requis.

L'objectif poursuivi est clair : corriger le déséquilibre observé en ce qui a trait à l'interprétation des différends constitutionnels.

## Accroître le rôle du Québec dans le choix du lieutenant-gouverneur

La *Loi constitutionnelle de 1867* aménage une nette distinction entre le gouverneur général — le représentant de la Couronne à l'échelle fédérale — et les lieutenants-gouverneurs — ses homologues sur le territoire des entités fédérées.

Alors que le premier est nommé directement par le roi, sur recommandation du premier ministre fédéral par l'effet des conventions constitutionnelles, le second est nommé par le gouverneur général en conseil, sur recommandation du premier ministre fédéral, toujours en vertu des conventions constitutionnelles.

Cette apparente subordination du lieutenant-gouverneur au gouverneur général n'est pas anodine. Suivant les termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le lieutenant-gouverneur du Québec est en effet le véritable chef de l'exécutif québécois. Comme le pouvoir de nomination<sup>310</sup> et de rémunération revient aux autorités fédérales<sup>311</sup> et que le Québec n'a pas officiellement voix au chapitre sur la personne choisie<sup>312</sup>, le processus laisse « une impression de hiérarchisation ou de tutelle du fédéral sur les provinces, aux antipodes de ce qui serait conforme au modèle du fédéralisme<sup>313</sup> ».

Au-delà du processus de nomination, la fonction même de lieutenant-gouverneur est remise en question par l'État québécois depuis des décennies. Non seulement le Québec juge le symbole dépassé, mais il récuse le lien avec la monarchie et la subordination à l'État fédéral qu'induit cette fonction.

---

309 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 98.

310 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 58.

311 *Ibid.*, art. 60.

312 Jacques-Yvan Morin et José Woehrling soulignent que « les dispositions relatives à la nomination, à la révocation et au traitement du lieutenant-gouverneur indiquent que l'intention des Pères de la Confédération était d'en faire à la fois le représentant de la Couronne et le porte-parole du gouvernement fédéral, chargé de communiquer les vues de celui-ci et de faire respecter ses priorités au niveau provincial ». Morin et Woehrling, *op. cit.*, note 221, p. 252.

313 Taillon, *op. cit.*, note 158, p. 21.

À l'intérieur des pouvoirs qui lui sont conférés, le gouvernement du Québec a d'ailleurs déjà réduit au strict minimum les interventions de ce représentant de la monarchie. N'eussent été les obligations que pose la Constitution du Canada pour procéder à l'abolition de la fonction, c'est-à-dire l'accord unanime des États fédérés et de l'État fédéral, cette étape aurait sans doute été franchie depuis longtemps déjà.

Faute de pouvoir abolir simplement une institution qu'il juge dépassée, le Comité recommande de forcer le fédéral à officialiser la nomination d'un candidat préalablement sélectionné par le Québec. Concrètement, il s'agirait de :

## **RECOMMANDATION 25**

**Établir un processus visant à désigner la personne devant occuper le poste de lieutenant-gouverneur du Québec au terme duquel une recommandation formelle serait adressée aux autorités fédérales.**

---

Ce processus suivrait la même logique que celle qui sous-tend la recommandation portant sur la nomination des juges. À terme, elle viserait la création d'une nouvelle convention constitutionnelle en vertu de laquelle le gouvernement fédéral nommerait à titre de lieutenant-gouverneur un candidat recommandé par le Québec. De nouveau, pour donner plus de force à la proposition, le Comité est d'avis que la recommandation devrait émaner de l'Assemblée nationale.

Le rôle visible et déterminant du Québec en amont de la nomination du lieutenant-gouverneur pourrait par ailleurs être aménagé dans une entente intergouvernementale avec le gouvernement fédéral. Cette entente pourrait soit fournir un cadre pérenne pour l'ensemble des nominations des lieutenants-gouverneurs québécois, soit être reconduite ponctuellement à la fin d'un mandat.

Nonobstant la formule finale retenue par le gouvernement du Québec pour accroître son influence dans le processus de nomination du lieutenant-gouverneur, le Comité recommande de :

## **RECOMMANDATION 26**

**Remplacer unilatéralement le titre de lieutenant-gouverneur par une dénomination témoignant du rôle modeste joué en pratique par ce dernier au Québec et éliminant la subordination apparente à l'endroit du gouverneur général.**

---

### **Revoir le mode de sélection des sénateurs**

Parmi les critiques fréquentes à l'égard du Sénat canadien figure, en tête de liste, le fait que l'ensemble des sénateurs y sont nommés par le gouverneur général<sup>314</sup> et suivant les conventions constitutionnelles, sur proposition du premier ministre fédéral. En droit, aucune implication des entités fédérées n'est effectivement prévue dans ce processus de nomination.

À terme, c'est tout le rôle du Sénat qui se trouve teinté par cette centralisation des nominations. Pour certains, le processus actuel mine notamment la capacité de l'institution d'agir comme une véritable chambre représentative des États fédérés au sein d'une fédération plurinationale<sup>315</sup>.

---

<sup>314</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 24.

<sup>315</sup> Bonenfant, J.-C. (1972). La vocation manquée du Sénat canadien. *Les Cahiers des dix*, 37, 51: « Les pays de type fédératif pratiquent habituellement le bicamérisme parce que la représentation à la chambre basse, épousant autant que possible la distribution géographique de la population, il est nécessaire que la chambre haute tienne compte davantage des entités juridiques, des régions géographiques et des groupes ethniques qui composent le pays. »

Cela dit, depuis mai 2016, la nomination des sénateurs par le premier ministre fédéral est précédée des travaux d'un comité consultatif indépendant créé par le gouvernement fédéral. Formé lorsqu'un siège est à pourvoir, le comité se compose de trois membres fédéraux permanents et de deux membres provenant de l'entité fédérée ou du territoire concerné.

Malgré l'ajout de cette étape informelle — et tout aussi opaque que le reste du processus —, le poids des États fédérés dans le choix de leurs représentants à la seconde chambre du Parlement du Canada demeure limité. Le Québec ne peut objectivement pas se satisfaire de cette situation.

Le Comité encourage donc le gouvernement québécois à prendre les moyens qui s'imposent pour occuper un rôle plus actif et déterminant dans la sélection des sénateurs lorsqu'un siège est vacant ou en voie de l'être.

Un coup d'œil aux autres fédérations de par le monde suffit pour constater qu'il existe une multitude de possibilités quant aux mécanismes de désignation des sénateurs. Chacun de ces mécanismes vient avec son lot de considérants. En d'autres termes, il est impossible de réfléchir à la manière de nommer les sénateurs sans évaluer les effets que pourraient avoir les changements introduits, notamment sur la relation Québec-Ottawa.

Plus encore, le Comité considère que la question de la nomination des sénateurs ne peut être abordée seule et implique une réflexion en profondeur sur le fonctionnement de la chambre haute canadienne ainsi que sur le rôle et les responsabilités qui lui sont impartis. Cela suppose la mise à contribution de l'ensemble des États fédérés. Le Québec peut toutefois jouer un rôle de leader dans ce dossier. Conséquemment, le Comité recommande de :

## **RECOMMANDATION 27**

**Entreprendre une réflexion sur la réforme du sénat canadien, incluant la nomination de ses membres et le rôle des États fédérés dans ce processus.**

---

## **EXERCER UN RÔLE DE DIRECTION DANS LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES**

En matière de modification constitutionnelle, la posture du Comité va dans le sens de se « réapproprier » les textes qui fondent la Constitution du Canada et son pouvoir constituant sur la base de procédures unilatérales aussi souvent que possible. Comme expliqué précédemment, l'unilatéralisme connaît toutefois des limites. Certains contenus ne peuvent en effet être formellement modifiés que suivant des procédures bilatérales ou multilatérales.

Cela dit, le Comité est d'avis que, même lorsque le Québec ne peut agir seul, il doit se montrer proactif et autonome dans sa participation. Il rejoint en cela l'argumentaire mis de l'avant par Guy Laforest dans son mémoire produit à l'intention du Comité. Selon le politologue, « le Québec devrait encourager ses partenaires à exiger du gouvernement central une véritable décolonisation des relations intergouvernementales au sommet du pouvoir exécutif<sup>316</sup> ». Abondant dans ce sens, le Comité recommande au gouvernement du Québec de :

---

316 Laforest, *op. cit.*, note 122, p. 12.

## RECOMMANDATION 28

### Proposer aux entités membres de la fédération un cadre régissant les initiatives constitutionnelles des États fédérés.

---

Dans l'esprit du Comité, le cadre proposé peut prendre diverses formes et comporter plusieurs éléments.

L'une des avenues pourrait être de remettre à l'agenda du Conseil de la fédération la question des changements constitutionnels en proposant une modification à son mandat de manière à prévoir explicitement la tenue de discussions annuelles sur ce sujet. En cas de refus, rien n'empêcherait par ailleurs l'organisation d'une conférence intergouvernementale annuelle, en marge du Conseil de la fédération, et portant spécifiquement sur les modifications constitutionnelles requises ou souhaitées.

Le Comité considère également que le gouvernement du Québec devrait remettre les enjeux constitutionnels au centre de son propre agenda. Les recommandations en lien avec la création du Conseil constitutionnel et de la Commission parlementaire sur la liberté constitutionnelle et les relations internationales répondent de cette logique.

Dans l'optique de suivre le mouvement constitutionnel et d'agir comme un partenaire proactif au sein de la fédération, il propose également de :

## RECOMMANDATION 29

### Instaurer la tenue d'un débat parlementaire périodique sur les initiatives de modification constitutionnelle.

---

Cette disposition pourrait inclure une obligation de faire un état des lieux ainsi qu'un suivi des initiatives constitutionnelles québécoises et de celles des autres assemblées de la fédération. La question serait ensuite traitée par la nouvelle Commission parlementaire sur la liberté constitutionnelle qui pourrait d'ailleurs, à cette occasion, entendre des représentants de la société civile intéressés par cette question et des représentants des autres entités fédérées. Le rapport découlant de ces exercices serait par la suite transmis à l'Assemblée nationale, accompagné ou non de propositions de résolutions.

Dans l'optique de renforcer les canaux de communication existants avec les autres États fédérés, le Comité suggère également de :

## RECOMMANDATION 30

### Renforcer la diplomatie interparlementaire à l'échelle du Canada.

---

Encore une fois, la forme que peut prendre la mise en œuvre de cette recommandation est multiple et va de la tenue de réunions annuelles alternées entre les parlementaires du Québec et leurs vis-à-vis fédéraux à l'organisation de rencontres régulières entre les représentants élus du Québec et ceux et celles des autres États fédérés. Elle pourrait aussi passer par le renforcement du Bureau du Québec à Ottawa.

Comme le résume Guy Laforest dans son mémoire, l'objectif poursuivi ici est de « [m]ieux faire connaître les valeurs sociales distinctes du Québec » et de « promouvoir intelligemment l'identité distincte du Québec<sup>317</sup> ».

---

317 Laforest, *op. cit.*, note 122, p. 7.

---

## En relation avec certains enjeux spécifiques

### REDÉFINIR LE CADRE D'ACTION DU QUÉBEC EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

L'apport des Québécois et des Québécoises de toute origine au développement de la société et de l'économie québécoises est indéniable. En raison de la situation linguistique particulière du Québec et de certaines de ses caractéristiques spécifiques, l'immigration et la gestion de la diversité qu'elle nécessite posent toutefois des défis particuliers<sup>318</sup>. L'accroissement du flux d'immigrants temporaires dont les demandeurs d'asile depuis le milieu des années 2000, avec tout ce que cela comporte sur le plan de l'accueil et de l'intégration, ajoute à la complexité<sup>319</sup>. Il en va de même des responsabilités partagées entre les ordres de gouvernement qui n'ont pas toujours la même lecture de la situation.

En fait, la situation est à ce point critique que, de l'aveu même du premier ministre canadien et de son ministre de l'Immigration, les pressions exercées au cours des dernières années sur la capacité d'accueil forcent un réalignement important des façons de faire et une réduction du nombre de personnes immigrantes admises<sup>320</sup>.

Le Comité considère que le Québec a le devoir de revendiquer toutes les compétences nécessaires pour assurer la protection de son identité et de ses caractéristiques spécifiques, en plus de continuer à exercer les pouvoirs qui sont les siens en matière d'immigration. Il reconnaît également que, face aux difficultés rencontrées actuellement, l'envie de réécrire l'ensemble des règles du jeu peut être grande.

Toutefois, compte tenu du contexte dans lequel s'établissent les rapports entre les États fédérés et l'État fédéral, notamment la responsabilité impartie au gouvernement fédéral au regard de la naturalisation et des aubains<sup>321</sup> et du cadre imposé par le droit public international, il lui semble important de prioriser la question des demandeurs d'asile et le plein exercice par le Québec des pouvoirs dont il dispose.

#### Un cadre d'action dépassé

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'immigration est une compétence partagée entre l'État fédéral et les États fédérés<sup>322</sup>. Cela dit, il faudra attendre le début des années 1970 pour voir le rôle du Québec se préciser en la matière<sup>323</sup>.

---

318 Commissaire à la langue française. (2024). *Immigration temporaire: choisir le français, Rapport du commissaire à la langue française*, p. 81.

319 Larios, L. (2022). Les immigrants à statut précaire et les personnes sans statut. Dans M. Paquet (dir.), *Nouvelles dynamiques de l'immigration au Québec* (p. 65). Les Presses de l'Université de Montréal.

320 Marquis, M. et Chouinard, T. (2024, 24 octobre). « Une pause responsable et pragmatique », plaide Justin Trudeau. *La Presse*. [En ligne](#).

321 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(25). En termes simples, *aubain* peut être traduit par « étranger ».

322 *Ibid.*, art. 95.

323 Hartery, J. (2018). La compétence concurrente en matière d'immigration: rendre aux provinces canadiennes ce qu'elles ont perdu. *Revue de droit de McGill*, (63)3 et 4, p. 514.

En moins de dix ans, soit de 1971 à 1978, trois ententes formelles en immigration sont effectivement établies entre le Québec et le Canada<sup>324</sup>. Leur contenu permet d'accroître progressivement les responsabilités dévolues au Québec sur son territoire. En cours de route, l'État québécois obtient notamment que la sélection des personnes immigrantes se fasse de manière conjointe avec le fédéral ainsi qu'un droit de veto pour la sélection des immigrants économiques et des personnes réfugiées appelées à vivre sur son territoire, et ce, même si leur admission demeure dans le giron fédéral<sup>325</sup>.

Ces éléments seront ultérieurement identifiés comme devant faire partie de l'Accord du lac Meech, ce qui aurait eu pour effet de conférer un statut constitutionnel à l'entente qui les prévoyait. L'histoire et la politique en ont décidé autrement. L'échec de l'Accord ouvre toutefois la porte à une série de négociations sectorielles, notamment en matière d'immigration. L'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains qui en résulte est conclu le 5 février 1991<sup>326</sup>. Il s'agit du quatrième et plus important accord conclu sur le sujet entre le gouvernement fédéral et le Québec en vingt ans.

Toujours en vigueur aujourd'hui, il reconnaît le droit du Québec à sélectionner, accueillir et veiller à l'intégration des personnes immigrantes qui choisissent son territoire. Il lui accorde aussi le pouvoir de fixer seul ses seuils d'immigration permanente et d'établir les règles de sélection des immigrants économiques en sol québécois. L'Accord précise toutefois que le pourcentage de personnes immigrantes reçues par le Québec doit être égal à la place (pourcentage) qu'occupe sa population dans l'ensemble du Canada. Le plafond ainsi établi peut toutefois être dépassé de 5% pour des motifs démographiques. Le fédéral a en outre l'obligation de tenir compte des recommandations du Québec quant au nombre de personnes immigrantes à admettre annuellement.

Dans tous les cas de figure, le fédéral demeure responsable de l'admission des immigrants. Le consentement du Québec est toutefois requis en ce qui a trait à l'admission des étudiants étrangers, de certains travailleurs temporaires et des visiteurs venus recevoir des soins médicaux.

À ce jour, le Québec est le seul État fédéré canadien à exercer de telles responsabilités. Du point de vue du Comité, cette particularité est essentielle à la préservation de ses caractéristiques spécifiques. Le texte de l'Accord lui-même rappelle d'ailleurs l'objectif partagé par les deux ordres de gouvernement « de fournir au Québec de nouveaux moyens pour préserver son poids démographique au sein du Canada, et d'assurer dans la province une intégration des immigrants respectueuse du caractère distinct de la société québécoise<sup>327</sup> ».

Le traitement des demandes d'asile, fréquemment abordé dans les médias au cours de la dernière année, relève pour sa part entièrement du fédéral, malgré le fait que leur prise en charge relève des États fédérés.

Force est toutefois de constater que si les termes de l'Accord ont permis pendant plusieurs années de limiter — du moins en partie — les conflits intergouvernementaux en matière d'immigration<sup>328</sup>, le cadre d'action qu'il propose comporte des limites importantes et doit être révisé.

324 *Entente portant sur la présence d'agents d'orientation du ministère de l'Immigration du Québec dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'extérieur du Canada*, signée le 18 mai 1971 (entente Lang-Cloutier); *Entente portant sur l'échange de renseignements, le recrutement et la sélection des ressortissants étrangers qui demeurent à l'extérieur du Canada et qui désirent résider de façon permanente dans la province de Québec ou être admis à titre temporaire pour y exercer un emploi*, signée le 17 octobre 1975 (entente Andras-Bienvenue); *Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec portant sur la collaboration en matière d'immigration et sur la sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire*, signée le 20 février 1978 (entente Cullen-Couture).

325 *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, signé le 5 février 1991 (accord McDougall-Gagnon-Tremblay), art. 17-20.

326 *Ibid.*

327 Voir le préambule de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, signé le 5 février 1991 (accord McDougall-Gagnon-Tremblay).

328 Paquet, M., Deschamps-Band, M. et Schertzer, R. (2022). Les demandeurs d'asile et les relations intergouvernementales. Dans M. Paquet (dir.), *Nouvelles dynamiques de l'immigration au Québec* (p. 29). Les Presses de l'Université de Montréal.

## Un système à repenser

Bien que l'Accord de 1991 ait permis de codifier l'essentiel des relations intergouvernementales entre le Québec et le fédéral en matière d'immigration, la question des demandeurs d'asile n'a effectivement été que très peu traitée. Par conséquent, les acteurs politiques québécois se trouvent obligés d'agir sans cadre d'immigration « planifiée » (accès aux renseignements nécessaires à l'accueil, définition des besoins et ressources, partage des rôles et responsabilités, etc.) eu égard à ces populations<sup>329</sup>.

Or, l'arrivée massive de migrants en provenance des États-Unis à partir du printemps 2017 a fait du Québec l'un des principaux pôles d'entrée pour les demandeurs d'asile. Entre 2019 et 2022, le nombre de personnes demandant l'asile au Québec a en effet augmenté de 89,4 %, passant de 31 260 à 59 205 personnes<sup>330</sup>, ce qui a eu un impact majeur sur les services publics québécois.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, alors que le gouvernement fédéral veille au traitement des demandes, le Québec joue en effet un rôle actif dans la vie des individus à statut précaire en prolongeant ou en limitant l'accès à ses services<sup>331</sup>.

### Principales responsabilités du gouvernement fédéral à l'endroit des demandeurs d'asile<sup>332</sup>

- Relations internationales et ententes internationales
- Contrôle frontalier et contrôle migratoire
- Admission et détermination du statut
- Émission de permis et des documents
- Soins de santé de base/Programme fédéral de santé intérimaire

### Principales responsabilités du gouvernement du Québec à l'endroit des demandeurs d'asile

- Santé publique
- Aide sociale
- Éducation
- Logement
- Aide juridique
- Services de garde

Les services offerts ont un coût important et les délais de traitement des demandes ont un impact direct sur les ressources humaines et financières requises. En effet, comme l'écrivait le Directeur parlementaire du budget à Ottawa en 2018, « comparativement aux dépenses fédérales, qui sont principalement déterminées par le nombre de migrants, les dépenses provinciales et municipales augmentent en fonction du temps qu'il faut au gouvernement fédéral pour rendre une décision définitive à l'égard des demandes d'asile. [...] Plus il faut de temps pour traiter une demande, et plus les coûts supportés par les administrations provinciales et municipales augmentent<sup>333</sup> ».

329 *Ibid.*, p. 39.

330 Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration (2023). *Plan stratégique 2023-2027*. Gouvernement du Québec, p. 15.

331 Larios, *op. cit.*, note 319, p. 66.

332 Paquet, Deschamps-Band et Schertzer, *op. cit.*, note 328, p. 37.

333 Directeur parlementaire du budget, 2018, p. 15.

La taille inédite de la cohorte de demandeurs d'asile de 2017 a pesé de façon importante sur les infrastructures québécoises. Elle a également contribué à exacerber les tensions et à faire ressortir les limites de l'Accord de 1991. Pour les spécialistes de la question, « en plus du sentiment de crise et d'incompréhension de l'été 2017, l'action publique nécessaire à l'accueil des demandes d'asile en provenance des États-Unis dépassait largement les façons de faire et les institutions créées dans le cadre de l'Accord de 1991 [...]. Alors que cette population se trouvait en grande majorité au Québec, la province s'est retrouvée hautement tributaire des actions et décisions du gouvernement fédéral<sup>334</sup> ».

Comme ces experts, le Comité est d'avis que les limites de l'accord général existant ont été atteintes en ce qui concerne l'accueil et l'intégration des demandeurs d'asile. Outre l'impact bien réel observé sur la population d'accueil, le cadre actuel est aussi dommageable pour les populations accueillies. Au-delà de la facture assumée par l'État québécois, à l'heure actuelle, des milliers de gens venus d'ailleurs ne sont effectivement pas accueillis adéquatement, faute de ressources.

Pour remédier au problème, le Comité recommande de :

## **RECOMMANDATION 31**

### **Négocier une entente avec l'État fédéral sur la proportion de demandeurs d'asile à accueillir, ainsi que sur le partage des responsabilités et des ressources les concernant.**

---

Complémentaire à l'Accord de 1991, dans l'esprit du Comité, cette entente devrait tenir compte des spécificités du Québec. En plus de laisser la pleine latitude au Québec sur la manière dont il souhaite accueillir et soutenir l'intégration des nouveaux arrivants, l'approche retenue devrait aussi, selon lui, permettre au gouvernement québécois de connaître les ressources dont il dispose pour répondre aux besoins des demandeurs d'asile.

Dans un rapport sur l'immigration temporaire déposé en février 2024, le Commissaire à la langue française proposait également d'accompagner cette entente d'un mécanisme de répartition des demandeurs d'asile à l'échelle canadienne en vue de minimiser les coûts relatifs à l'intégration linguistique<sup>335</sup>. Il insistait aussi sur l'importance que le niveau de connaissance en français et en anglais des personnes qui demandent l'asile soit documenté dès leur arrivée afin, écrivait-il « d'orienter les personnes qui demandent l'asile vers les provinces dont elles connaissent la langue principale<sup>336</sup> ». De plus, afin de mieux soutenir l'intégration linguistique des demandeurs d'asile ne parlant ni anglais ni français dès leur arrivée et de limiter le risque que ces personnes se trouvent isolées et vulnérables sur le marché du travail, l'organisme recommandait la mise en place d'une aide financière supplémentaire pour appuyer la formation linguistique de ces personnes<sup>337</sup>.

Comme le Commissaire à la langue française, le Comité considère que la résolution — à court terme — des enjeux entourant les demandes d'asile est primordiale, que ce soit pour assurer un accueil digne à ces personnes, pour favoriser leur intégration ou pour garantir l'acceptabilité sociale des politiques d'accueil.

---

334 Paquet, Deschamps-Band et Schertzer, *op. cit.*, note 328, p. 38-39.

335 Commissaire à la langue française, *op. cit.*, note 318, p. 112.

336 Commissaire à la langue française, *op. cit.*, note 318, p. 112-113.

337 Commissaire à la langue française, *op. cit.*, note 318, p. 114-115.

## Un cadre d'intégration à définir

Dans l'optique d'exercer pleinement les pouvoirs qui lui sont dévolus, le Comité est en outre d'avis que, simultanément à la négociation de l'entente bilatérale souhaitée, le Québec devrait chercher à tracer les contours du modèle d'intégration et de gestion de la diversité ethnoculturelle. L'idée n'est pas nouvelle. Non seulement des spécialistes de l'immigration l'ont déjà mise de l'avant<sup>338</sup>, mais elle a aussi été évoquée dans certains des mémoires reçus dans le cadre des travaux du Comité<sup>339</sup>.

Pour la concrétiser, ce dernier recommande de :

### RECOMMANDATION 32

#### Procéder à l'élaboration et à l'adoption d'une loi-cadre sur le modèle québécois d'intégration et de gestion de la diversité.

---

Clairement distinct du multiculturalisme canadien et axé sur le vivre-ensemble, le modèle d'intégration mis de l'avant par cette loi permettrait d'affirmer le caractère distinct et francophone du Québec, dans le respect du pluralisme de sa société.

Le Comité y voit aussi une occasion d'affirmer la liberté constitutionnelle du Québec en cette matière, ainsi que le propose, entre autres, le politologue Félix Mathieu pour qui « [...] il apparaît fondamental que le Québec puisse insister pour que les nouveaux arrivants s'intègrent à sa culture sociétale, et non pas uniquement à la culture sociétale anglo-canadienne » et « légitimement revendiquer devant ses partenaires le pouvoir d'établir sa propre politique générale en matière d'immigration et d'intégration<sup>340</sup> ».

Tout comme les lois-cadres existantes, la législation envisagée devrait énoncer une série de principes à respecter. Pensons par exemple aux principes de mixité, de langue et de culture communes. Elle devrait également être doublée d'une stratégie nationale et d'une obligation pour les organisations assujetties de produire un plan d'action et de rendre des comptes annuellement. Selon le Comité, parce que les milieux scolaires sont des acteurs incontournables en matière d'intégration des nouveaux arrivants, l'ensemble des organisations rattachées au système d'éducation devraient faire partie des instances assujetties à la loi-cadre.

L'ensemble de ces mesures, en plus de l'instauration d'une citoyenneté québécoise, s'inscrivent en complémentarité avec la volonté évoquée précédemment d'inscrire dans une éventuelle constitution codifiée québécoise la reconnaissance de l'apport des Québécois et Québécoises de toute origine au développement et à l'émancipation du Québec comme nation.

## PROTÉGER LA SPÉCIFICITÉ CULTURELLE DU QUÉBEC

La spécificité culturelle du Québec est admise de longue date. Sa promotion et sa préservation deviendront toutefois une véritable priorité à la faveur de la Révolution tranquille. Tour à tour, le ministère des Affaires culturelles et celui des Communications sont instaurés avec, dans l'intervalle, la mise au monde en 1968 de Radio-Québec (aujourd'hui Télé-Québec). Au-delà des structures et organismes, à la même époque, le concept de souveraineté culturelle, présenté par le premier ministre Robert Bourassa comme une « question de vie ou de mort pour le Québec<sup>341</sup> », fait son apparition et conditionne le discours du Québec vis-à-vis de l'État fédéral<sup>342</sup>.

338 Paquet, Deschamps-Band et Schertzer, *op. cit.*, note 328, p. 38-39.

339 Ouellet, *op. cit.*, note 122; Laforest, *op. cit.*, note 122.

340 Mathieu, F. (2017). *Les défis du pluralisme à l'ère des sociétés complexes*. Les Presses de l'Université du Québec, p. 178.

341 *Discours du premier ministre et chef du Parti libéral du Québec, Robert Bourassa, devant les jeunes libéraux du Québec*, Montréal, 14 février 1971.

342 Harvey, F. (2018). Le gouvernement de Robert Bourassa et la culture, 1970-1976 1<sup>re</sup> partie: la souveraineté culturelle. *Les Cahiers des Dix*, 78, p. 302-306.

La pensée tout comme l'action politique se structurent et l'État réclame la « maîtrise [...] des moyens financiers et des compétences constitutionnelles lui permettant de promouvoir l'avenir culturel de sa population<sup>343</sup> ».

Cet élan d'affirmation rencontre toutefois une vive opposition du côté du gouvernement fédéral qui présente la posture adoptée par le Québec comme une menace à l'unité canadienne. Au concept de souveraineté culturelle du Québec, le gouvernement fédéral oppose une politique culturelle pancanadienne prônant une intervention massive dans tous les secteurs. Déposé peu de temps après, le Livre vert sur la culture rédigé par Jean-Paul L'Allier, ministre des Affaires culturelles sous Robert Bourassa, dira de cette politique qu'elle établit une forme de concurrence entre les deux ordres de gouvernement et fait en sorte que « la culture québécoise ne peut exister comme un tout autonome<sup>344</sup> ».

## Un champ à occuper

Du point de vue fédéral, la culture est encore aujourd'hui le socle sur lequel se construit la nation canadienne et renoncer à occuper ce champ est inenvisageable. Plusieurs initiatives novatrices déployées par le Québec au cours des dernières décennies ont d'ailleurs été contrecarrées ou récupérées par le gouvernement fédéral.

Au strict plan légal, l'État québécois dispose pourtant de tous les pouvoirs requis pour agir dans le domaine culturel. En vertu des articles 92(13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les États fédérés ont en effet compétence en matière de propriété et droit privé ainsi que sur toutes les matières de nature purement locale, ce qui leur permet de régir directement les affaires culturelles<sup>345</sup>.

Pour soutenir son idéal national, l'État fédéral n'hésite toutefois pas à interférer dans ce domaine. Ses interventions prennent appui tantôt sur son pouvoir de dépenser — pensons notamment au Fonds des médias du Canada —, tantôt sur une interprétation large de sa compétence en matière de télécommunications (radio et télévision). Le projet de loi C-11, venu notamment modifier la *Loi sur la radiodiffusion*, est un exemple de situation où le gouvernement fédéral a utilisé les pouvoirs que lui confère la Constitution pour légiférer dans un domaine ne relevant pas nommément de ses compétences, dont l'univers numérique.

Or, comme expliqué, en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale développée à travers la jurisprudence<sup>346</sup>, lorsque le parlement fédéral intervient à partir de ses propres champs de compétence pour adopter une mesure législative qui va à l'encontre d'une loi québécoise, cette dernière doit céder le pas à la loi fédérale. L'application de cette doctrine mine la capacité du Québec à faire ses propres choix et, du même coup, à préserver ses caractéristiques fondamentales.

Afin d'éviter que le législateur fédéral puisse, de cette façon, compromettre les efforts du Québec d'exercer sa pleine autonomie, le Comité a recommandé précédemment que les lois québécoises qui relèvent de la propriété et du droit privé aient préséance sur les lois fédérales incompatibles. Une fois mise en œuvre, cette recommandation offrirait une garantie supplémentaire au Québec quant au respect de sa compétence en culture. On ne saurait donc trop insister sur la nécessité de sa mise en œuvre.

Dans le même esprit, le Comité considère que la promotion et la diffusion de la culture québécoise ne devraient en aucun cas dépendre d'abord du gouvernement fédéral ou de sociétés d'État fédérales, comme la Société Radio-Canada. Par conséquent, il recommande de :

343 Discours inaugural du premier ministre Robert Bourassa à la deuxième session de la 29<sup>e</sup> législature, Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 23 février 1971, p. 7.

344 Ministère des Affaires culturelles. (1975). *Pour l'évolution de la politique culturelle du Québec. Livre vert*, p. 99; Harvey, *op. cit.*, note 336, p. 256.

345 Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 137, VI-2.312.

346 La Cour suprême reconnaît elle-même que, malgré l'importance de la doctrine de la prépondérance fédérale dans l'interprétation du partage des compétences, cette règle n'est énoncée nulle part dans la L.C. de 1867 et ses origines sont « obscures »: *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard* [1997] 3 R.C.S. 3, par. 98.

## RECOMMANDATION 33

### Renforcer la mission culturelle et éducative accordée à Télé-Québec, pour y intégrer notamment un mandat d'information nationale et régionale.

Le Comité voit dans cette recommandation une manière de renouer avec le geste d'affirmation qui a présidé à la création de Télé-Québec. Il propose de tabler sur l'expertise reconnue de l'organisme en matière de contenus télévisuels pour aller plus loin et rendre accessible, sur différentes plateformes, une information reflétant les réalités de l'ensemble du territoire québécois et les principaux enjeux auxquels le Québec est confronté. Ce faisant, il y voit non seulement une manière pour le Québec d'exercer sa souveraineté culturelle, mais aussi d'accroître la capacité de l'ensemble de la population à prendre part au débat public.

#### Une découvrabilité facilitée

Dans la même logique, comme le suggère un mémoire adressé au Comité dans le cadre de ses travaux<sup>347</sup>, il apparaît à propos d'agir pour favoriser l'accès aux contenus et aux produits culturels francophones québécois sur les plateformes numériques de diffusion et d'information.

À la remorque de l'offre et des algorithmes des géants du Web, les contenus francophones sont effectivement très peu visibles sur Internet et sur les plateformes de diffusion en continu. En 2018, parmi les 10 millions de sites les plus visités, seulement 2,7% présentaient du contenu en langue française, contre 59,5% en langue anglaise<sup>348</sup>. Les contenus culturels n'échappent pas à cette situation. Que ce soit dans le domaine de la musique, du cinéma ou du livre, l'anglais s'impose comme la langue dominante sur Internet, et ce, même dans les pays de la francophonie<sup>349</sup>. Les contenus québécois francophones n'y échappent pas.

Pour remédier à cette situation, le Comité-conseil sur la découvrabilité des contenus culturels recommandait dans son rapport « d'[é]laborer un projet de loi visant à garantir le droit fondamental des Québécois à l'accès et à la découvrabilité des contenus culturels d'expression originale de langue française dans l'environnement numérique<sup>350</sup> ». Le Comité-conseil précisait également que ce projet de loi pourrait inclure : « une modification à la *Charte québécoise des droits et libertés* afin d'y ajouter des droits culturels pleinement opposables et justiciables devant les tribunaux; des obligations visant à favoriser la découvrabilité des contenus culturels d'expression originale de langue française sur les plateformes en ligne; des délégations de pouvoirs au ministre de la Culture et des Communications ou au gouvernement du Québec, notamment quant à la définition du périmètre d'application de la loi et quant à la négociation de mesures de substitution; la mise en place d'un organe de suivi (Commissaire à la langue française) ainsi que des sanctions administratives pécuniaires et des sanctions pénales<sup>351</sup> ».

347 Brady, J.-P. et Normandin, O. (2024). *Enjeux constitutionnels de l'identité et la culture québécoise: Se doter des outils de notre autonomie. Mémoire remis au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*, p. 11.

348 Organisation internationale de la francophonie, *Les industries culturelles et créatives dans le monde à l'heure du numérique*, 2021, p. 17.

349 *Ibid.*

350 Comité-conseil sur la découvrabilité des contenus culturels. (2024). *La souveraineté culturelle du Québec à l'ère du numérique. Rapport du Comité-conseil sur la découvrabilité des contenus culturels*. Ministère de la Culture et des Communications du Québec, p. 52.

351 *Ibid.*

Les pistes d'actions suggérées s'inscrivent en droite ligne avec la posture et les mesures recommandées sur le plan constitutionnel par le Comité. Celui-ci appuie par conséquent sans réserve l'analyse et la recommandation avancées par mesdames Beaudoin et Guèvremont ainsi que messieurs Taillon et Duhaime sur ce sujet dans le cadre du mandat qui leur a été confié.

Le Comité considère en outre que le gouvernement du Québec devrait profiter de la codification de sa constitution matérielle du Québec pour établir que ce qui relève des compétences législatives de ce dernier dans le monde réel l'est aussi dans le monde numérique.

Conviant le Québec à faire preuve de vigilance, le Comité-conseil sur la découvrabilité des contenus culturels écrivait à ce sujet dans son rapport que « l'ambition fédérale de considérer comme relevant de sa compétence tout ce qui se rattache à Internet pourrait conduire à une nouvelle vague de centralisation, puis à une atteinte considérable de l'autonomie du Québec<sup>352</sup> ».

Pour faire obstacle à ce scénario, le Comité recommande de :

## **RECOMMANDATION 34**

**Inscrire dans la constitution québécoise codifiée le principe voulant qu'il appartient au Québec d'assumer le prolongement de ses compétences culturelles dans l'univers numérique.**

---

À l'instar de ce qui est avancé en matière de relations internationales, ce principe pourrait également être inscrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867*.

### **Une spécificité reconnue**

Par ailleurs, parce que, comme l'ont écrit les membres du Comité-conseil sur la découvrabilité des contenus culturels, « la souveraineté culturelle du Québec est, avant tout, le corollaire d'une prise de responsabilité et d'un devoir d'agir [...] sur le front des relations intergouvernementales canadiennes<sup>353</sup> », le Comité recommande de :

## **RECOMMANDATION 35**

**Réclamer de l'État fédéral qu'il inscrive nommément le respect et la défense de la spécificité du Québec dans le mandat de la Société Radio-Canada.**

---

Ces représentations s'inscrivent dans le contexte de la révision de la *Loi sur la radiodiffusion* dans laquelle est inscrit le mandat de la Société Radio-Canada. Elles prennent appui sur le fait que les Québécois et les Québécoises forment une nation et que l'État québécois est à ce titre dépositaire d'une culture et d'une langue distinctes et porteur d'une histoire et de traditions uniques. Partagée par l'ensemble des partis au pouvoir au Québec depuis des décennies, cette prémisse a d'ailleurs été reconnue par la Chambre des communes à deux reprises : une première fois en 1995 pour établir que « le Québec forme, au sein du Canada, une société distincte<sup>354</sup> » et une seconde fois en 2006, alors que la Chambre des communes adoptait une résolution reconnaissant que « les Québécoises et les Québécoises forment une nation au sein du Canada uni<sup>355</sup> ». La recommandation avancée s'inscrit également dans la continuité des récentes modifications constitutionnelles effectuées par le Québec et venues introduire dans la *Loi constitutionnelle de 1867* que « les Québécois et les Québécoises forment une nation<sup>356</sup> ».

---

352 *Ibid.*, p. 23.

353 *Ibid.*, p. 37.

354 *Débat de la Chambre des communes. Compte rendu officiel, op. cit.*, note 30.

355 *Débat de la Chambre des communes. Compte rendu officiel, op. cit.*, note 3.

356 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 90Q.1.

## Un pouvoir économique à reprendre

Les empiètements fédéraux en matière de culture s'incarnent la majorité du temps à travers des programmes et des mesures d'aide financière que le gouvernement fédéral justifie par son prétendu pouvoir de dépenser. L'absence de fondement quant à ce pouvoir a été explicitée dans la section de ce rapport consacré au fédéralisme fiscal<sup>357</sup>. Des recommandations visant à mettre un terme à ce stratagème ou à tout le moins à en réduire les effets y sont également avancées.

Parmi ces recommandations figure la possibilité pour le Québec d'exercer un droit de retrait avec pleine compensation de l'ensemble des programmes fédéraux en lien avec ses champs de compétences. De tous les domaines pouvant être concernés par la mesure, c'est probablement dans le secteur de la culture que cette recommandation prend le plus son sens.

L'absence de prise en compte de la spécificité et des réalités québécoises par les organismes subventionnaires fédéraux, qui ne considèrent que la dimension linguistique appliquée à l'ensemble du Canada, a diverses conséquences pour les requérants québécois, à commencer par des grilles et critères d'évaluation alignés uniquement sur le modèle multiculturel canadien. Dans le champ de la production médiatique, compte tenu de la nécessité pour les diffuseurs québécois de donner accès à un volume beaucoup plus important qu'au Canada anglais de productions originales réalisées localement, celles-ci doivent opérer à l'intérieur de budgets considérablement réduits si on les compare à ceux dont bénéficient leurs équivalents hors Québec. Ajoutons à cela que les producteurs québécois ne peuvent conclure d'accords de coproduction avec des partenaires étrangers en dehors du cadre des traités de coproduction conclus par le Canada avec les pays concernés et administrés par Téléfilm Canada.

Le Comité réitère donc l'importance pour le gouvernement du Québec de mettre de l'avant une proposition constitutionnelle visant à assortir le pouvoir fédéral de dépenser d'un droit de retrait avec pleine compensation pour le Québec et à inscrire formellement ce droit dans la Constitution du Canada.

De tous les États fédérés canadiens, c'est au Québec que le budget consacré à la culture est le plus élevé. Les capacités de l'État québécois demeurent tout de même limitées. Avoir ainsi accès aux sommes investies par le gouvernement fédéral permettrait un réinvestissement massif dans les organismes et institutions culturels du Québec. Les sommes obtenues pourraient en outre permettre de soutenir la création culturelle d'ici et sa diffusion partout dans le monde.

---

357. Voir la section du rapport traitant du pouvoir fédéral de dépenser en page 70.

## ACCROÎTRE LA VOIX ET LA PRÉSENCE DU QUÉBEC À L'INTERNATIONAL

Depuis près de 60 ans, le Québec défend et applique le principe voulant que les compétences qui lui sont accordées par la Constitution du Canada à titre d'État fédéré trouvent leur prolongement à l'échelle internationale. Cette posture d'affirmation, mise de l'avant par Paul Gérin-Lajoie, vice-premier ministre et ministre de l'Éducation sous le gouvernement de Jean Lesage, a obtenu l'adhésion de tous les partis au pouvoir au Québec depuis 1965.

De cette époque à aujourd'hui, le Québec a d'ailleurs conclu près de 780 ententes internationales à portée limitée, dont une majorité avec des pays souverains<sup>358</sup>. Il dispose également de 34 représentations dans 19 pays<sup>359</sup>. Ce rayonnement a eu un effet d'entraînement sur plusieurs composantes de la société québécoise, avec pour résultat que de nombreux organismes, institutions d'enseignement postsecondaires et municipalités sont aujourd'hui engagés à l'international, sans parler des relations d'affaires établies par les entreprises d'ici. En dépit des limites étroites imposées par le gouvernement fédéral, l'approche a donc permis au Québec de développer un réseau d'influence enviable à travers le monde.

Dans l'esprit du Comité, il faut non seulement faire en sorte de confirmer cette posture, mais aussi d'en élargir la portée afin, comme le disait Paul Gérin-Lajoie lui-même, que le Québec puisse «jouer un rôle direct conforme à sa personnalité et à la mesure de ses droits<sup>360</sup>» dans les grands dossiers internationaux.

Appelée doctrine Gérin-Lajoie en référence à son instigateur, la position défendue par le Québec en matière internationale prend appui sur le fait que, même si à la suite du Traité de Westminster de 1931, le Canada acquiert sa pleine personnalité internationale et obtient le droit de signer ses propres traités internationaux, rien dans la *Loi constitutionnelle de 1867* n'accorde à l'État fédéral la compétence exclusive de cette fonction<sup>361</sup>. Elle fait aussi écho à une décision rendue en 1937 par le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres venu confirmer que si le gouvernement fédéral a l'autorité pour signer les traités internationaux, leur mise en œuvre, elle, doit respecter le partage des compétences prévues<sup>362</sup>.

En prenant appui sur ces deux éléments, l'essentiel des gestes posés par le Québec à l'international s'est limité, à ce jour, à des interventions en lien avec ses champs de compétence. Or, pour le Comité, les caractéristiques spécifiques du Québec, dont le fait d'avoir le français comme seule langue officielle et commune ou encore une tradition de droit civil, pavent la voie à des représentations plus larges sur toute question d'intérêt national.

Une telle vision commande toutefois une série de gestes forts.

358 Paquin, S. (2022). La réforme inachevée: le fédéralisme canadien et le rôle des provinces dans les négociations internationales. *Revue québécoise de droit international*. Hors-série, p. 89.

359 Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. *Représentations du Québec à l'étranger*. [En ligne](#).

360 *Op. cit.*, note 21.

361 Paquin, S. (2006). Quelle place pour les provinces canadiennes dans les organisations et les négociations internationales au Canada à la lumière des pratiques au sein d'autres fédérations. *Canadian Public Administration*, 48(4), p. 483.

362 *Affaires des conventions sur le travail* (1937). A.C. 326.

## Des principes à formaliser

Au-delà de l'adhésion qu'elle suscite, à travers le temps, la doctrine Gérin-Lajoie a servi de guide pour l'élaboration des politiques, visions et plans d'action adoptés par le Québec en matière internationale<sup>363</sup>.

Elle s'incarne également dans la *Loi sur le ministère des Relations internationales* du Québec et à travers les différents pouvoirs conférés au ministre porteur du dossier, en plus de conditionner le regard que pose le Québec sur l'adhésion et la mise en œuvre de certains traités internationaux. En prenant appui sur cette doctrine, la *Loi sur le ministère des Relations internationales* prévoit en effet que tout engagement international qualifié d'«important», c'est-à-dire qui nécessite pour sa mise en œuvre «l'adoption d'une loi, la création d'un règlement, l'imposition d'une taxe ou l'acceptation d'une obligation financière par le gouvernement» ou encore qui concerne «les droits de la personne» ou le «commercial international» doit faire l'objet d'un dépôt à l'Assemblée nationale<sup>364</sup>. Pour Stéphane Paquin, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique et spécialiste des négociations internationales, cette disposition a fait de l'Assemblée nationale «le premier parlement de type britannique à être étroitement associé au processus de conclusion des engagements internationaux du gouvernement central<sup>365</sup>».

Le principe même de la doctrine, c'est-à-dire le prolongement à l'international des compétences du Québec, est aussi inscrit dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*<sup>366</sup>. Le Comité voit toutefois dans l'adoption d'une éventuelle constitution québécoise codifiée<sup>367</sup> l'occasion d'aller un pas plus loin.

Par conséquent, il recommande de :

## RECOMMANDATION 36

### Faire de la doctrine Gérin-Lajoie un élément de la constitution québécoise codifiée.

Ce geste viendrait réaffirmer la volonté du Québec d'exercer pleinement les pouvoirs qui lui sont dévolus par voie constitutionnelle sur le plan international. Dans cette logique, le Comité considère d'ailleurs que l'inscription de la doctrine dans la constitution québécoise codifiée devrait non seulement consacrer le principe sur lequel cette dernière prend appui, mais aussi ses principales règles d'application, par exemple en ce qui a trait à la mise en œuvre des traités internationaux et à la protection des caractéristiques spécifiques du Québec, notamment en matière de droits et libertés, comme le prévoit déjà la *Loi sur le ministère des Relations internationales*<sup>368</sup>.

Aussi, parce que la présence du Québec à l'international est un élément fondamental de l'identité québécoise, le Comité recommande de pousser l'effort d'affirmation plus loin et de :

363 Gouvernement du Québec. (2006). *La politique internationale du Québec: La force de l'action concertée*. Ministère des Relations internationales; Gouvernement du Québec. (2006). *La politique internationale du Québec. Plan d'action 2006-2009 La force de l'action concertée*. Ministère des Relations internationales; Gouvernement du Québec. (2017). *Le Québec dans le monde: S'investir, agir, prospérer. La Politique internationale du Québec*. Ministère des Relations internationales et de la Francophonie; Gouvernement du Québec. (2018). *La Politique internationale du Québec. Plan d'action 2018-2020*. Ministère des Relations internationales et de la Francophonie; Gouvernement du Québec. (2019). *Le Québec: Fier et en affaires partout dans le monde. Vision internationale du Québec*. Ministère des Relations internationales et de la Francophonie.

364 *Loi sur le ministère des Relations internationales*, RLRQ, c. M-25.1.1, art. 22.2.

365 Paquin, *op. cit.*, note 361, p. 477-478.

366 *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, art. 6.3 et 7.

367 Voir à ce sujet la recommandation portant sur l'adoption d'une constitution québécoise codifiée, en page 41.

368 *Loi sur le ministère des Relations internationales*, RLRQ, c. M-25.1.1, art. 22.2 (2).

## RECOMMANDATION 37

### Inscrire dans la *Loi constitutionnelle de 1867* le principe voulant qu'il appartient au Québec d'assumer sur le plan international le prolongement de ses compétences.

---

De l'avis du Comité, cette proposition pourrait être introduite en ayant recours à la procédure de modification prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Comme énoncé précédemment, le Québec a récemment utilisé ce mécanisme pour ajouter certains éléments au texte de loi de 1867. Il a donc fait ses preuves. La Saskatchewan a d'ailleurs eu recours à la même approche pour inscrire dans la Constitution du Canada le fait qu'elle «jouit d'une autonomie en toute matière relevant de son champ de compétence législative exclusive<sup>369</sup>».

#### Un réel pouvoir d'influence

Par ailleurs, malgré les 60 ans d'adhésion à la doctrine Gérin-Lajoie, le Québec dispose encore aujourd'hui de bien peu de moyens pour influencer le contenu des traités internationaux au stade des négociations. Historiquement, les balises établies font effectivement en sorte que le gouvernement fédéral se considère comme seul responsable des négociations bilatérales et multilatérales avec les autres pays.

Au fil du temps, des mécanismes consultatifs ont été établis entre le gouvernement fédéral et les États fédérés, mais ils demeurent très peu contraignants et faiblement institutionnalisés, ce qui laisse une très grande place à l'arbitraire fédéral<sup>370</sup>. C'est le cas par exemple de l'Entente entre le gouvernement fédéral et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), du Forum des ministres fédéraux-provinciaux-territoriaux responsables de la question de droits de la personne ou encore du Groupe de travail mixte sur le commerce international<sup>371</sup>.

Or, au cours des dernières décennies, non seulement les accords multilatéraux se sont multipliés, mais ces derniers traitent de plus en plus souvent de sujets relevant des compétences des États fédérés comme l'éducation, la santé et les subventions aux entreprises ou encore d'enjeux en lien avec des compétences partagées, telles que l'environnement<sup>372</sup>.

Afin de préserver sa liberté constitutionnelle, il est donc primordial que le rapport de force dont dispose le Québec soit soutenu et dépasse les débats ou votes à l'Assemblée nationale dans le cadre de la ratification d'un accord par le Canada.

Plusieurs recommandations avancées dans ce rapport permettront d'outiller le Québec en ce sens. C'est le cas notamment de la loi-cadre sur la défense et l'accroissement de la liberté constitutionnelle du Québec qui permettra entre autres aux parlementaires de se prononcer sur toute initiative fédérale susceptible de nuire aux intérêts du Québec, incluant les positions adoptées par le Canada lors de négociations internationales devant mener à la ratification d'une entente ou d'un traité<sup>373</sup>. Il en va de même des responsabilités confiées à l'éventuelle Commission parlementaire traitant des questions relatives à l'autonomie du Québec et aux relations internationales<sup>374</sup> et des mandats d'analyse pouvant être effectués par le Conseil constitutionnel pour documenter les effets que pourraient avoir de telles ententes pour le Québec à différents points de vue (social, économique, juridique, etc.)<sup>375</sup>.

---

369 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 90S.1.

370 Paquin, *op. cit.*, note 361, p. 482.

371 Paquin, *op. cit.*, note 361, p. 487-489.

372 Paquin, *op. cit.*, note 361, p. 479.

373 Voir la section portant sur la loi-cadre en page 48.

374 Pour plus de détails, voir la section traitant de cette mesure en page 52.

375 Voir le rôle confié au Conseil constitutionnel en page 54.

Fort de ces outils, et afin d'exercer un réel pouvoir d'influence sur le contenu des accords multilatéraux négociés par le Canada, le Comité recommande aussi que l'actuelle *Loi sur le ministère des Relations internationales* soit renforcée pour :

## **RECOMMANDATION 38**

**Lier formellement l'adhésion du Québec aux ententes et traités internationaux conclus par le gouvernement fédéral à sa participation directe aux négociations, et ce, pour toutes questions en lien avec ses compétences ou ses caractéristiques spécifiques.**

---

Sans présumer de la décision finale qui sera prise au regard de la mise en œuvre des traités et accords internationaux visés, une telle prémisse permettrait en effet au Québec d'exercer pleinement sa liberté constitutionnelle. Elle ferait également en sorte de porter à l'attention du monde les enjeux particuliers auxquels le Québec doit faire face en raison notamment de sa situation linguistique et culturelle unique en Amérique du Nord et, ultimement, de favoriser la création d'alliances avec d'autres États confrontés à des défis similaires.

### **La diplomatie comme moteur**

Cela dit, l'influence internationale ne s'exerce pas seulement en contexte de négociations formelles bilatérales et multilatérales. Une représentation active à l'étranger, la participation à différents forums internationaux et des partenariats entre des institutions, des entreprises ou des organisations d'ici et d'ailleurs font aussi beaucoup pour favoriser la prise en compte des intérêts spécifiques du Québec.

L'importance accordée à ces éléments par le gouvernement québécois a varié à travers le temps et les gouvernements successifs. Du point de vue du Comité, une doctrine Gérin-Lajoie constitutionnalisée invite toutefois à plus de constance et d'engagement de la part de l'ensemble des ministères et organismes publics.

Les principes introduits par la loi-cadre sur la défense et l'accroissement de la liberté constitutionnelle du Québec et les obligations imposées aux entités visées par sa mise en application permettront vraisemblablement un alignement des objectifs et des actions menées par les différentes parties prenantes. Il faudra cependant faire plus pour s'assurer d'une action concertée et surtout d'un savoir partagé en matière de relations internationales.

En soutien à l'action concertée, le Comité recommande de :

## **RECOMMANDATION 39**

**Confier au ministère des Relations internationales et de la Francophonie un rôle de coordination plus affirmé au regard de l'ensemble des relations internationales qu'entretiennent les ministères et les organismes publics.**

---

L'objectif poursuivi ici est de faire en sorte que la diplomatie — dont est responsable le ministère des Relations internationales et de la Francophonie — soit reconnue comme le moteur de l'action internationale du Québec. Il ne s'agit pas de centraliser outre mesure les actions en matière de relations internationales, mais plutôt d'en assurer la cohérence.

Dans la même logique, le Comité suggère de :

## **RECOMMANDATION 40**

### **Tenir annuellement une grande rencontre réunissant les hauts dirigeants des ministères, organismes publics et autres acteurs québécois concernés par les relations internationales.**

---

Dans l'esprit du Comité, cette rencontre devrait être présidée par le premier ministre et réunir tant les ministères et organismes publics que les municipalités, les institutions d'enseignement et les intervenants des milieux sociaux, économiques et culturels de même que des experts des relations internationales<sup>376</sup>. Elle devrait avoir pour objectif d'échanger ouvertement sur les principaux enjeux internationaux rencontrés par chacune des parties prenantes et d'assurer la cohérence des mesures prises ou à prendre. Elle peut aussi offrir un espace favorable à la discussion autour de questions internationales urgentes. Parce qu'au fil du temps, plusieurs organisations et entités québécoises ont développé une intelligence en matière de relations internationales, cette rencontre annuelle doit au premier chef devenir une occasion de partager les savoirs existants et de démontrer le rôle de premier plan que peut jouer le gouvernement du Québec sur la scène internationale.

#### **Une présence et des liens renforcés**

À ce sujet, le Comité juge essentiel que le Québec fasse les efforts nécessaires pour adhérer à de nouveaux cercles internationaux et augmenter sa participation à des forums internationaux d'envergure, voire en initier.

Le Québec devrait aussi multiplier les événements mettant de l'avant les artistes, scientifiques et entrepreneurs québécois, tels que les Saisons du Québec. Les rencontres réalisées dans ce type d'événements contribuent en effet non seulement à faire rayonner le génie créatif et le savoir-faire québécois, mais aussi à tisser des liens avec des acteurs d'influence dans les milieux politiques, économiques et culturels. C'est l'addition de ces relations qui s'avère utile lorsque l'on souhaite prendre part aux grands débats internationaux.

La volonté du Comité de voir le Québec s'exprimer à l'international sur toute question en lien avec ses caractéristiques fondamentales exige par ailleurs de pouvoir compter sur de solides alliances. Il en va de même pour certains grands dossiers portés par l'État québécois auprès des grandes instances internationales, pensons par exemple aux revendications en lien avec la diversité culturelle et linguistique.

Historiquement, la France s'est avérée être un allié incontournable pour le Québec à l'échelle internationale. Au-delà des affinités culturelles et linguistiques qui lient les deux États, la France est en effet la véritable porte d'entrée du Québec sur l'ensemble de l'Europe et auprès des principales instances internationales qui y siègent. Parallèlement, de plus en plus de Français et de Françaises choisissent de vivre au Québec et sont par le fait même imprégnés de la culture québécoise.

Malgré cela, de l'avis de plusieurs observateurs, la relation franco-québécoise est aujourd'hui fragilisée, tout comme les réseaux de contacts établis avec les milieux politiques français au cours des décennies.

Selon le Comité, le fait de renforcer les liens avec son partenaire stratégique historique est une nécessité absolue pour le Québec. Par conséquent, il recommande de :

---

<sup>376</sup> Précisons à ce sujet qu'en vertu de l'article 23 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales*, les municipalités ne peuvent conclure une entente internationale sans avoir au préalable obtenu l'autorisation du ministre.

## RECOMMANDATION 41

### Élaborer une stratégie proactive et affirmée de réseautage, de visibilité et d'alliances sur le territoire français soutenue par une Direction France renforcée au sein du ministère des Relations internationales et de la Francophonie.

---

Pour le Comité, l'un des fers de lance de cette stratégie est la promotion conjointe par la France et le Québec d'un traité international en matière de diversité linguistique, comme le suggéraient déjà les membres de la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française du Québec (commission Larose) en 2001. Initié par le Québec, dans la foulée de la création récente par les ministres québécois et français de la Culture d'un groupe de travail conjoint sur la diversité linguistique des contenus culturels à l'heure du numérique, cet exercice diplomatique permet non seulement de resserrer les liens avec la France autour d'un intérêt commun, mais assure à l'État québécois un leadership décisif à l'intérieur de la francophonie et des instances internationales où se discutent les questions relatives à la langue et à la culture telles que l'UNESCO. En ce sens, le Comité considère d'ailleurs que Québec devrait chercher à renforcer ses liens avec les pays de l'Afrique francophone et du Moyen-Orient, où se trouve un nombre important de locuteurs de langue française.

Il recommande en outre de :

## RECOMMANDATION 42

### Accroître la présence du Québec auprès des organisations multilatérales.

---

Le gouvernement du Québec revendique de longue date le droit d'être présent dans les grandes institutions internationales. En vertu d'un accord conclu avec le gouvernement fédéral, le Québec dispose d'ailleurs d'un représentant permanent au sein de la Délégation canadienne à l'UNESCO.

Dans le même esprit, le Comité considère que le Québec pourrait avoir avantage à se doter d'un bureau à Genève afin de jeter des ponts avec les nombreuses organisations internationales qui y siègent, dont l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation mondiale du travail, pour ne nommer que celles-ci. Au-delà de la présence à proprement parler auprès des instances, cette recommandation sous-entend également l'élaboration d'une véritable stratégie de positionnement du Québec là où la protection de ses caractéristiques spécifiques le requiert.

Si la doctrine Gérin-Lajoie a permis au Québec de jeter un regard neuf sur son rôle à l'international et a favorisé son émancipation, le Comité considère en effet que l'heure est venue d'assumer pleinement ce rôle. Le niveau d'engagement du Québec en matière de relations internationales ne doit plus dépendre de la volonté des gouvernements successifs, mais plutôt s'inscrire dans la continuité. Cet objectif passe par une posture d'affirmation renouvelée et des gestes audacieux. L'enjeu est de taille : faire en sorte que le Québec comme nation soit non seulement visible sur la scène internationale, mais aussi entendu dans tous les dossiers relevant de ses compétences ou présentant un intérêt national.

# Conclusion



Pensées comme un tout cohérent, les propositions mises de l'avant par le Comité suggèrent une approche globale et structurée en matière constitutionnelle qui suppose une appropriation par l'ensemble des acteurs gouvernementaux et des parlementaires.

Tant sur la forme que sur le fond, plutôt que de miser d'abord sur de grandes rondes de négociations multilatérales, la posture priorise des actions unilatérales et des modifications constitutionnelles bilatérales. En proposant que la nation québécoise utilise tous les moyens à sa disposition pour préserver ses caractéristiques fondamentales, elle pose également de nouveaux jalons quant aux cibles à atteindre en matière de liberté constitutionnelle pour le Québec. Elle peut d'ailleurs en cela être qualifiée d'audacieuse. Les propositions avancées demeurent néanmoins réalistes, notamment parce qu'elles misent sur des instances démocratiques et sur des dispositions relatives aux modifications constitutionnelles ayant déjà fait leurs preuves auparavant.

Bien au-delà de la simple position défensive, la posture défendue est celle d'une nation moderne et décomplexée, capable de s'adapter aux changements tout en préservant son essence. Elle vise à mobiliser toute la population autour d'un vaste projet commun. Le Comité espère d'ailleurs voir le Québec tout entier s'approprier le parcours d'affirmation proposé et les parlementaires en débattre en ayant en tête les intérêts supérieurs de la nation québécoise.

Il en va, selon lui, de la capacité du Québec à vivre selon ses propres convictions et priorités.

# Liste des recommandations



## EN RELATION AVEC LE POUVOIR CONSTITUANT DU QUÉBEC ET SA LIBERTÉ CONSTITUTIONNELLE

RECOMMANDATION 1	Doter le Québec d'une constitution codifiée.
RECOMMANDATION 2	Moderniser et franciser les dispositions relatives aux institutions québécoises dans la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> .
RECOMMANDATION 3	Procéder à la modernisation des lois québécoises existantes pour y retirer toute référence monarchique ou expression découlant de legs coloniaux.
RECOMMANDATION 4	Adopter un code de conventions constitutionnelles.
RECOMMANDATION 5	Doter le Québec d'une loi-cadre sur la défense et l'accroissement de sa liberté constitutionnelle.
RECOMMANDATION 6	Doter l'Assemblée nationale d'une Commission parlementaire traitant exclusivement des questions relatives à la liberté constitutionnelle du Québec et aux relations internationales.
RECOMMANDATION 7	Doter le Québec d'un Conseil constitutionnel non judiciaire.
RECOMMANDATION 8	Modifier la Charte québécoise de manière à assurer une interprétation des droits et libertés distincte de celle de la Charte canadienne.
RECOMMANDATION 9	Déléguer à la Commission parlementaire sur la liberté constitutionnelle et les relations internationales le soin de se prononcer chaque fois qu'une loi québécoise est déclarée non conforme à l'une des chartes par un tribunal.
RECOMMANDATION 10	Advenant l'échec des tentatives d'autonomisation de la Charte québécoise, envisager le renouvellement de la disposition de souveraineté parlementaire inscrite dans la <i>Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982</i> pour l'ensemble des lois québécoises.
RECOMMANDATION 11	Adopter une résolution de modification constitutionnelle relative à l'article 23 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> .
RECOMMANDATION 12	Accompagner l'usage ou la fin de l'usage de la disposition de souveraineté parlementaire des chartes canadienne et québécoise de mécanismes de délibération spécifiques.
RECOMMANDATION 13	Adopter une résolution de modification constitutionnelle consacrant la prépondérance des lois québécoises en matière de propriété et droit privé.

## EN RELATION AVEC L'ÉTAT FÉDÉRAL

RECOMMANDATION 14	Contester devant les tribunaux la constitutionnalité d'initiatives fédérales découlant du pouvoir fédéral de dépenser.
RECOMMANDATION 15	Adopter une résolution de modification constitutionnelle visant à assortir le pouvoir fédéral de dépenser d'un droit de retrait avec pleine compensation pour le Québec.
RECOMMANDATION 16	Contester devant les tribunaux le non-respect du principe de péréquation et le plafond actuellement imposé.
RECOMMANDATION 17	Négocier, seul ou de concert avec les autres États fédérés, l'abolition du transfert canadien en matière de santé en échange de l'occupation entière du champ fiscal de la taxe sur les produits et services.
RECOMMANDATION 18	Revendiquer la bonification du transfert en matière de santé et que cette bonification se traduise par une révision de la clé de répartition des sommes versées sur la base d'un montant par habitant de 65 ans et moins et d'un montant par habitant de 65 ans et plus.
RECOMMANDATION 19	Amorcer des négociations avec le gouvernement fédéral pour se retirer du transfert canadien en matière de programmes sociaux en échange d'un espace fiscal accru pour le Québec.
RECOMMANDATION 20	Revendiquer la bonification du transfert pour les programmes sociaux et que cette bonification se traduise par une révision de la clé de répartition des sommes versées sur la base d'un montant par bénéficiaire des programmes d'aide financière de dernier recours et par étudiant postsecondaire.
RECOMMANDATION 21	Confier à la Commission des finances publiques la responsabilité de se prononcer annuellement sur le déséquilibre fiscal et d'identifier les mesures à prendre pour préserver la capacité économique du Québec comme État membre de la fédération canadienne.
RECOMMANDATION 22	Entamer des négociations avec le gouvernement fédéral afin de mettre en place une déclaration unique de revenu, laquelle serait administrée par Revenu Québec. À défaut d'une entente à ce sujet, le Québec pourrait entamer des négociations afin que les déclarations annuelles de revenus des contribuables québécois soient traitées par une seule administration gouvernementale, celle de Revenu Québec.
RECOMMANDATION 23	Établir un processus visant à désigner les personnes devant occuper un poste de juge à la Cour supérieure, à la Cour d'appel du Québec ou un poste de juge québécois à la Cour suprême du Canada, processus au terme duquel une liste de recommandations confidentielle serait transmise aux autorités fédérales.
RECOMMANDATION 24	Adopter une résolution de modification constitutionnelle obligeant le gouvernement fédéral à désigner les juges de la Cour supérieure et de la Cour d'appel du Québec à partir des listes établies par le Québec.
RECOMMANDATION 25	Établir un processus visant à désigner la personne devant occuper le poste de lieutenant-gouverneur du Québec au terme duquel une recommandation formelle serait adressée aux autorités fédérales.
RECOMMANDATION 26	Remplacer unilatéralement le titre de lieutenant-gouverneur par une dénomination témoignant du rôle modeste joué en pratique par ce dernier au Québec et éliminant la subordination apparente à l'endroit du gouverneur général.

RECOMMANDATION 27	Entreprendre une réflexion sur la réforme du sénat canadien, incluant la nomination de ses membres et le rôle des États fédérés dans ce processus.
RECOMMANDATION 28	Proposer aux entités membres de la fédération un cadre régissant les initiatives constitutionnelles des États fédérés.
RECOMMANDATION 29	Instaurer la tenue d'un débat parlementaire périodique sur les initiatives de modification constitutionnelle.
RECOMMANDATION 30	Renforcer la diplomatie interparlementaire à l'échelle du Canada.

## EN RELATION AVEC CERTAINS ENJEUX SPÉCIFIQUES

RECOMMANDATION 31	Négocier une entente avec l'État fédéral sur la proportion de demandeurs d'asile à accueillir, ainsi que sur le partage des responsabilités et des ressources les concernant.
RECOMMANDATION 32	Procéder à l'élaboration et à l'adoption d'une loi-cadre sur le modèle québécois d'intégration et de gestion de la diversité.
RECOMMANDATION 33	Renforcer la mission culturelle et éducative accordée à Télé-Québec, pour y intégrer notamment un mandat d'information nationale et régionale.
RECOMMANDATION 34	Inscrire dans la constitution québécoise codifiée le principe voulant qu'il appartient au Québec d'assumer le prolongement de ses compétences culturelles dans l'univers numérique.
RECOMMANDATION 35	Réclamer de l'État fédéral qu'il inscrive nommément le respect et la défense de la spécificité du Québec dans le mandat de la Société Radio-Canada.
RECOMMANDATION 36	Faire de la doctrine Gérin-Lajoie un élément de la constitution québécoise codifiée.
RECOMMANDATION 37	Inscrire dans la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> le principe voulant qu'il appartient au Québec d'assumer sur le plan international le prolongement de ses compétences.
RECOMMANDATION 38	Lier formellement l'adhésion du Québec aux ententes et traités internationaux conclus par le gouvernement fédéral à sa participation directe aux négociations, et ce, pour toutes questions en lien avec ses compétences ou ses caractéristiques spécifiques.
RECOMMANDATION 39	Confier au ministère des Relations internationales et de la Francophonie un rôle de coordination plus affirmé au regard de l'ensemble des relations internationales qu'entretiennent les ministères et les organismes publics.
RECOMMANDATION 40	Tenir annuellement une grande rencontre réunissant les hauts dirigeants des ministères, organismes publics et autres acteurs québécois concernés par les relations internationales.
RECOMMANDATION 41	Élaborer une stratégie proactive et affirmée de réseautage, de visibilité et d'alliances sur le territoire français soutenue par une Direction France renforcée au sein du ministère des Relations internationales et de la Francophonie.
RECOMMANDATION 42	Accroître la présence du Québec auprès des organisations multilatérales.

# Notes biographiques des membres du comité



## Amélie Binette

Amélie Binette est avocate et professeure au Département de droit de l'Université du Québec en Outaouais. Elle y enseigne le droit constitutionnel des institutions et les droits et libertés de la personne depuis 2023. Elle est en outre membre du Centre d'études en droit constitutionnel et administratif de l'Université Laval ainsi que du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales.

Ses recherches portent principalement sur les sources, les pratiques et les dysfonctionnements du fédéralisme canadien. À travers les prismes de la force et de la densification normative, elle s'intéresse à la désuétude des normes constitutionnelles. De plus, ses travaux les plus récents analysent les évolutions du système de protection des droits et libertés au Canada, principalement sous l'angle du droit à l'égalité.

En parallèle, Amélie Binette poursuit son deuxième mandat à la Commission des services juridiques du Québec et siège au Comité consultatif sur les nominations à la magistrature fédérale (Québec-Ouest).

## Luc Godbout

Luc Godbout est titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Son cursus universitaire l'a conduit, après une formation en sciences économiques (UQAM) et une maîtrise en fiscalité (Université de Sherbrooke), à un doctorat en droit public (Aix-Marseille Université).

Ses intérêts pour la politique fiscale et pour les finances publiques se reflètent dans ses écrits qui possèdent de surcroît un angle d'analyse des enjeux socioéconomiques et de politiques publiques. Il a de nombreuses publications à son actif, tant dans des revues scientifiques, des revues professionnelles ou sous la forme de cahier de recherche.

Son expertise l'a amené à présider la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. De plus, il a plusieurs fois été sollicité pour agir à titre d'expert, notamment dans divers comités gouvernementaux et, sur la scène internationale, pour le Fonds monétaire international.

## Catherine Mathieu

Catherine Mathieu est avocate, professeure et directrice du programme de baccalauréat en droit au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal. Elle a aussi travaillé au Secrétariat aux relations intergouvernementales canadiennes et à la Cour suprême du Canada à titre d'auxiliaire juridique de l'honorable juge en chef Beverley McLachlin.

Titulaire d'un baccalauréat en affaires publiques et relations internationales, un baccalauréat en droit et une maîtrise en droit constitutionnel de l'Université Laval, elle a complété sa thèse de doctorat, intitulée *Fédéralisme et protection du consommateur au Canada: influences croisées*, à l'Université McGill.

Ses champs d'intérêt sont le droit administratif et le droit constitutionnel, plus particulièrement le partage des compétences, la révision constitutionnelle et la réforme du fédéralisme canadien. Elle est membre du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme, du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales et du Groupe de recherche sur le droit et la consommation.

## Sébastien Proulx

Sébastien Proulx est avocat et conseiller stratégique au sein du cabinet GBV Avocats. Depuis ses débuts professionnels, il cumule de nombreuses implications, tant dans le milieu de la politique qu'au sein de la communauté.

Élu une première fois en 2007 pour l'Action démocratique du Québec dans la circonscription de Trois-Rivières, il devient député de Jean-Talon pour le Parti libéral du Québec en 2015. Dans les années qui suivent, il occupe les fonctions de ministre de la Famille et de ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Réélu lors de l'élection générale de 2018, il quitte la politique en 2019.

Communicateur reconnu dans les médias et par ses pairs, il est l'auteur de l'essai *Un Québec libre est un Québec qui sait lire et écrire* aux éditions du Septentrion, paru en 2018.

## Guillaume Rousseau

Titulaire d'une maîtrise en droit comparé avec spécialisation en droits de la personne et diversité culturelle de l'Université McGill et docteur en droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, de l'Université Laval et de l'Université de Sherbrooke, M<sup>e</sup> Guillaume Rousseau est professeur titulaire et directeur des programmes de Droit et politique appliqués de l'État à l'Université de Sherbrooke, en plus d'être professeur associé à la Faculté de droit de l'Université Laval.

Sa thèse portant sur l'histoire du droit public au Québec et en France a remporté trois prix. Avec son équipe de doctorants, ses recherches ont permis la réalisation des ouvrages de référence *Le droit linguistique au Québec* et *Loi sur la laïcité de l'État commentée et annotée*. Ces recherches l'ont aussi mené à donner des conférences autant au Québec, notamment pour le Barreau, qu'à l'extérieur, entre autres à Toronto, en France, en Pologne, en Algérie, en Chine et en Inde.

## Martine Tremblay

Historienne de formation, Martine Tremblay a une vaste expérience de la scène politique et de la fonction publique québécoise. Elle a notamment été directrice de cabinet des premiers ministres René Lévesque et Pierre Marc Johnson, sous-ministre en titre de la Culture et des Communications, ainsi que des Relations internationales. Elle est aujourd'hui conseillère spéciale chez Tact Conseil, formatrice associée à l'École nationale d'administration publique et administratrice de sociétés. On lui doit deux essais pour lesquels elle a reçu le Prix de la présidence de l'Assemblée nationale en 2007 et en 2016: l'un sur le gouvernement de René Lévesque, l'autre sur l'histoire du Bloc québécois.

