



Mémoire sur le projet de loi n° 1 :

Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Édifier la Nation

Donner pleine cohérence au droit constitutionnel québécois

Présenté par :

Edouard Baraton

Collaborateur scientifique de à l'Institut de recherche sur le Québec

Docteur en Histoire de l'Université Rouen-Normandie

Docteur en Histoire de l'Université du Québec à Montréal

Vincent Vallée

Vice-président du CA de l'Institut de recherche sur le Québec

Chargé de cours en droit constitutionnel à l'Université de Sherbrooke

Avec la collaboration de **Me Éric Ouellet**

Avocat et membre du conseil d'administration de l'Institut de recherche sur le Québec

Novembre 2025

Résumé

Le droit québécois, que le projet de loi 1 vise à développer sur le plan constitutionnel, a des racines profondes. Il trouve sa genèse dans la Nouvelle-France, les alliances franco-Autochtones qui lui donnèrent naissance et l'acclimatation du droit français. Le droit civil québécois – notre « constitution sociale » – a traversé les époques et survécu aux changements et ruptures politiques. Il fonde juridiquement l'existence d'une nation québécoise dans le cadre constitutionnel canadien.

Pour atteindre ses objectifs, la constitution proposée dans l'actuel projet doit ordonner ce patrimoine, lui donner du sens, de la justesse et du poids politique. L'édifice devra être suffisamment cohérent et solide pour faire face aux menaces que font peser sur les prérogatives de la nation québécoise les pouvoirs centralisateurs du fédéral. La constitution, bouclier de l'intérêt national du Québec, devra aussi être le cadre de l'expression du peuple québécois, soit l'ensemble des citoyens, disposant d'eux-mêmes. La Constitution sera d'autant plus puissante qu'elle articulera avec soin le rapport du Québec à ses partenaires historiques que sont les nations autochtones du Québec, aux francophones du reste du Canada et aux aspirants – du Canada ou d'ailleurs – à l'intégration dans les rangs des citoyens du Québec, leur nouvelle patrie.

C'est pourquoi nous faisons les recommandations suivantes :

1-Prévoir dans la constitution, l'inscription d'une nationalité québécoise dans le Code civil :

« 7. La loi déterminera, dans le Code civil, les règles relatives à la possession de la nationalité québécoise. »

2-L'adoption d'une Loi sur l'autodétermination interne des nations autochtones, afin qu'ils fassent pleinement partie de la constitution québécoise :

« 24. La nation québécoise respecte le droit à l'autodétermination interne des nations autochtones, qui partagent un même territoire, selon les termes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. »

3-Assurer la protection de l'hydroélectricité par une précision sur la protection de l'eau et **de ses usages** :

« 20. L'État assure la protection du patrimoine commun de la nation québécoise.
L'eau et **ses usages** font partie du patrimoine commun de la nation. »

4-Investir la nouvelle fonction de *citoyen* québécois de pouvoirs effectifs leur permettant de déclencher une convention citoyenne :

« 45. Les citoyens québécois peuvent se saisir d'une question qui relève de leurs préoccupations légitimes, en convoquant une convention citoyenne visant à la résoudre. Les propositions de la convention seront transmises à l'Assemblée nationale. »

Table des matières

Résumé.....	1
Introduction générale.....	3
Partie I : fondements historiques du droit constitutionnel québécois	4
Introduction	4
I) Fondation néo-française du droit québécois.....	5
II) De la Capitulation à la Confédération.....	6
III) Depuis 1867.....	11
Conclusion de la partie I.....	16
Partie II - Le projet de constitution actuel : analyse doctrinale, intérêts nationaux et enjeux politiques	18
1. Naissance de la constitution d'un État : l'unification d'une normativité fragmentée	18
2. Contexte politique : l'espace constitutionnel laissé vacant depuis 1982	18
3. L'intérêt national comme fondement oublié d'une véritable doctrine d'État	20
4. Le cœur du projet : la souveraineté populaire et le pouvoir constituant	21
5. Un texte civiliste dans un régime marqué par la common law	22
6. Les zones grises : affirmation québécoise face aux ambiguïtés du fédéralisme	22
a) Du lieutenant-gouverneur à l'Officier du Québec.....	23
b) Les relations internationales et la doctrine Gérin-Lajoie.....	23
c) La protection des ressources naturelles.....	24
7. Les lacunes : les nations autochtones, la nationalité québécoise et la légitimation démocratique	25
a) Nations autochtones.....	25
b) La définition des « Québécois ».....	26
c) Souveraineté populaire de la nation québécoise.....	31
Conclusion générale	32

Introduction générale

Le Projet de loi n° 1 constitue un moment inédit. Pour la première fois depuis 1867, le Québec entreprend de donner une expression textuelle, unifiée et consciente à son propre ordre constitutionnel. Cette démarche s'enracine dans une continuité longue de plus de quatre siècles, issue des alliances franco-autochtones, de la transplantation du droit français en Amérique, des garanties juridiques de 1760, et de la préservation d'un droit civil particulier qui a traversé la Conquête, l'Acte de Québec de 1774, l'Union de 1840 et la Confédération.

Cet héritage n'est pas seulement historique : il fonde l'existence d'une communauté politique québécoise dotée d'un droit civil propre, d'institutions cohérentes, d'une action internationale reconnue et d'une conception singulière du rapport entre l'État, la langue, le territoire et la participation civique. Sous cet angle, la Constitution proposée ne constitue pas une rupture, mais la mise en ordre d'un édifice déjà présent : un patrimoine juridique et politique que le Québec n'a jamais cessé défendre l'existence.

Mais le geste demeure essentiel. Depuis 1982, l'ordre constitutionnel canadien repose sur une ambiguïté fondamentale : un texte adopté sans le consentement du Québec, mais appliqué par lui. Cette situation a produit un vide normatif que le Québec n'a jamais réellement comblé, laissant à d'autres le soin de définir les limites de ses pouvoirs. Le Projet de loi n° 1 répond directement à cette absence. Il vise à réaffirmer l'existence d'un espace constitutionnel québécois, à le clarifier, et à l'articuler autour d'un principe central : la légitimité de l'État découle du peuple qui habite le territoire.

Ce mémoire part d'un constat simple : une nation qui ne nomme pas son ordre fondamental laisse d'autres le définir à sa place. Le Québec possède déjà les éléments d'un État complet ; il lui manque encore l'acte qui les rassemble, les ordonne et les projette.

Nous examinerons donc : la profondeur historique du droit constitutionnel québécois, qui démontre la continuité d'un ordre propre bien antérieur à 1867 ; la portée réelle du Projet de loi n° 1, qui unifie un corpus dispersé et occupe l'espace laissé vacant depuis 1982 ; les conditions de complétude d'une constitution québécoise : nationalité, souveraineté populaire, relations avec les nations autochtones, protection des ressources et clarification des zones grises du fédéralisme.

Au fond, une question domine : le Québec veut-il seulement assembler des textes, ou affirmer sa pleine capacité constitutionnelle ?

Ce mémoire soutient que le Projet de loi n° 1 peut, et doit, constituer la première pierre d'une véritable réappropriation du pouvoir constituant québécois.

Partie I : fondements historiques du droit constitutionnel québécois

Introduction

Pour bien comprendre les enjeux de l'actuel projet de loi instituant une constitution pour le Québec, il s'impose de poser la question de l'existence antérieure d'un droit constitutionnel québécois, de ses fondements, et de son héritage. En effet le Québec, du fait de son Histoire, présente une redoutable superposition d'héritages juridiques dont chaque couche laisse une trace sur laquelle se fondent, que le législateur en ait conscience ou non, les nouveaux édifices législatifs. Refaire une généalogie du droit constitutionnel québécois c'est aussi permettre d'éclairer les enjeux de l'actuel projet sous une lumière différente en d'en faire ressortir des forces ou des faiblesses que le débat politique immédiat laisserait peut-être dans l'ombre ou ne permettrait pas de comprendre dans leur sens profond. Quand débute l'Histoire du droit constitutionnel québécois ? Il est d'usage de le faire débiter au XIXe siècle, et généralement avec l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 qui créa la province de Québec actuelle laquelle pourrait ou non selon les appréciations permettre l'éclosion d'un droit constitutionnel spécifiquement québécois¹. Nous perdrons le parti de remonter plus haut. L'actuel projet nous y incite de plusieurs manières. Ainsi, dans son article 50 il est dit que : « *Le gouvernement soutient activement l'essor des communautés francophones et acadienne.* » Cet objectif constitutionnel fait écho à une conception de la nation non réductible dans la seule province de Québec et qui s'étend dans l'espace et dans le temps à l'échelle de la Franco-Amérique et dans une profondeur remontant à la Nouvelle-France². Cette question de la nation et de son expression se trouve aussi soulevée par les considérants : « *il revient à la nation québécoise, par l'entremise du Parlement du Québec, d'édicter la Constitution du Québec* ». Ces mêmes considérants posent aussi la question de la plurinationalité sur le territoire québécois en exposant que : « *L'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des nations autochtones du Québec* ». Avec les Nations autochtones, ici encore, il faut faire remonter jusqu'à l'époque des rencontres franco- autochtones les sources du droit constitutionnel québécois. Ce n'est qu'à partir de là qu'il est possible d'en saisir la cohérence et les possibilités.

¹ Daniel Turp. La constitution québécoise: une perspective historique. *Revue québécoise de droit constitutionnel*. 2008. 2.

² Sur ce point il faut renvoyer au discours du ministre Simon Jolin-Barette à l'Académie française du 23 juin 2023 : M. Simon Jolin-Barette. *Communication sur la langue française au Québec et son statut juridique*. https://www.academie-francaise.fr/sites/academie-francaise.fr/files/discours_m._jolin-barrette.pdf

D) Fondation néo-française du droit québécois.

L'idée d'un droit constitutionnel au Québec trouve ses origines dans l'Histoire de son territoire et dans sa structuration juridique de longue période, depuis cinq cents ans. La Nouvelle-France naquit de la Grande Alliance de 1603, étendue à l'échelle continentale, par la Grande Paix de Montréal de 1701³. Ce processus impliqua les nations autochtones de la vallée du Saint-Laurent et de ses abords, préétablies (les Innus, les Algonquins [Anichinabés], les Attikameks, les Malécites [Wolastoqiyik], les Micmacs [Mi'gmaq], les Abénakis) ou venues s'établir dans le cadre de la Nouvelle-France (les Wendats, les Mohawks [Kanien'kehà:ka]). C'est dans le cadre de ces alliances, entre la France et les peuples autochtones, que se forma la structure juridique nord-américaine qui, *mutatis mutandis*, se prolonge jusque dans le Québec contemporain.

S'appuyant sur ces alliances et sur son corpus juridique antérieur (lois fondamentales du royaume, coutumes, ordonnance de Villers-Cotterêts et jurisprudences sur la *naturalité*), la monarchie française étendit son droit outre-Atlantique. En 1627, la *Charte de la Compagnie des Cent-Associés* créa une communauté humaine en Amérique⁴. Elle expose que seront *naturels* français les originaires de France établie dans la colonie, leurs descendants ainsi que les autochtones catholiques⁵. À ce titre, *naturels* sans naturalisation par le roi, dont ils n'étaient pas *sujets* (sauf exception⁶), mais *protégés*. Le statut des autochtones s'apparentait à celui des alliés suisses du roi, disposant des droits civils des Français sans avoir à être naturalisé. En tant que tels, ils auraient accès à tous les emplois (*offices* et *bénéfices*), ainsi qu'à la possibilité de jouir de toutes les libertés économiques (droit de transmission successorale, exemptions de taxes, etc.), ce qui distinguait les naturels des étrangers dans le droit civil français. Une communauté humaine fondée en droit civil — une nationalité, en langage actuel — était ainsi établie comme

³ Ratification de la paix conclue entre les Français, leurs alliés ... septembre 1701. Archives d'outre-mer. Aix-en-Provence. Fonds des colonies. Série C11A.

⁴ « Acte pour l'établissement de la Compagnie des Cent-Associés », in *Édits et ordonnances royaux, déclarations et arrêts du Conseil d'État du roi concernant le Canada. Imprimé sur une adresse de l'Assemblée législative du Canada*. De la presse à vapeur de E.R Fréchette. Québec., 1854, 648 p.

⁵ L'Église catholique française tenant l'État civil depuis 1534 et l'ordonnance de Villers-Cotterêts, qui établit aussi le droit du sol dans le royaume et le français comme langue officielle.

⁶ Depuis le XVI^e siècle, le droit français distinguait la naturalité (de droit civil) de la sujétion. On pouvait donc être naturel sans être sujets (Flamands, Artésiens, Avignonnais) ou sujets sans être naturels (Navarrais et Corses entre 1768 et 1789). Aujourd'hui encore le droit français, et de multiples droits européens, américains, africains ou asiatiques qui en ont subi l'influence et ont des Codes civils placent donc là leur définition de leur nationalité. La Common law n'a pas distingué quant à elle entre *sujétion* et *naturalité* : Sahlins, P., Rab, S., & Alduy, C. (2000). « La nationalité avant la lettre. » *Annales. Histoire, sciences sociales*, 55(5), 1081–1108.

La citoyenneté canadienne créée en 1947 est en fait une forme locale renommée de la sujétion britannique sans couple nationalité (appartenance personnelle) et citoyenneté (droits politiques) habituelle dans les traditions juridiques de droit civil, mais aussi aux États-Unis. La loi de 1947 instituait ainsi la formule révélatrice : « tout citoyen canadien est sujet britannique » qui figura sur les passeports émis jusqu'en 1977. *Canadian Citizenship Act*, S.C. 1946, c. 15, assented to 27 June 1946, in force 1 January 1947.

formalisation d'une société, d'un *peuple*, prolongeant le royaume de France et ouvert à l'égalité civile avec Autochtones dans le cadre de l'alliance.

Le rattachement de la Nouvelle-France au domaine royal en 1663 la mit au nombre des provinces françaises, et l'*Édit de création du Conseil souverain* prévint que la *Coutume de Paris*, et sa jurisprudence, seraient la loi du Canada⁷. La *Charte des Indes* de 1664 vint confirmer le statut des personnes établi en 1627⁸. Le Conseil souverain fit office d'organe législatif et de tribunal supérieur de la colonie jusqu'en 1760, enregistrant ou non, en opportunité, la législation nouvelle publiée par le Parlement de Paris, et rendant ses propres décisions dans son ressort.

II) De la Capitulation à la Confédération.

L'intégration du Canada dans l'Empire britannique donna lieu à une superposition originale (mais pas unique⁹) de sources de droits français et britannique d'où découle l'actuel ordre institutionnel québécois et même canadien. Il est important de saisir la part active que chacune de ces strates.

A) La capitulation de Montréal et du Canada.

La *Capitulation de Montréal* du 8 septembre 1760 marque un moment décisif, celui du transfert de la souveraineté sur le territoire, interrogeant la rupture ou la continuité de tout ou partie du droit en vigueur jusque-là¹⁰. Après que la *Capitulation de Québec* du 18 septembre 1759 ait accordé aux habitants leurs « *privilèges* » (*privata lex* : loi spécifique à un groupe humain), celle de Montréal vint préciser et compléter : en maintenant l'État civil français (administré par l'Église) par son article 27 ; en maintenant

⁷ « Édit de création du conseil supérieur de Québec » et « Établissement de la Compagnie des Indes Occidentales », in *Édits et ordonnances royaux, déclarations et arrêts du Conseil d'État du roi concernant le Canada*. De la presse à vapeur de E.R Fréchette. Québec., 1854, 648 p. L'Édit de Villers-Cotterêts de 1534, faisant du français la langue française, confiant l'État civil à l'Église catholique et établissant le droit du sol devint loi de la province. L'incorporation de l'acquis juridique français impliquait aussi le droit et la jurisprudence de Paris, y compris sur le droit des personnes. C'est ainsi que les Britanniques s'installant en Nouvelle-France durent demander à obtenir des *lettres de naturalité*, à Versailles, par l'intermédiaire du Conseil supérieur pour rejoindre la communauté des *naturels*. Parallèlement les Acadiens, à partir de 1713, purent passer dans la Nouvelle-France et s'y établir comme *naturels* sans naturalisation, selon la jurisprudence française relative aux originaires de territoires cédés et datant du XVI^e siècle. Voir à ce propos les demandes françaises de confirmation de leurs droits locaux par les autorités françaises dans l'article 38 (notamment) de la *Capitulation de Montréal (infra)*.

⁸ « Édit de création du conseil supérieur de Québec » et « Établissement de la Compagnie des Indes Occidentales », in *Édits et ordonnances royaux, déclarations et arrêts du Conseil d'État du roi concernant le Canada*. De la presse à vapeur de E.R Fréchette. Québec., 1854, 648 p. Mignault, P.-B. (1938). *Nos problèmes constitutionnels*. Québec.

⁹ Le Grenade, Tobago, Sainte-Lucie, les Seychelles et l'île Maurice présentent des analogies intéressantes et des parallèles éclairants.

¹⁰ Parlement de Grande-Bretagne. (1759). Articles de la capitulation de Québec. Parlement de Grande-Bretagne. (1760). Articles de la capitulation de Montréal. Les deux reproduits in *A Collection of the Acts passed in the Parliament of Great Britain and of other public acts relative to Canada*. Québec : P.-E. Desbarats, 1824.

le régime des propriétés (bien seigneuriaux et roturiers) dans son article 37 ; en assurant les mêmes garanties aux autochtones *alliés* qu'aux *naturels français* (« Français « Canadiens » et « Acadiens ») devenant *sujets* britanniques dans l'article 40; et, dans sa globalité, la jouissance de la *coutume de Paris et les usages du pays* comme loi des habitants dans son article 42. Le maintien de leur droit civil particulier, leurs « *privilèges* », soit la base constitutive de leur communauté juridique propre, était donc assuré aux *nouveaux sujets* au sein de l'Empire britannique. Ces garanties conditionnaient le dépôt des armes par les forces françaises : soldats, miliciens et alliés. Le traité de Paris vint confirmer la cession de 10 février 1763 dans son article 4, rappelant la conservation par les anciens sujets français et autres habitants des territoires cédés la liberté de professer le catholicisme et leurs biens, le roi de France ne cédant que ses droits (sur le territoire et les hommes), non ceux de ses ex-sujets.

B) De la Proclamation royale à l'Acte constitutionnel de 1791

La *Proclamation royale* de 1763 donna un cadre, non pas comme on le croit trop souvent à l'organisation de la seule province de Québec, mais à tous les territoires acquis par la Grande-Bretagne en 1763¹¹. Dès lors, elle contient des orientations génériques. Concernant la *Common Law* la *Proclamation* recommanda d'introduire : “*as near as may be agreeable to the Laws of England*”. Loin de l'abolition générale du droit en vigueur qu'on a prétendu y voir, la *Proclamation* de 1763 ouvrait une possibilité, prudemment, au cas par cas, d'une forme de dualisme ou d'hybridation juridique¹².

Dans la province de Québec les autorités coloniales interprétèrent la chose dans : L'*Ordonnance du 6 novembre 1764, pour tranquilliser le peuple au sujet de ses possessions, qui* prolongeait l'application des lois françaises en matière de propriété. L'*Ordonnance du 1^{er} juillet 1766, pour modifier et amender l'ordonnance du 17 septembre 1764* vint établir un dualisme juridique personnel en matière de droit civil avec des tribunaux pour les causes concernant les « *Canadiens* », des tribunaux pour les causes concernant

¹¹ Ceci incluait : Nouvelle-France jusqu'au Mississippi, Floride ex-espagnole et l'île de Grenade ex-française (pour nous limiter au continent américain).

La question de ce qui fut acquis exactement par la Couronne britannique en Amérique du Nord le traité de 1763 peut être sujet à discussion, en particulier les territoires des peuples autochtones (les alliés couverts par la *Capitulation* de 1760 devant demeurer sur les terres qu'ils habitent). En effet le roi de France ne cède que ses possessions et prérogatives (non celle de ses anciens sujets ou anciens alliés) soit : *la Souveraineté, Propriété, Possession, & tous Droits acquis par Traité, ou autrement, que le Roy Très Chretien et la Couronne de France ont eus jusqu'à présent sur lesdits Pays, Isles, Terres, Lieux, Côtes, & leurs Habitans* [...]. Cela inclut assurément l'espace administré par la France (seigneurie, villes, postes et forts). Mais à l'égard des autochtones le rapport de *sujétion* n'existait habituellement pas, mais laissait place à un rôle de protection des peuples alliés, conservant leur autonomie politique, diplomatique et pénale. Ce rôle de protecteur et médiateur de l'alliance collective fut formellement exprimé dans la Grande Paix de Montréal du 4 août 1701, souscrite par tous les peuples de la vallée du Saint-Laurent et du pourtour des Grands Lacs.

¹² Un exemple de ce contresens historique banal qui, à défaut d'étude des sources, contamine la pensée juridique québécoise : Marcel Guy, *Le Code civil du Québec : un peu d'histoire, beaucoup d'espoir*, 1993 23-2 Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke 453, 1993 CanLIIDocs. P. 459.

des « *sujets nés britanniques* » et des tribunaux mixtes pour les causes engageant des individus des deux « *nationalités* ». En 1766, en application des *Capitulations* et de la *Proclamation*, il existe donc légalement deux nationalités au Canada : les *Canadiens* (*naturels* français domiciliés au Canada à l'époque de la Capitulation de Montréal) et les Britanniques *naturels*. Ces deux nationalités étant regroupées sous la condition politique de *sujets* britanniques. La différence est une affaire de droit personnel (et pas de religion) : les uns suivent la *Coutume de Paris* et les autres la *Common law* comme leur loi nationale dans le cadre de l'Empire.

Cette question du droit à appliquer en matière civile dans les territoires conquis fut tranchée en 1774 par la justice britannique dans l'arrêt du juge Mansfield dans l'affaire *Campbell v Hall*¹³. Il détermine que: « *that the articles of capitulation upon which the country is surrendered, and the articles of peace by which it is ceded, are sacred and inviolable according to their true intent and meaning.* » En conséquence les lois locales restaient bien en vigueur entièrement tant qu'elles n'avaient pas été spécifiquement abolies. Notons ainsi que le français était ainsi confirmé *de facto* comme langue officielle, en application de l'Édit de Villers-Cotterêts. De même les règles d'État civil, le droit applicable aux propriétés, aux étrangers à la province, etc¹⁴. Outre cela, Lord Mansfield établit l'autorité des lois des territoires conquis sur les *sujets nés britanniques* qui s'y établissaient : « *An Englishman in Ireland, Minorca, the Isle of Man, or the plantations, has no privilege distinct from the natives.* » Autrement dit ce ne sont pas les seuls *Canadiens* qui devaient être régis par toute la *coutume de Paris* et *les usages du Canada* non abolis, mais aussi les Britanniques : naturalisés canadiens par leur résidence dans la *Province of Quebec*.

Sur ces bases, l'Acte de Québec de 1774 vint établir ce qui serait aboli des lois en vigueur (le reste restant en place) jusqu'aux modifications ultérieures par le législateur local (le Conseil législatif créé à cette occasion) ou par Londres¹⁵. Cependant il ne vint en rien « rétablir les lois françaises » en fait garanties par les capitulations, appliquées depuis et consolidées par la jurisprudence. En réalité il vint supprimer explicitement le droit pénal français. Il vint aussi procéder à une modification ciblée du droit successoral, en introduisant la succession par testament libre, de Common Law, au côté de l'héritage égalitaire de la coutume de Paris.

*Il est aussi Établi par la susdite autorité, que tous les **sujets canadiens** de Sa Majesté en ladite province de Québec ; (les Ordres Religieux et Communautés seulement exceptes) pourront aussi tenir leurs propriétés et possessions, et en jouir, ensemble de tous les **usages et coutumes** qui les concernent, et de tous leurs autres **droits de citoyens**, d'une*

¹³ *Campbell v Hall* (1774), Cour du banc du roi (R.-U.).

¹⁴ Concernant l'application du droit local aux étrangers dans la province : Privy council. *Joseph Donegani v Jean Antoire Donegani*. 2 février 1835 in C. de Lorimier et C Volbon. *Code civil de la province de Québec (ci-devant Bas-Canada) comprenant entre autres matières la citation au long des autorités auxquelles réfèrent ces messieurs, à l'appui des diverses parties du Code. Ainsi que d'un grand nombre d'autres autorités*. Presses de La Minerve. Montréal. 1871. P. 271.

¹⁵ *Acte de Québec* (1774), 14 Geo. III, c. 83 (R.-U.).

manière aussi ample, aussi étendue, et aussi avantageuse, que si les dites proclamation, commissions, ordonnances, et autres actes et instruments, n'avoient point été faits, en gardant à sa Majesté la foi et fidélité qu'ils lui doivent, et la soumission due à la couronne et au parlement de la France : et que dans toutes affaires en litige, qui concerneront leurs propriétés et leurs droits de citoyens, ils auront recours aux lois du Canada, comme les maximes sur lesquelles elles doivent être décidées.

La *Coutume de Paris* qui est ici confirmée ainsi que les *usages* du Canada. Les Canadiens, *sujets* britanniques, sont ici *citoyen* (synonyme savant de *naturel* en droit français d'alors) du Canada, de naissance ou par établissement domiciliaire selon les normes de la loi civile locale, incluant le droit du sol qui fait du *natif* un *naturel*, selon l'ordonnance de François I^{er} de 1534.

C) Le Bas-Canada 1791-1840

Cependant, si on peut dire que la *Province of Quebec* comprenait son propre système de droit et même sa propre communauté nationale au sein de l'Empire britannique, ils restaient *sujets* du roi et sans autodétermination. La Grande-Bretagne céda aux États-Unis, en 1783, le sud de la *Province of Quebec*, élargie depuis 1774 à l'échelle des territoires cédés par la France en 1763 en Amérique du Nord. Outre cela, en 1791, l'*Acte de Québec* vint découper la partie subsistante de la province de Québec en deux colonies, le Bas-Canada gardant seuls les acquis législatifs issus de la capitulation en intégralité. Ce fut l'occasion à Londres pour Edmund Burke, dans le contexte d'alors marqué par la Révolution française de rappeler les principes qui établissaient le fondement du droit politique au Canada depuis 1760.

Ce pays-ci a acquis le pouvoir de faire des lois pour le Canada, par droit de conquête ; et en vertu duquel tous les droits et les devoirs de l'ancien gouvernement nous sont dévolus. En second lieu vient le droit par la cession de l'ancien gouvernement ; et en troisième lieu, le droit de possession, dont nous avons joui depuis environ trente ans. Tous ces droits nous donnent celui de dicter des lois au Canada, nous obligent à leur donner un bon gouvernement, et les obligent à l'obéissance et à la fidélité¹⁶.

En l'occurrence c'est la constitution du nouveau Bas-Canada qui fut octroyée. On notera que dans le cadre de celle-ci ce fut bien la *Coutume de Paris* et les *usages* du Canada qui furent invoqués. En effet, conformément à la première, les femmes *chefs de feu* furent admises à voter. Et conformément aux *Chartes* de 1627 et de 1664 relatives à la Nouvelle-France, ce fut aussi le cas des Autochtones "domiciliés"¹⁷. Ces deux catégories perdirent leur droit de suffrage par uniformisation des pratiques dans le Canada-Uni à partir de 1840 selon la norme de la Common Law, refusant le droit de suffrage à ces deux catégories¹⁸.

¹⁶ Edmund Burke débat sur le Bill de Québec. 6 mai 1791 in, *DISCOURS IMPROVISÉS, PAR MM. BURKE ET FOX, et autres Membres de la Chambre des Communes de l'Angleterre*, le 6 mai 1791, sur la Révolution Française.

¹⁷ Concernant le vote autochtone au Bas-Canada : Jim PHILIPS et R. Blake BROWN, *History of Law in Canada*, Vol. 1, Toronto, University of Toronto Press, 2018, p. 191192.

¹⁸ Vallée, P. (2023). *Droit électoral québécois*. Montréal : Wilson & Lafleur.

Mais devait bientôt se poser le problème du droit à disposer d'elle-même de cette nation reconnue par son droit propre et dans le droit de l'Empire britannique. Dans le cadre du mouvement des Patriotes, les élus et les assemblées populaires rappelèrent régulièrement que l'existence de la nation canadienne était fondée sur les « *capitulations et les traités* ». Ils affirmaient que les avantages en découlant devaient être librement administrés par les élus du peuple. La violation des engagements réciproques étant considérée comme un point de rupture. Ainsi, dans les 92 résolutions de 1834 l'Assemblée législative exprima (53) que :

*Guidé[e] par les règles de la justice et du **droit des gens**¹⁹, le parlement britannique statua que, dans **toutes les matières relatives à la propriété et aux droits civils**, on recourait au **droit du Canada** ; [...] et que toute tentative de la part de fonctionnaires publics, ou autres, qui ont fait volontairement leur condition, en venant s'établir dans le pays, contre l'existence d'aucune partie des **lois et des institutions propres et particulières au pays**, et toute prépondérance à eux donnée dans les conseils législatif et exécutif, dans les tribunaux et les autres départements, sont contraires aux engagements du parlement britannique, et aux **droits assurés aux sujets canadiens de Sa Majesté, sur la foi de l'honneur national anglais et sur celle des capitulations et des traités**.²⁰*

C'est de l'existence nationale reconnue que naissait l'affirmation politique d'autodétermination interne et, en cas de violation par la Couronne, externe. C'est cette option qui fut poursuivie, en vain, dans la déclaration d'indépendance du Bas-Canada de 1838²¹.

D) Canada uni et codification

L'union des deux Canada en 1840 par une loi britannique maintint le droit de *Conquête*, de *Cession* et de *possession*, selon les mots d'Edmund Burke, comme fondement de l'ordre politique canadien. Cependant, l'Union ne mit pas fin aux droits nationaux des « *Canadiens* » au sens de l'Acte de Québec de 1774 puisque leur loi civile continua de régir le Canada Est. Cette période vit d'ailleurs la Codification de ce droit bas-canadien, qui débuta en 1857 et déboucha sur le *Code civil du Bas-Canada*, en 1866.

La loi de 1857 qui entama les travaux donne la liste des sources du droit du « *Bas Canada* » en matière civile, à compiler et à ordonner, le travail comprenant une part de novation²². Ces sources sont : *La Coutume de Paris, modifiée par des statuts de la province, ou par [...] certaines parties des lois d'Angleterre dans des cas spéciaux*. » On comprendra que tout ce que contient la *Coutume de Paris*, entendue avec sa jurisprudence antérieure à 1663 au complet, est loi du *Bas Canada* sauf à avoir été explicitement aboli

¹⁹ Latin : “*Jus gentium*” pour : Droit des peuples. Expression recouvrant l'actuel Droit international. Voir entre autres : Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, livre I chapitre III.

²⁰ Résolution 53 des 92 Résolutions adoptées par la Chambre d'Assemblée du Bas-Canada en 1834. Journaux de la Chambre d'Assemblée du Bas-Canada, Session de 1834, Appendice contenant les Résolutions adoptées par l'Assemblée, Résolution n° 53.

²¹ *Déclaration d'indépendance du Bas-Canada*. 26 février 1838.

²² Parlement du Canada Uni. *Acte pour pourvoir la codification des lois du Bas-Canada qui se rapporte aux matières civiles et à la procédure*. Sanctionné le 10 juin 1857. Stewart Derbishire. Toronto. 1857.

(comme la matière pénale *de jure* en 1774). Le *Code*, adopté à la veille de la Confédération, conserve ainsi un catalogue des prérogatives *nationales* dans le cadre de la souveraineté de la Couronne. Un regard sur son contenu est du plus haut intérêt.

L'article 18 accorde aux *sujets britanniques* les droits civils des natifs du Bas-Canada. Il prend donc soin de distinguer ces *naturels* bas canadiens des étrangers à la province (nés hors d'elle), même si parmi ceux-ci il accorde un régime de faveur aux co-sujets britanniques. Le même article précise ainsi que cette égalité entre co-sujets est soumise à certaines réserves, basées sur la résidence ou non au Bas-Canada selon la loi locale. On observe que le *Bas Canadien*, quoique sujet britannique, est une catégorie de droit autonome. Les articles 21 et 22 s'intéressent aux conditions d'intégration des étrangers. Celle-ci est vue sous deux angles : la résidence reconnue (trois ans de résidence effective exigée dans l'un ou l'autre des deux Canada, mais pas ailleurs dans l'Empire) qui relève du droit civil, on parlera ici de *naturalisation civile* (article 22 et 24) ; et : l'intégration dans l'allégeance à la Couronne, la *naturalisation politique* (article 21, 22, 23). Chacune faisant l'objet d'une prestation de serment spécifique.

Par ailleurs l'article 29, explicitement calqué sur l'article 16 du *Code civil* français de 1804 distinguant les Français de l'étranger, oppose : le *résident* du Bas-Canada (et, par défaut, les *naturels* de l'article 18 sont réputés résidents) au non-résident (étrangers selon la loi civile) qu'il « *soit ou non sujet de Sa Majesté* ». Les *sujets britanniques* mais *non-résidents*, comme les étrangers en France, sont dans l'obligation de déposer une caution pour lancer des poursuites civiles, à la différence des *naturels* bas canadiens de naissance ou de *résidence*²³. Ce sont ainsi les bases d'un véritable droit de la nationalité spécifique, interne et autonome dans l'Empire, distinct de l'allégeance, qui étaient posées.

III) Depuis 1867

C'est finalement dans le cadre constitutionnel adopté en 1867 (lui-même évolutif) qu'il faut envisager la question de la vie d'une nation interne, reconnue depuis la Conquête par la Couronne britannique en phase de dédoublement sous la forme de l'actuelle couronne canadienne, épigone de la première.

A) La spécificité québécoise dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.

L'encre du *Code civil du Bas-Canada* était à peine sèche qu'il prit place dans le nouvel édifice fédéral. Comme en 1791 c'est une loi britannique, découlant des droits de *Conquête*, *Cession* et *Possession*,

²³ En somme le sujet britannique non-résident bas canadien de 1866 est dans une position analogue à celle des sujets étrangers du roi de France dans la jurisprudence française du XVII^e siècle : dispensé d'aubaine et pouvant accéder aux offices et bénéfices comme sujet du roi il est néanmoins soumis à des taxations imposées aux étrangers, mais pas aux *naturels*.

selon la terminologie de Burke, qui vint établir l'ordre politique de *l'Amérique du Nord britannique* dans l'Acte de 1867. Dans ce cadre, la Couronne et le Gouvernement fédéral dans son orbite territoriale prirent logiquement le contrôle des questions relatives au droit politique, à l'allégeance, incluant l'admission de nouveaux sujets britanniques dans et par le *Dominion* dans l'article 91(25). Cependant, l'article 92(13) de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* remet : « à la compétence de la législature de chaque province la compétence exclusive à légiférer en toute manière comprise dans les domaines suivants : [...] 13. La propriété et les droits civils dans la province. »

Ici il y a une nette asymétrie constitutionnelle constitutive de l'ordre canadien. Dans le cas des provinces, autres que le Québec, l'article 92(13) leur accorde la gestion du droit civil au sens de la *Common Law*. Or, celle-ci méconnaît toute autre forme de communauté macrosociale que celle, relevant du *droit politique*, de *l'allégeance* ; passée dans le domaine du gouvernement fédéral (91(25)). À l'inverse, le *droit civil du Québec* comprend dans son champ la définition de l'existence d'une communauté nationale propre, allant avec une nationalité inscrite dans son *Code* et distinguée de la *sujétion*. L'article 94 de l'AANB, qui accorde au fédéral des pouvoirs d'homogénéisation des *droits civils* dans les provinces, Québec exclu, finit d'affirmer la souveraineté, aux fondements antérieurs à la Confédération, du Québec dans ce domaine et dans toutes les matières traitées dans le *Code civil*. Car, comme communauté humaine ayant son droit civil, le Québec sous le vocable de Bas-Canada, préexiste bien à la fédération canadienne. *L'Acte de l'Amérique du Nord britannique* l'admet.

Ici le législateur britannique de 1867 honore *l'Acte de Québec*, l'arrêt de Lord Mansfield dans *Campbell v Hall* et, selon ses mots, les engagements « *inviolable et sacred* » contenus dans la *capitulation* de 1760. On rappellera que les droits civils, sur la base de *l'Acte de Québec* de 1774, avait été interprété en 1791 comme une modalité d'organisation du corps électoral local, permettant ainsi aux femmes chefs de feux et aux autochtones “domiciliés” de voter et d'être *citoyens* au sens de la participation politique aux institutions provinciale sur la base de leur appartenance *naturelle*, civile, et non sur celle de la *sujétion*. De cette souveraineté interne de la communauté civile québécoise découle donc immédiatement la question des formes de son autodétermination, autrement dit sa capacité à choisir son avenir, selon ses propres règles, sur la base de sa propre communauté nationale, au sein de l'édifice canadien. Et c'est là que se fait le lien entre droit civil québécois et État québécois qui éclairent le cadre constitutionnel québécois.

B) De la nation civile sujette à la nation souveraine ? de 1960 à 1995

L'État national québécois, contenu comme potentialité dans l'asymétrie créée dans l'ordre institutionnel canadien par l'héritage de 1760, fut masqué par une pratique essentiellement provinciale des institutions par les dirigeants, entraînant la dormance du lien entre *droit civil* propre, État et nation. Si le

droit civil a été invoqué comme caractéristique intouchable du Québec, ce fut souvent par les juristes québécois sans l'usage politique de type constitutionnel qui en était fait au XIXe siècle et donc l'AANB de 1867 conserve la possibilité²⁴.

La réforme du *Code civil*, engagée en 1959, devait mener, à la suite d'un rapport de 1966, à la disparition de toute référence à une communauté nationale dans le *Code civil* québécois de 1991²⁵. Et cependant, la Révolution tranquille, l'affirmation nationale québécoise, le développement de l'appareil d'État québécois et le problème de ses rapports avec les francophones du reste du Canada ainsi qu'avec le monde, rendait toujours plus important la définition du rapport entre l'État, la nation et ses membres. La question de cette articulation se posa lors des *États généraux du Canada français* de 1967. La première résolution présentée (et adoptée par une quasi-totalité des délégués québécois, une majorité simple des délégués acadiens et rejetés par les autres délégations) affirmait que :

1. *Les Canadiens-français constituent une nation.*
2. *Le Québec constitue le territoire national et le milieu politique fondamental de cette nation.*
3. *La nation canadienne-française a le droit de disposer d'elle-même et de choisir librement le régime politique sous lequel elle entend vivre*²⁶.

Sont posés ici trois problèmes non résolus à ce jour : les limites de la nation ; le lien entre la nation et l'État québécois ; et les moyens de l'ensemble pour disposer de lui-même à l'ensemble. Le référendum de 1980 prétendit solutionner le problème par la souveraineté-association. L'indépendance permettrait créée une nouvelle « *citoyenneté* », décalque territorial de la *citoyenneté canadienne* (originellement superposée à la *sujétion* britannique²⁷), accordée aux *citoyens canadiens* habitants au Québec à la date de l'indépendance. La réponse fédérale que constitua le « *rapatriement de la constitution*²⁸ » fut en fait juridiquement une nouvelle loi du Parlement britannique, fondé à légiférer pour le Canada selon les mots de Burke en vertu

²⁴ Pour mémoire : Marcel Guy, *Le Code civil du Québec: un peu d'histoire, beaucoup d'espoir*, 1993 23-2 *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke* 453, 1993 CanLIIDocs 107.

²⁵ *RAPPORT du COMITÉ DES DROITS CIVILS REPORT of the CIVIL RIGHTS COMMITTEE*. II. Montréal. 1966. P. 9-10

²⁶ Jean-François Laniel. Joseph Yvan Thériault (dir). *Retour sur les États généraux du Canada français*. Presses de l'Université du Québec. Québec. 2016. 410 p.

²⁷ Le terme de « *citoyenneté canadienne* » n'est pas sans poser de difficulté. Techniquement il serait plus juste de parler de *sujétion canadienne*, entendu que de 1947 à 1977/1981 elle était en réalité une déclinaison locale de la *sujétion* britannique. An Act respecting Canadian Citizenship, S.C. 1974-75-76, c. 108. British Nationality Act, 1981, 1981 c. 61 (U.K.). An Act to make fresh provision about citizenship and nationality; and for purposes connected with the matters aforesaid. Il en découle cette curiosité que les enfants naissant au Canada sont dès le premier jour de leur vie des *citoyens canadiens* sans avoir la moindre prérogative de participation au pouvoir politique.

²⁸ Le terme de « *rapatriement* » nous semble problématique et devrait être questionné. *Rapatriement*, en français, laisse entendre une idée de retour, ici d'un texte canadien, mis en dépôt à Londres puis repris ; comme un pays rapatrié un de ses ressortissants s'étant égarés hors de ses frontières. Mais ici, le fait est que le document *transféré* était techniquement une loi britannique, appliquée, mais jamais votée au Canada. Elle fut donc plus importée que rapatriée, en 1982. Ici, il faut certainement faire la part de la confusion avec l'anglais *patriation* qui, sans préfixe, traduit mieux

du droit de *conquête*, *cession* et de *possession*. Adoptée en 1982 elle renouvela le cadre constitutionnel canadien. Cependant ce nouveau cadre n'abolit pas les *privileges* de 1760 passés dans l'AANB, et établissant l'asymétrie juridique canadienne du fait de l'existence d'un « *peuple* » reconnu en son sein par le *droit des gens*. Les accords mort-nés de 1987 et la tentative de révision avortée de 1992 marquent la conscience de la difficile articulation entre le cadre institutionnel nouveau et la légitimité sous-jacente interne antérieure. Ce problème fut non résolu de nouveau par le projet indépendantiste en 1995.

Par ailleurs, la période 1960-1995 vit l'État québécois étendre de plusieurs manières ses prérogatives. Ce fut le cas dans le domaine des relations internationales. Sur la base d'un accord franco-Québécois de 1965, servant de précédent accepté par Ottawa, le Québec affirma la *Doctrine Gérin-Lajoie* qui lui donne compétence pour signer des accords internationaux dans ses champs de compétence²⁹. Ce fut aussi l'occasion pour le Québec d'obtenir des avantages pour les « québécois » hors de son territoire et du territoire canadien. La participation à des organisations internationales en découle. Le Québec y a aussi gagné la possibilité de participer directement à des traités internationaux comme cosignataire avec le Canada, comme dans le cadre du Traité Canada-Union Européenne de 2016 auquel furent associées toutes les provinces³⁰.

De même dans le domaine de l'immigration, l'entente fédéral-provinciale de 1991 a permis au Québec de prendre le contrôle de l'immigration permanente lui étant spécifiquement destinée³¹. Il a en quelque sorte retrouvé l'esprit du *Code civil du Bas-Canada* de 1866 qui distinguait le *serment de résidence*, de *droit civil*, du *serment d'allégeance*, relevant de la *Couronne* et du fédéral. C'est finalement par la bande, en jouant sur la constitution canadienne (dans un contexte de rude rapport de force) que le Québec a pu obtenir certains des acquis les plus forts de la période 1960-1995, mais la question fondamentale de son autodétermination reste en question et c'est là que germe l'idée contemporaine d'une constitution québécoise³².

l'idée d'une *implantation*, voire d'une *naturalisation*, d'un texte non local (*métropolitain*), mais *approprié*. Il serait sage, en français, de s'inspirer ici davantage du sens que de la phonétique de l'expression anglaise pour clarifier les choses, les faits, les enchaînements.

²⁹ JORF. 97e année. — N° 81. 6 avril 1965, p. 2694-2695.

³⁰ Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne et ses États membres, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016.

³¹ Entente Canada-Québec relative à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains, signée à Ottawa le 5 février 1991.

³² Sur ces ajustements québécois de l'ordre constitutionnel canadien voir : D. Turp. *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*. Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne. 2024. 20 p.

C) La période contemporaine

La réaction au référendum de 1995 qu'est le *renvoi sur la sécession* donne un éclairage sur la possibilité du Québec d'exister de manière distincte comme État-nation en dehors ou au sein du Canada. Il réaffirme l'asymétrie québécoise au sein de la fédération canadienne.

Les délégués approuvent 72 résolutions, touchant presque tout ce qui formera plus tard le texte final de la Loi constitutionnelle de 1867. Y figurent des garanties visant à protéger la langue et la culture françaises, à la fois directement (en faisant du français une langue officielle au Québec et dans l'ensemble du Canada) et indirectement (en attribuant aux provinces la compétence sur l'éducation et sur « [l]a propriété et les droits civils dans la province »). La protection des minorités est ainsi réaffirmée³³.

Sur cette base, il affirme l'absence de droit à la sécession, à l'autodétermination externe, unilatérale, en droit canadien.

Dans les autres circonstances [que le droit à la sécession unilatérale pour colonisation ou oppression], les peuples sont censés réaliser leur autodétermination dans le cadre de l'État existant auquel ils appartiennent. Un État dont le gouvernement représente l'ensemble du peuple ou des peuples résidant sur son territoire, dans l'égalité et sans discrimination, et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes, a droit au maintien de son intégrité territoriale en vertu du droit international et à la reconnaissance de cette intégrité territoriale par les autres États.³⁴

Autrement dit, c'est la capacité du Québec à utiliser toutes ses prérogatives constitutionnelles (comprenant l'acquis législatif national québécois depuis la Nouvelle-France dans son droit civil) et la vie politique libre de l'État québécois, administrant les institutions nationales, qui écarte le droit à la sécession. Ceci nous ramène à la scène inaugurale de 1760 : c'est contre leurs droits nationaux que les *Canadiens* déposèrent les armes, acceptant de transférer leur *allégeance*. Une rupture des engagements pris, le maintien d'une nation spécifique dans l'empire, peut entraîner le retrait de la *sujétion*, la sécession unilatérale : en termes modernes, l'autodétermination externe. C'est, somme toute, le point soulevé dans la 53^e des 92 résolutions de 1834.

L'usage par le Québec de ses propres institutions dans le cadre canadien, *l'autodétermination interne*, a donné lieu à des ébauches non abouties, mais aussi à certains résultats récents³⁵. En 1997, la

³³ *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998] 2 R.C.S. 217.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ La réflexion de nature constitutionnelle dans le Québec contemporain a compris les projets de constitution interne prônés par Daniel Johnson puis par Jacques Yvan Morin. Le premier projet prévoyait de réunir une constituante, mandatée par le *peuple québécois* au profit de la *nation* (non nommée) devant fonder un nouveau pacte avec l'autre *nation* constituant le Canada. L'idée est reprise par le Parti Québécois en 1968 dans le cadre de l'*État québécois* et par les *citoyens québécois*. Mais la réalisation fut reportée au lendemain de l'accession à la souveraineté. Le projet revint, sans suites, en 1985 sous la direction de Jacques Yvan Morin. Le projet souhaitait s'ancrer dans une validation référendaire. Citons encore le projet de loi 191 de 2007. Daniel Turp. La constitution québécoise: une perspective historique. *Revue québécoise de droit constitutionnel*. 2008. 2. P. 17-25.

déconfessionnalisation des écoles, dans le cadre d'un accord fédéral-provincial de portée constitutionnelle, peut s'envisager comme un élément d'autodétermination interne. En 2022 la *loi 96* (porté par le gouvernement de la CAQ) poursuit dans cette voie en modifiant la partie québécoise de la constitution de 1867 en y insérant :

90Q.1 : Le Québec forme une nation.

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

Ici, le constituant québécois renoue avec une lecture nationale de sa réalité politique sans encore faire ici le lien avec le *droit civil*. La même année l'Assemblée nationale du Québec procéda (à l'instigation du Parti Québécois) à l'abolition de l'obligation du serment au roi, jusqu'ici nécessaire pour siéger à l'Assemblée nationale, comme dans toutes celles qui la précédèrent depuis 1791. Le serment au peuple québécois, créé en 1982, est désormais suffisant³⁶.

Certes, tous les députés restent des *citoyens canadiens* (de naissance ou par naturalisation) et l'on ne sait toujours pas qui forme exactement le *peuple* ou la *nation québécoise*, faute de critères dans le droit positif depuis 1991, mais il est évident que nous touchons ici à un basculement idéologique profonde, de longue période. Il voit la légitimité politique basculer de l'héritage de la *conquête*, de la *cession* et de la *possession*, vers une légitimité immanente, d'un peuple ayant une appartenance nationale civile commune.

Conclusion de la partie I

Le droit constitutionnel québécois trouve son origine au XVII^e siècle dans la transplantation et l'adaptation du droit français (lois fondamentales, civiles et pénales françaises) au contexte nord-américain basé sur l'alliance avec des peuples alliés. Cela comprit la création d'une communauté humaine de droit civil, basée sur la *naturalité*, ouverte aux autochtones "domiciliés" gardant par ailleurs, comme les autres alliés leur propre système politique ainsi que leur système juridique interne.

La Conquête entraîna la négociation d'un régime spécifique établi par la *Capitulation de Montréal*, document relevant du *droit des gens*. Le transfert d'allégeance des *habitants* se fit sous condition de la conservation de leur loi, les constituants comme « *nationalité* » spécifique au sein de l'Empire britannique. L'*Acte de Québec* de 1774 territorialisa cette « *nationalité* » en faisant basculer les sujets britanniques d'origine établissant leur domicile au Canada sous la juridiction de la *coutume et des usages du Canada*. Celle-ci constitua le capital juridique de la province, capable de fructifier, comme lorsque, depuis sa propre

³⁶ Daniel Turp. La constitution québécoise: une perspective historique. *Revue québécoise de droit constitutionnel*. 2008. 2. P. 22.

logique, il accorda le droit de suffrage aux femmes chefs de feu ou aux autochtones en 1791. D'un droit civil spécifique peut découler une conception propre de la participation politique. Contenu dans ses potentialités politiques les plus revendicatrices par l'Union de 1840, cet héritage juridique est conservé dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867, notamment dans l'article 92(13) créant une asymétrie entre le Québec, territoire d'un *peuple* (*Acte de Québec* de 1774) ayant sa propre loi civile, fondant une nation.

À ce titre nous pouvons avancer que le droit du Québec à disposer de lui-même comme *nation*, pouvant définir sa *nationalité*, pouvant s'exprimer politiquement sous la forme de son *peuple*, réunion des *citoyens*, trouve sa genèse au croisement de l'acquis juridique ancien que nous venons de souligner (qui fonde la nation), et des impératifs intégrés désormais aux impératifs canadiens de démocratie (lieu d'expression du peuple), incluant minimalement le droit à l'autodétermination interne. C'est tout l'enjeu pour un projet de réforme constitutionnelle québécoise de construire sur ses cases un édifice fonctionnel, embrassant le patrimoine juridique québécois, l'adaptant aux exigences démocratiques, et tout cela dans les limites du cadre imposé par le cadre fédéral ; issus du droit de *conquête*, de *cession* et de *possession* et renouvelé en 1774, 1791, 1840, 1867 et 1982.

Partie II - Le projet de constitution actuel : analyse doctrinale, intérêts nationaux et enjeux politiques

1. Naissance de la constitution d'un État : l'unification d'une normativité fragmentée

Depuis les années 1960, la Nation québécoise s'est progressivement développée en véritable État. Elle s'est dotée de politiques fondamentales, de structures institutionnelles complètes, d'une administration publique cohérente et d'une culture juridique distincte ancrée dans son propre droit civil. Pourtant, cet État demeurait sans constitution textuelle cohérente. Ses fondements étaient dispersés dans une multitude de lois sectorielles : la Charte des droits et libertés de la personne, la Charte de la langue française, la *Loi sur la laïcité de l'État*, la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*, la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, la *Loi sur l'Assemblée nationale*, la *Loi sur l'Exécutif*, ou encore la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*.

Le projet de loi 1 représente donc un tournant majeur : il propose de passer d'un régime constitutionnel morcelé à un régime unifié, où les principes fondateurs de l'ordre constitutionnel québécois sont rassemblés dans un même texte. Cette opération, au-delà de toute connotation partisane immédiate, répond à une logique de cohérence institutionnelle et de démocratie constitutionnelle : une constitution écrite au sein d'un seul texte rend visible et accessible la nature même de l'État et permet à la population de comprendre clairement l'architecture normative qui définit son autorité.

Pour la première fois depuis 1867, le Québec affirme directement et publiquement, dans un texte d'ordre fondamental, ce que plusieurs lois et décisions laissaient déjà entrevoir : il agit comme un État à part entière. Une logique qui s'inscrit dans la continuité d'esprit de l'abolition unilatérale de son conseil législatif en 1968, faisant du Québec, le seul système monocaméral au Canada. Cette unification constitutionnelle permet de limiter l'arbitraire administratif, de renforcer la prévisibilité et de créer un bloc de constitutionnalité cohérent.

En ce sens, le projet de constitution marque la transition entre « la naissance d'un État » (1960-2000) et l'édification d'un État-national pleinement assumé.

2. Contexte politique : l'espace constitutionnel laissé vacant depuis 1982

On ne peut taire l'assez singulière situation constitutionnelle qu'a suscitée l'exclusion du Québec lors du rapatriement de 1982. Cette situation, jugée légale par le plus haut tribunal du pays, affirmait qu'une Nation, considérée autrefois comme fondatrice, n'avait pas à consentir à son assujettissement à un nouvel ordre constitutionnel³⁷. Cette situation prolonge la logique déclarée par Edmund Burke qui fondait la légitimité du pays sur le droit de conquête, obligeant moralement la Couronne à doter la nation québécoise d'un bon

³⁷ Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution [1982] 2 R.C.S. 793

gouvernement, plutôt que sur une entente entre deux peuples ayant le droit de disposer d'eux-mêmes³⁸. En d'autres termes, une légitimité fondée en 1760.

Du côté québécois, son inaction relative en matière constitutionnelle depuis 1995 a contribué à entretenir l'ambiguïté sur son statut constitutionnel, reconnaissant implicitement sa dépendance envers le Canada et affaiblissant du même coup sa posture judiciaire. Le Québec a laissé l'État fédéral et les autres États provinciaux définir les paramètres de la « légalité constitutionnelle », se plaçant ainsi sur une posture défensive et a ouvert la porte à l'idée que l'ordre constitutionnel imposé en 1982 constituait la norme incontestée, même pour lui.

Pour s'affirmer, il est utile pour une nation d'avoir en sa possession les leviers d'un État. Le Québec dispose depuis longtemps des attributs d'un État : système cohérent d'institutions, existence d'un véritable ordre juridique distinct, action et représentation internationale, culture politique propre, et un corps civique conscient de partager un destin collectif. C'est probablement la raison pour laquelle l'Assemblée nationale s'inscrivait elle-même ainsi dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*. Cette lecture ne fait toutefois pas l'unanimité, particulièrement dans la sphère juridique. La Cour d'appel du Québec paraissait même la tourner en dérision dans l'arrêt *Henderson c. Procureur général du Québec*³⁹, affirmant qu'« En ce qui concerne "l'État du Québec", il s'agit d'une expression politique que certains qualifieraient de pompeuse. Elle peut certes en agacer plusieurs, mais elle n'a aucun effet juridique.» Malgré cette réaction, la récente modification portée à la Charte de la langue française, qui réfère à l'article 3077 du Code civil du Québec, s'inscrit dans cette même volonté d'affirmer juridiquement le Québec comme un État, notamment par le biais du droit international privé. Nous notons par ailleurs que cela est loin d'entrer en contradiction avec le vocabulaire juridique du Canada, qui qualifie lui-même, dans la *Loi sur l'immunité des États*, d'« État étranger » les subdivisions politiques d'un État⁴⁰.

Ces éléments qui relèvent de la capacité du Québec à s'affirmer ont sans doute inspiré la Cour suprême à affirmer, dans son célèbre *Renvoi sur la sécession*, que le Québec possède la capacité d'assurer son « développement politique, économique, culturel et social »⁴¹ dans le cadre fédératif canadien. Nous croyons que ce droit à l'autodétermination interne du Québec, souligné par le plus haut tribunal du pays, doit être réalisé par des actions concrètes de l'État. C'est d'ailleurs parmi les choses que le Projet de loi 1 tend à réaliser, en :

- rappelant les raisons pour lesquelles le Québec n'a pas consenti à la Constitution de 1982 ;
- occupant l'espace constitutionnel laissé disponible au Québec par le régime de 1982 ;
- consacrant l'existence d'un système normatif et constitutionnel québécois distinct, au sein de l'architecture fédérale canadienne.

³⁸ Edmund Burke, tel que cité.

³⁹ *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCA 565, paragraphe 105.

⁴⁰ *Loi sur l'immunité des États*, L.R.C. 1985, c. S-18.

⁴¹ *Renvoi sur la sécession du Québec* [1998] 2 R.C.S. 217, paragraphe 154.

3. L'intérêt national comme fondement oublié d'une véritable doctrine d'État

Les discussions ayant entouré le dépôt du projet de loi ont soulevé des oppositions de nature distinctes. Il a été mentionné que le projet de loi allait trop loin, ou encore, pas assez loin. Ces réactions, qui nous apparaissent au premier regard, parfois assez partisans, vont même jusqu'au refus d'aborder la question. Nous estimons que la plupart des débats entourant le dépôt du projet de loi, voire même du rapport sur les enjeux constitutionnels⁴², bien que la plupart du temps fondés sur des préoccupations légitimes, ont malheureusement plutôt mal cadré la discussion. Celle-ci devrait, selon nous, davantage chercher à répondre à la question suivante : le projet de loi fait-il avancer - oui ou non - l'intérêt national du Québec?

Face à ces éléments, nous pensons que l'existence d'un État ne peut se définir par sa simple affirmation, ni par des définitions juridiques. Elle doit se réaliser à travers l'exercice des pouvoirs politiques qui relèvent d'un État. En ce sens, le Québec oscille entre deux logiques : se percevoir comme l'administration provinciale d'un ensemble plus large, ou agir véritablement comme un État. Afin d'éviter que cette confusion induise un cadre juridico-politique d'administration de programmes, le Québec doit fonder son action sur **son intérêt national**.

Cet intérêt national ne peut se résumer à la simple gestion administrative et quotidienne de services publics. Celui-ci utilise l'ensemble de ses leviers pour préserver une continuité politique, l'intégrité de son territoire, sa langue, son droit, ses institutions, ses ressources naturelles et sa capacité d'agir. Cela exige des institutions capables de dépasser la simple compétition partisane lorsque l'enjeu concerne l'existence collective.

L'intérêt national se distingue également des intérêts partisans ou idéologiques. Il ne découle pas d'une doctrine politique particulière : il représente une synthèse dynamique des valeurs, des vulnérabilités et des aspirations de la population. Il devient particulièrement visible lorsque la nation perçoit une menace à l'égard de ses intérêts fondamentaux par une puissance extérieure, qu'elle soit politique, économique ou culturelle. Ainsi, l'intérêt national du Québec représente la garantie de la pérennité et la vitalité de son existence, ainsi que sa capacité à réaliser ses aspirations. L'intérêt de la nation repose donc sur un équilibre entre une continuité culturelle et sa capacité d'action, qui lui permet de s'affirmer efficacement sur les plans politique, économique et social et ainsi d'assurer son existence et sa prospérité.

Historiquement, le Canada a très souvent fondé ses politiques, internes comme externes, sur son propre intérêt supérieur⁴³. Le Québec, inversement, a parfois agi en fonction d'impératifs à court terme, et nous croyons que dans les dernières décennies, il pourrait avoir mis en veille ce fondement de l'action nationale de l'État.

Cette logique permet aussi de mieux saisir la différence québécoise : un territoire, une langue, une histoire unique qui ont donné naissance à un véritable système social, politique et juridique unique au monde. Celui-ci est fondé sur un droit civil propre, des institutions à l'image des Québécois, des relations développées

⁴² Plusieurs éléments sont soulignés dans Vincent Vallée, *Revitaliser la question nationale*, Le Devoir, 5 décembre 2024.

⁴³ Nous croyons que l'expression d'intérêt « national » s'applique difficilement au Canada, pour les raisons évoquées par Justin Trudeau lors de son entrevue au New York Times le 8 décembre 2015. Il y soulignait que le Canada n'avait pas d'identité fondamentale (*core identity*) et qu'il formait pour cette raison un « État post-national ». Voir Guy Lawson, *Trudeau's Canada, Again*, The New York Times, 8 décembre 2015.

sur des centaines d'années avec les nations autochtones, une conception singulière de la laïcité et de l'intégration, ainsi qu'un modèle socio-économique marqué par la coopération avec la société civile. Ces éléments structurants expliquent pourquoi le Québec a su présenter au monde une voie différente, ni meilleure ni pire, mais cohérente avec sa propre trajectoire historique.

La prise de conscience de ces spécificités est une condition pour comprendre ce que le Québec doit protéger pour garantir sa continuité. C'est aussi la seule manière de définir ce que devrait être une constitution québécoise : l'organisation orchestrée et démocratique d'un État-nation qui assume l'ensemble de ses responsabilités.

Sous cet angle, le projet de loi 1 devrait à notre avis être conçu comme une volonté de réarticuler l'action de l'État québécois autour de son intérêt national : protection de ses intérêts vitaux, incluant son territoire, ses ressources, sa langue, sa cohésion sociale, ses institutions, et plus largement sa capacité à disposer d'elle-même.

4. Le cœur du projet : la souveraineté populaire et le pouvoir constituant

Le projet de loi 1 présente quelques volontés claires d'affirmation démocratique de la nation québécoise. Nous soulignons notamment l'article 17 du projet de constitution (à l'article 1 du Projet de loi 1) qui prévoit que : « L'État tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire. »

Cette disposition est selon nous fondamentale. À travers une conception de la démocratie propre au Québec, elle confronte une dynamique intrinsèque au système canadien qui fonde plutôt sa légitimité sur celle de la Couronne. Cette Couronne représente l'origine des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, qui sont ensuite séparés par la constitution. La logique de l'article 17 du texte s'inscrit quant à lui dans la continuité, bien sûr de la Révolution tranquille, de la montée d'un État social et de l'affirmation d'un corps civique québécois conscient de lui-même. Elle remonte également encore plus loin, à celle des Patriotes du Bas-Canada, qui voyaient plutôt le peuple comme la « source primitive de toute autorité légitime »⁴⁴. En affirmant que la légitimité provient de son peuple, le Québec consacre explicitement :

1. le lieu du pouvoir constituant ;
2. l'origine populaire de la souveraineté ;
3. la rupture avec la logique monarchique où la légitimité tire son fondement de la Couronne.

Faisant écho à l'article 3 de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* qui indique que « [l]e principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » Ce principe place le Québec dans la tradition politique du droit naturel et international, où les institutions tirent leur autorité du consentement collectif plutôt que sur un

⁴⁴ Allocution de Ludger Duvernay lors du Banquet de St. Jean-Baptiste fondant fondation de la Société l'aide toi et le ciel t'aidera, ainsi que la fête nationale du Québec, ou Saint-Jean-Baptiste. Les propos sont repris dans *La Minerve du 26 juin 1834*, 1834 (p. 4-13).

ordre issu d'un supposé droit de conquête totalement dépassé en droit international, assujettissant la nation québécoise⁴⁵ à un ordre constitutionnel supérieur, tel que promu par les héritiers d'Edmund Burke.

Cette affirmation est cohérente, mais pour être pleinement opérante, elle exige que la constitution soit ultimement entérinée par le peuple – qu'elle nomme elle-même source du droit – par un mécanisme de ratification populaire, plutôt que par l'exécutif et simple majorité parlementaire. En plus de contourner une critique répandue par les opposants, une telle démarche renforcerait sa légitimité politique, sociale et démocratique et rendrait toute invalidation par les tribunaux beaucoup plus litigieuse, car celle-ci consisterait en une invalidation d'un choix collectif de la nation québécoise. À défaut, elle risque de demeurer une déclaration de principe dont la portée sera limitée par leur appréciation interprétative.

5. Un texte civiliste dans un régime marqué par la common law

Le projet de constitution marque une autre rupture fondamentale : il adopte une architecture civiliste, écrite, codifiée, en opposition avec la tradition constitutionnelle britannique fondée sur la jurisprudence et l'évolution indépendante du droit.

Là où le Canada laisse ouvertes de larges zones grises à la guise interprétative des tribunaux, le Québec choisit de préciser, de codifier et d'écrire. Cela est particulièrement visible dans des domaines sensibles comme l'avortement, que le Québec choisit d'inscrire explicitement la responsabilité de l'État à cet égard dans son droit fondamental plutôt que de le laisser dépendre d'une jurisprudence qui pourrait changer, indépendamment de la volonté générale⁴⁶. Le choix de l'écriture, du texte et de la clarté est un choix politique conforme à l'Histoire juridique du Québec, qui est celle du droit civil.

Ce passage de la logique implicite, non écrite, à une logique explicite et codifiée vise à offrir une meilleure sécurité juridique que le modèle fédéral basé sur l'incertitude interprétative, notamment sur les enjeux fondamentaux du Québec. Cela constitue en soi un geste de souveraineté interne : l'État québécois affirme sa capacité à définir lui-même, par écrit, les paramètres fondamentaux de son ordre juridique.

6. Les zones grises : affirmation québécoise face aux ambiguïtés du fédéralisme

Plusieurs éléments du projet de loi visent à clarifier ou occuper des zones d'incertitude constitutionnelle. Ils doivent être lus à la lumière conjuguée de la souveraineté populaire et de l'intérêt national.

⁴⁵ Nous notons également que les textes constitutionnels de 1982 et de 1867 n'ont jamais été soumis à quelque corps civique que ce soit au Canada. En ce sens, le processus consultatif de l'Accord de Charlottetown était lui-même sans précédent.

⁴⁶ Nous notons la question de l'avortement est une différence québécoise importante. Elle se manifeste à travers une opinion largement plus favorable au Québec et par son accès illustré par la proportion nettement plus élevée de point d'avortement que n'importe où ailleurs dans l'union fédérale. Voir Vincent Vallée, *La différence québécoise : un modèle de liberté d'égalité et de coopération*, Institut de recherche sur le Québec, 2025, p. 25. Léger, *Abortion Rights in Canada*, rapport de sondage, 14 mai 2024 ; Angus Reid, *'Pro-Choice' or 'Pro-Life' ? In a debate often lacking nuance, 41% of Canadians are 'somewhere in between'*, rapport de sondage, 24 novembre 2022.

a) Du lieutenant-gouverneur à l'Officier du Québec

La requalification du lieutenant-gouverneur en Officier du Québec, désigné par le premier ministre plutôt que par le gouvernement fédéral, s'inscrit partiellement dans la logique démocratique québécoise qui s'oppose à la vision des nominations fédérales par le biais de la Couronne. L'opinion publique québécoise illustre par ailleurs une désaffection profonde envers les institutions monarchiques⁴⁷.

Cette affirmation politique vise à transposer son allégeance à l'égard de l'exécutif canadien vers celui du Québec. Ce basculement, d'un exécutif à l'autre, restera toutefois incomplet tant qu'il poursuit la logique institutionnelle canadienne, fondée sur la légitimité intrinsèque de l'exécutif. Nous croyons que pour lui donner pleine puissance et cohérence, cette désignation devrait être faite par le premier ministre, suite au choix d'un candidat faisant suite à un vote de la population.

Il s'agirait d'une véritable affirmation de la différence québécoise cohérente avec notre trajectoire historique, ses intérêts et ses aspirations.

Nous noterons au passage que cette proposition ne portera pas atteinte à la charge du Lieutenant-gouverneur tant qu'elle ne réduira pas formellement le cœur de ses fonctions⁴⁸. Elle ne portera pas non plus atteinte à celle du Gouverneur général, tant et aussi longtemps que ce dernier détiendra le mot final sur le choix du candidat proposé par le gouvernement du Québec. Nous sommes donc confiants que les dispositions qui concernent le lieutenant-gouverneur telles que bonifiées s'inscrivent dans le pouvoir de modification constitutionnel conféré par l'article 45 de la Loi constitutionnelle de 1982. Sa portée, qui dépasse le simple cadre écrit de la constitution s'inscrit dans une volonté de constituer une nouvelle convention fondée sur les spécificités issues des volontés du Québec, notamment exprimées unanimement à l'Assemblée nationale le 8 décembre 2023⁴⁹.

Ces observations valent également dans une large mesure pour la participation au processus de sélection lié au pouvoir judiciaire et au corps sénatorial.

b) Les relations internationales et la doctrine Gérin-Lajoie

La reconnaissance explicite du rôle international du Québec formalise une réalité historique, politique et juridique : depuis 1965, le Québec exerce un véritable pouvoir externe dans les domaines relevant de sa

⁴⁷ IRAI, *Sondage IRAI-Léger sur l'adhésion des Québécois à l'idée de « république »*, note de recherche, 30 juin 2023 ; voir également Léger, *Journal de Montréal*, *Journal de Québec* et *TVA Nouvelle*, *Sondage sur la monarchie et la visite du roi Charles III : Sondage auprès de la population québécoise*, rapport de sondage Léger, 21 mai 2025.

⁴⁸ Les fonctions du Lieutenant-gouverneur sont généralement considérées à partir de celle du Gouverneur général qui elles, émanent des *Letters Patent Constituting the Office of the Governor General of Canada* (UK), 1947, reprinted in RSC 1985, App II, No. 31

⁴⁹ Patrice Bergeron, [*Motion de Québec solidaire : L'Assemblée nationale vote pour abolir la fonction de lieutenant-gouverneur*](#), *La Presse Canadienne*, le 8 décembre 2023.

compétence interne. Le projet de loi cherche à en maximiser la portée en constitutionnalisant la doctrine Gérin-Lajoie.

Le texte interprète cette dernière d'une manière nouvelle et étendue. Le Québec affirme non seulement négocier des ententes dans ses domaines de compétence, mais aussi avoir le droit de ne pas être institutionnellement engagé, et donc de ne pas appliquer dans tout le champ de ses compétences, des textes signés par le Canada n'ayant pas son consentement. Sur ce point, le Québec tire les conséquences de l'accord Union européenne-Canada de 2016 (ACEUM). La partie européenne avait demandé la signature de l'ensemble des provinces canadiennes, au même titre que des États européens. Cela établit la démonstration que les uns comme les autres pouvaient, dans leurs champs de compétences respectifs, faire échouer l'accord en cas de non-coopération, relevant d'une décision souveraine. Le Québec confirme qu'il est un acteur reconnu des relations internationales et compte jouer son rôle comme sujet du Droit international public et non comme simple objet des discussions.

Dans un contexte où les enjeux commerciaux, environnementaux et migratoires se négocient de plus en plus dans des forums internationaux, il est normal qu'un État-nation comme le Québec affirme sa présence sur la scène extérieure partout où son intérêt national est directement en jeu.

c) La protection des ressources naturelles

L'article 20 du projet de constitution prévoit la reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun de la nation québécoise. Nous saluons l'inscription de cette disposition dans le projet et croyons qu'il serait cohérent de préciser que cela s'applique à ses usages, afin de protéger contre des incursions fédérales possibles, notamment via le pouvoir déclaratoire, prévu l'article 92(10)c lus à la lumière de l'article 91(29) qui permet au Parlement fédéral de mettre sous sa juridiction certains « travaux » jugés à l'avantage général du Canada, par simple déclaration. Cet instrument permettrait, en théorie, à Ottawa de faire tomber la compétence du Québec en matière d'hydroélectricité (prévue à l'article 92A), sous son emprise. Cette situation, tout à fait digne d'une épée de Damoclès, représente une véritable menace structurelle pour les intérêts vitaux du Québec et plus largement pour le fédéralisme. Elle justifie l'importance de sécuriser constitutionnellement les ressources stratégiques québécoises, au premier chef l'eau et ses usages, qui sont au cœur de l'intérêt national du Québec.

Nous recommandons en ce sens, que le gouvernement inscrive l'inaliénabilité de l'hydroélectricité, afin de faire bouclier contre les risques que font peser le pouvoir déclaratoire sur l'autodétermination de la nation québécoise.

L'article 20 tel que proposé se lirait désormais :

- « 20. L'État assure la protection du patrimoine commun de la nation québécoise.
L'eau et ses usages font partie du patrimoine commun de la nation. »

7. Les lacunes : les nations autochtones, la nationalité québécoise et la légitimation démocratique

a) Nations autochtones

L'article 23 du projet de constitution prévoit que le territoire du Québec est « indivisible ». En plus d'affirmer ce caractère non négociable remis en question⁵⁰. Nous croyons que cette déclaration est tout à fait conforme à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*⁵¹ qui affirme le droit à l'autodétermination interne des nations autochtones⁵². Celle-ci leur permet de disposer de leur autonomie intérieure et administrative locale en articulation avec l'État. Or, l'indivisibilité du territoire n'est pas incompatible avec de véritables garanties d'autonomie culturelle, linguistique, territoriale et politique que méritent les nations autochtones. Ainsi, la nation québécoise doit renouer avec ses alliances trop souvent oubliées et les inscrire explicitement dans sa constitution.

Pour ces raisons et pour donner pleinement cohérence au caractère fondamental accordée aux droits collectifs des nations vivant au Québec, nous proposons d'ajouter un article, après l'article 23 du projet de constitution :

- « 24. La nation québécoise respecte le droit à l'autodétermination interne des nations autochtones, qui partagent un même territoire, selon les termes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. »

Avec cette phrase, il deviendrait naturel pour le gouvernement, d'adopter par la suite une loi sur l'autodétermination interne des nations autochtones, négociées avec elles dans le respect de la volonté collective des 11 nations qui partagent leur territoire avec le Québec, tel que proposé par le collectif AMIQ⁵³. Le résultat de ces négociations pourrait inclure des formes de représentation des nations autochtones en tant que telle dans la constitution québécoise à l'avenir⁵⁴.

⁵⁰ Sur les discussions entourant la partition du Québec, voir notamment *Montreal Gazette, PQ referendum promise prompts renewed calls to partition Quebec*, 15 avril 2024 ; Cette idée a également été évoquée par l'ancien greffier du Conseil privé lors d'un échange à la Chambre des communes avec la députée fédérale Nathalie Sinclair-Desgagné, le 6 décembre 2024, extrait repéré sur X <https://x.com/NathalieSincla3/status/1798788399010328981>

⁵¹ Nations Unies. Assemblée générale. (2007). *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (Résolution A/RES/61/295)

⁵² Il faut prendre le soin de ne pas confondre l'autodétermination interne, qui prévoit la gestion interne de ces peuples avec l'autodétermination externe qui prévoit le droit de partitionner le territoire, ce qui n'est pas reconnu en droit international, sauf à des exceptions très précises. Voir à ce sujet le Renvoi sur la sécession, tel que cité.

⁵³ Collectif AMIQ, *Renouer avec la Grande-Alliance : Inscrire les nations autochtones dans la constitution du Québec*, mémoire déposé lors de la consultation générale sur le projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, novembre 2025.

⁵⁴ Plusieurs solutions seraient envisageables. Nous proposons, à titre d'exemple, l'ouverture d'une chambre des régions et des nations complétant l'Assemblée nationale au sein d'un Parlement du Québec redevenu bicaméral. À ce sujet, voir le mémoire du collectif AMIQ, tel que cité.

b) La définition des « Québécois »

Le projet de loi réfère au peuple québécois et à la nation québécoise, sans toutefois permettre de définir précisément qui sont les Québécois dont il est question. C'est une lacune que nous proposons de combler par l'ajout d'un article prévoyant la définition d'une nationalité québécoise dans le Code civil du Québec.

Proposition : prévoir, dans la constitution, l'institutionnalisation à venir d'une *nationalité québécoise* régie par le Code civil.

● Principes généraux

L'existence d'une nation québécoise a été affirmée récemment tant par le Canada (déclaration de 2006) que par le Québec dans la Constitution canadienne au moyen du PL 96 en 2022, reste que ces textes ne permettent pas de saisir, dans le détail, qui forme la nation québécoise⁵⁵. La reconnaissance constitutionnelle d'une nation appelle nécessairement la reconnaissance d'une appartenance juridique personnelle pour ses membres, c'est-à-dire une *nationalité*, qui en est la traduction dans le droit civil sur la base de l'article 92(13) de l'*AANB* de 1867 qui donne en toute exclusivité aux provinces la gestion des « droits civils ». Cette question fera l'objet d'une prochaine publication de l'*Institut de Recherche sur le Québec* (IRQ) le de l'*institut de Recherche sur l'autodétermination et l'indépendance* (IRAI)⁵⁶.

Si le *PLI* fonde la constitution québécoise l'existence d'une nation, il ne définit pas non plus ses membres dans le détail⁵⁷. On expose cependant que, parmi les *Québécois* dans leur ensemble, existe une part politiquement active : le *peuple du Québec* ou *peuple québécois*. L'article 17 précise que le *peuple* habite le territoire, même pas s'il se confond avec la population⁵⁸. On comprend que le peuple comprend ici les membres de la nation participant à la décision politique, directement ou par ses élus : ce sont les *citoyens* assemblés. Sur ces bases, conformément à l'héritage du droit civil québécois et à sa capacité à définir un *naturel/national* et, de là, sa propre conception de la participation politique, il nous semble nécessaire de lever l'hypothèque en déterminant *qui est Québécois*.

Cette définition comprend deux dimensions qu'il faut bien distinguer. Commençons par l'appartenance à la *nation* personnelle et juridique, autrement dit la *nationalité* soit l'appartenance à la nation en droit civil puis nous nous intéresserons à la question du *peuple* québécois, émanant de la communauté civile, mais sous l'angle de ses pouvoirs politiques soit la *citoyenneté* québécoise à faire émerger⁵⁹.

⁵⁵ Chambre des Communes du Canada. Motion sur la reconnaissance de la nation québécoise, Chambre des communes (Canada), 27 novembre 2006. **Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français (L.Q. 2022, c. 14)**, art. 159, modifiant la *Loi constitutionnelle de 1867* par l'ajout des articles 90Q.1 et 90Q.2.

⁵⁶ É. Baraton. *Doter la nation québécoise d'une nationalité*. Mémoire préparé pour l'Institut de Recherche sur le Québec (IRQ) et l'Institut de recherche sur l'Autodétermination et l'Indépendance (IRAI). 2026.

⁵⁷ Titre 2 chapitre 2 article 7; titre 4 chapitre 1 article 20, 30. Chapitre 2 articles 37-38, 44, Titre VI, article 61

⁵⁸ Titre 2 chapitre 1 article 3. Chapitre 2 article 13-15. Titre 4, chapitre 1, article 17. Chapitre 2 article 40.

⁵⁹ Aazard, P. (1963). Le droit québécois, pièce maîtresse de la civilisation canadienne-française. Les Cahiers de droit, 5(2), 7–11. Selon les termes de l'auteur, alors Doyen de la Faculté de Droit Civil d'Ottawa c'est l'existence d'un droit civil propre qui fondait en droit l'existence de la « *nation Canadienne du Québec* », inscrite dans le *Code* de 1866.

- **La nationalité québécoise**

Règles générales

La nationalité québécoise devra être définie, comme c'est l'usage de la tradition de droit civiliste qui est la sienne, dans le *Code civil*⁶⁰. Ce sera le rétablissement l'ordre des choses opacifié par la réforme de 1991 qui a invisibilisé la prérogative québécoise de définir sa communauté humaine de droit civil⁶¹. Définir une nationalité c'est établir une reconnaissance statutaire, sécurisant les personnes dans leur appartenance, C'est déclarer que, quel que soit l'avenir du Québec, il prendra en compte l'ensemble de la nation québécoise au sens large.

On entrevoit aisément les bases de la possession de cette nationalité : fondement de la naissance au Québec, d'une filiation québécoise, d'une simple résidence au Québec pour les citoyens canadiens et tout ou partie des résidents permanents au moment de l'institutionnalisation. Voilà l'essentiel des Québécois désignés. Il n'y aura donc aucune perte de droits effectivement possédés et même possiblement des extensions, en faveur de non-citoyens canadiens, résidents permanents et nationaux québécois ainsi que de natifs du Québec ou d'enfants de québécois hors du Québec. Définir la nation ce n'est pas la réduire, c'est en reconnaître toutes les formes.

C'est ainsi que définissant sa communauté nationale le Québec exercera son droit à l'autodétermination interne⁶².

Nations autochtones

Par ailleurs, il sera utile de penser de manière souple l'articulation de cette nationalité à diverses catégories. Pensons aux nations autochtones du Québec. La création d'une nationalité québécoise pourrait s'adresser à elles sous la forme d'une proposition. Détenteurs de droit de cette nationalité à sa création (sur la base de la résidence au Québec au moment de l'institutionnalisation ou de la naissance), ils pourraient en bénéficier de toutes les prérogatives, sans renoncer à leur appartenance nationale autochtone ni à la citoyenneté canadienne. Par ailleurs, il devrait être prévu que les membres de ces nations, en tant que tels et sans autre justification, bénéficient de tous les droits des détenteurs de la nationalité québécoise, même s'ils ne souhaitent pas la détenir.

Il devra être prévu qu'ils pourront, comme tout autre, mais avec cette garantie spéciale, révoquer leur possession de droit de la nationalité québécoise. Ce serait retrouver quelque chose de l'esprit du droit qui régissait les rapports franco-autochtones en droit civil dans le droit du XVIIe siècle⁶³. Cela ouvrirait aussi un cadre pour établir un dialogue sur l'autodétermination interne des nations autochtones du Québec en ce qui concerne la définition de leurs membres (avec des effets transfrontaliers potentiels). Actuellement déterminée par la Loi de 1876, celle-ci pourrait leur revenir, comme c'est le cas depuis 2006 pour les

⁶⁰ Voir d'ailleurs l'article 3077 du *Code civil du Québec* qui reconnaît les statuts personnels nationaux, de droit civil, des autres États et qui, par la présente proposition, en tirera les conclusions pour lui-même.

⁶¹ Supra partie I.

⁶² Renvoi relatif à la sécession du Québec [1998] 2 R.C.S. 217

⁶³ Supra : Partie I du présent rapport.

Nisga'a de Colombie britannique⁶⁴. Le Québec, s'autodéterminant par la définition de sa nationalité reconnaîtrait un droit analogue aux nations partenaires.

Francophones hors Québec

Les francophones et Acadiens hors Québec devraient bénéficier d'un traitement spécifique. Il s'agit de donner de la substance aux déclarations de solidarité trouvant difficilement de traduction institutionnelle depuis les années 1960 et renouvelée dans le projet de constitution. Nationaux québécois sur demande et sans délai, par *reconnaissance*, si établissement de leur domicile au Québec, ils doivent aussi pouvoir être reconnus par le Québec comme ses nationaux sans quitter leur communauté s'ils le désirent. Ainsi, un lien avec le Québec, par l'intermédiaire de toute organisation défendant la langue française au Canada (universités, associations, administrations) ou tout autre lien économique, familial, professionnel doit permettre à un francophone du Canada de demander à être québécois par simple reconnaissance. Ainsi, Québécois de l'extérieur, ces francophones ou Acadiens du Canada pourraient bénéficier des avantages de politiques culturelles québécoises proactives et des avantages reconnus aux Québécois au Québec ou hors de ses frontières dans le cadre d'accords internationaux.

Immigrants

Enfin, créer une nationalité québécoise permettra de répondre aux aspirations de nombreux nouveaux arrivants désirant être reconnus comme Québécois, indépendamment de la citoyenneté canadienne, qu'ils peuvent souhaiter par ailleurs. Cette procédure pourra être ouverte aux étrangers comme aux citoyens canadiens s'établissant au Québec après l'instauration de la nationalité québécoise.

Elle devra toucher au plus près des formes réelles d'intégration, manifestées par l'usage de la langue française, mais aussi par des éléments pertinents dans le parcours de la personne (liens économiques, familiaux, associatifs, etc.) sur des bases qui devront faire l'objet d'une vaste concertation. Le processus d'intégration tel qu'institué par le PL84 de 2024 devrait être réorganisé à terme autour des processus d'acquisition de la nationalité québécoise⁶⁵. Le but de cette législation sera de promouvoir la cohésion nationale et la participation à une culture commune (mais non exclusive). L'étape de l'accession à la nationalité québécoise devrait devenir le pivot de la politique d'intégration⁶⁶.

La nationalité sera d'autant plus attractive qu'elle arrivera à concentrer autour de sa possession un certain nombre de *droits* aux nationaux et de *pouvoirs* aux citoyens.

Rationalisation administrative

Ce sera aussi l'occasion de procéder à une rationalisation de toutes les définitions partielles et circonstanciées de Québécois (*électeurs, résidents, domiciliés, citoyens canadiens* du Québec etc.) que le

⁶⁴ Nisga'a Final Agreement Act (2000, S.C. 2000, c. 7). The Constitution of the Nisga'a Nation (1998).

⁶⁵ Québec. Assemblée nationale. (2025). Loi sur l'intégration nationale, S.Q. 2025, c. 13.

⁶⁶ De toute évidence, la notion de nationalité, et les modalités d'accessions à celle-ci, sont ce qui manque au : *Rapport du Commissaire sur la langue française. Intégration à la nation québécoise, de la rencontre à l'adhésion*. Québec. 12 novembre 2025. P. 50-53.

législateur ou l'administration inventent au fil des besoins sans cohérence d'ensemble⁶⁷. Ce serait particulièrement souhaitable dans le domaine des frais de scolarité de l'enseignement du supérieur ou d'autres services provinciaux ainsi que dans la fonction publique provinciale qu'il faille harmoniser dans leur allocation d'avantages divers ou de régimes de faveur sur la base de la nouvelle nationalité. Ce sera aussi un moyen de préciser le bénéfice des bénéficiaires d'accords signés par le Québec avec des États étrangers.

Dans tous les cas, les avantages, priorités ou prérogatives des nationaux devront être conformes à la *Charte canadienne*, en respectant les droits garantis à tous les citoyens canadiens et résidents permanents "dans des limites raisonnables" (article 1). Le réagencement devra aussi se faire en accord avec la *Charte québécoise*. Cependant la promotion de la culture québécoise, la défense du français, l'existence de précédents et le besoin politique sérieux justifieront d'habiller cette nationalité de droits qui la rendront désirable. La nationalité québécoise, forme d'appartenance subétatique comparable à celles des Bermudiens, Hongkongais, Alandais, Groenlandais, etc. sera un puissant outil de reconnaissance, d'intégration et de rayonnement du Québec dans toutes ses dimensions⁶⁸. Dans tous ces cas (dont une partie relève en *Common law* sur les mêmes fondements que l'asymétrie québécoise dans le droit canadien) l'existence d'un *statut* d'appartenance interne est compatible avec l'appartenance à un ensemble politique englobant se réservant l'*allégeance* comme le gouvernement fédéral le fait au Canada en vertu de l'article 91(25) de l'AANB de 1867.

Ainsi la *nationalité* québécoise, n'enlevant rien à personne, devra ajouter une forme spécifique d'appartenance et, par la suite, d'action collective : c'est ici que se pose la question de la *citoyenneté* québécoise

- **Citoyenneté québécoise**

Sur la base de cette nationalité, il sera possible de définir précisément le *peuple* québécois : soit, parmi les nationaux, ceux exerçant effectivement en commun les pouvoirs politiques des *citoyens québécois* (les critères d'âge de résidence distinguant le national simple du national-citoyen). Parmi les citoyens du Québec figureront, le cas échéant, des résidents permanents *nationaux québécois*, mais non *citoyens canadiens*. Cette question des prérogatives des *citoyens québécois* devra faire l'objet d'un débat attentif.

Elle touche au scrutin *municipal* ainsi qu'aux *consultations populaires* relevant du seul droit québécois. En respectant parfaitement la dichotomie *peuple* (ensemble des citoyens exerçant leurs pouvoirs) et *nation* (*ensemble d'appartenance civile*) de l'actuel projet de constitution, ces scrutins régis par les seules lois québécoises pourraient être réservés aux *citoyens* du Québec. La nouvelle structure laissera hors du corps électoral de nouveaux arrivants du reste du Canada n'ayant pas encore acquis la nationalité québécoise. À l'inverse, elle accordera le droit de suffrage à des résidents permanents, non-canadiens et actuellement exclus, mais ayant acquis la nationalité québécoise. La loi électorale fera de cette dernière la base de la

⁶⁷ Quelques exemples de ces définitions partielles et contradictoires : Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3, a. 455). Entente sur la coopération culturelle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française d'avril 2024. E-3.3 - Loi électorale. E-2.2 - Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités.

⁶⁸ L'étude comparée complète de la situation québécoise et de ces situations internationales est fournie dans : É. Baraton. *Doter la nation québécoise d'une nationalité*. Mémoire préparé pour l'Institut de Recherche sur le Québec (IRQ) et l'Institut de recherche sur l'Autodétermination et l'Indépendance (IRAI). 2026.

participation à la vie politique au Québec, donnant une effectivité aux principes exposés dans le projet de constitution.

Il est logique de couronner l'édifice en transformant les *élections provinciales* québécoises en *élections nationales*, réservées aux seuls *citoyens* québécois (d'origine ou par acquisition de la nationalité). La *Charte canadienne* de 1982 prévoit certes que tout "citoyen Canadien" est éligible aux élections provinciales (article 3). Cependant ce droit est d'hors et déjà conditionné de diverses manières (âge, durée minimale de résidence) qui amènent à lire cette formule avec souplesse. L'exigence de la possession de la nationalité québécoise pour participer aux élections nationales (ex-provinciales) québécoises s'inscrit dans la nécessité de protéger et de promouvoir la culture québécoise et l'expression française et québécoise au Canada. Le lien est raisonnable (selon l'article 1 de la *Charte canadienne*), rationnel, et l'atteinte minimale, correspondant aux exigences standards des pays démocratiques. De plus, la réforme conserverait les droits acquis *réellement*, des conditions étant mises aux acquisitions nouvelles des prérogatives de citoyens du Québec. La réforme serait même dispensatrice de droits à des individus non-bénéficiaires : résidents permanents du Québec devenus citoyens québécois et actuellement exclus, car non-citoyens canadiens.

Notons que le scrutin fédéral au Québec, relevant d'Ottawa, reste inchangé. La citoyenneté canadienne, donnant seul accès à ce scrutin, elle jouera un rôle analogue à celui de la *citoyenneté* européenne, commune aux nationaux des États membres dans l'Union européenne.

Enfin, la *citoyenneté québécoise*, basée sur la *nationalité*, serait une option attrayante pour des étrangers souhaitant devenir Québécois et peu désireux pour des raisons personnelles de devenir citoyens canadiens, de prêter une allégeance monarchique ou d'associer leur loyauté à des conceptions religieuses qui ne seraient pas les leurs. Elle le sera d'autant plus si la place du citoyen québécois dans le système politique national est plus importante qu'elle ne l'est actuellement dans le système canadien fédéral et provincial. L'ensemble liera participation à la nation et expression démocratique.

- **Proposition d'article additionnel au projet de constitution**

Le détail de la création d'une *nationalité* et d'une *citoyenneté* québécoise, avec tous les droits et prérogatives attachées, ne peut être réglé de manière satisfaisante dans le cadre du projet de loi constitutionnel actuel. Mais la perspective doit être intégrée dans le cadre de la Constitution, comme dans celle de tant d'autres États disposant d'un droit civil analogue à celui du Québec et d'une nationalité, sous la forme d'une annonce. Les rédacteurs de ce rapport recommandent donc l'intégration, à la suite de l'article 6 de l'actuel projet de loi constitutionnelle (« *La nation dispose d'institutions qui lui sont propres, notamment en matière politique, culturelle, économique, éducative et sociale.* »), de l'article suivant :

« 7. La loi déterminera, dans le Code civil, les règles relatives à la possession de la nationalité québécoise. »

Ainsi la *nation*, fondement de la constitution, renverra à une communauté humaine constituée et fondée dans le droit civil, acquis majeur tout droit tiré de la *Capitulation* de 1760, établissant la continuité du droit de la nation québécoise à être et, désormais, à disposer d'elle-même par la voix de son *peuple*, expression collective des *citoyens québécois*.

c) Souveraineté populaire de la nation québécoise

Trop souvent, les grands choix collectifs se discutent sans que la nation québécoise soit explicitement invitée à se prononcer comme telle. Les débats récents sur l'immigration en sont un bon exemple : on les traite principalement sous l'angle économique⁶⁹, comme s'il s'agissait d'un simple ajustement de main-d'œuvre, alors que leurs conséquences les plus profondes sont démographiques et donc nationales. L'Institut de recherche sur le Québec a mis en lumière cette réduction du débat, qui méconnaît qu'il s'agit d'une question située au cœur même de l'intérêt national du Québec.

Afin de combler l'impossibilité actuelle pour les citoyens de s'approprier des questions aussi névralgiques, nous proposons que leur nouvelle fonction de *citoyen* se voie investie de pouvoirs de nature à offrir un attrait réel à ce statut. En ce sens, nous proposons que les citoyens québécois soient en mesure d'intervenir directement dans la vie politique selon des modalités fondamentalement distinctes de ce que prévoit l'ordre politique canadien.

Avec l'ajout de dispositions à cet effet dans le projet de constitution, les citoyens québécois pourraient déclencher, par exemple, au moyen d'une pétition, la convocation de conventions citoyennes⁷⁰. Les membres de cette convention, élus ou tirés au sort auraient à se prononcer sur une question spécifique et à rendre des propositions pouvant faire l'objet de validation. Soit par l'Assemblée nationale, soit par le peuple québécois lors d'une consultation populaire ou référendum qui, lui, serait ensuite repris par l'Assemblée nationale⁷¹.

Nous proposons le libellé suivant, dont les modalités seraient précisées dans un éventuel projet de loi dûment adopté par l'Assemblée nationale :

« 45. Les citoyens québécois peuvent se saisir d'une question qui relève de leurs préoccupations légitimes, en convoquant une convention citoyenne visant à la résoudre. Les propositions de la convention seront transmises à l'Assemblée nationale. »⁷²

Quoi qu'il en soit, si la légitimité émane du peuple, comme le laisse entendre l'article 7 du projet de constitution, pour être conséquent, il faudrait faire approuver le texte par le peuple. Sans cela, la constitution risque de demeurer un texte juridique parmi tant d'autres, alors qu'en raison de son importance, il est

⁶⁹ Cette question est élaborée dans Vincent Vallée et Guillaume Rousseau, *Choisir et non subir : Pour une politique migratoire fondée sur l'intérêt national du Québec*, mémoire déposé dans le cadre de la consultation générale et sur la planification de l'immigration au Québec pour la période 2026-2029, août 2025

⁷⁰ Voir à ce sujet les précédents irlandais : Christophe Poiré, « Le rôle clé de l'Assemblée citoyenne dans le débat sur l'avortement en Irlande », *Études irlandaises* [En ligne], 45-2 | 2020, mis en ligne le 31 décembre 2020, consulté le 19 novembre 2025.

⁷¹ Les concepts de consultation populaire et de référendum renvoient à deux conceptions du politique. Dans la première, issue de la tradition britannique, la consultation n'a pas de force contraignante. Seul le souverain fait le droit. Dans la seconde, d'inspiration française, le référendum est l'expression du peuple souverain et a force de loi en lui-même. Le Canada, légalement, ne connaît que des consultations populaires. Mais la conception commune au Québec a imposé l'idée que pour celui-ci, la consultation populaire est en réalité un référendum. Cela traduit deux rapports différents à la légitimité politique. Nous privilégierons ici le terme juridique de consultation populaire, sans oublier cependant la connotation politique référendaire qui lui est rattachée.

⁷² Les deux possibilités mentionnées plus haut, sont laissées à la discrétion du législateur.

nécessaire de lui donner un caractère et une force uniques. Or, on ne viole pas à la légère, le vœu exprimé par l'ensemble d'un peuple.

Une approbation par consultation populaire permettrait de donner à ce texte la portée politique qu'il revendique à son article 7. Elle établirait une rupture nette avec le manque de légitimité démocratique de la Constitution de 1982, en faveur du nouvel ordre constitutionnel québécois. En d'autres termes, il permettrait au Québec d'occuper, en toute légitimité, l'espace constitutionnel qui lui revient. Ce serait enfin l'occasion pour le Québec de se dire oui.

Conclusion générale

Le projet de loi 1 représente un tournant : il marque le retour du Québec dans l'espace constitutionnel qu'il a trop longtemps laissé vacant. Sans opérer de rupture formelle avec l'ordre canadien, le projet rappelle néanmoins une donnée essentielle : le Québec dispose de son propre droit civil, de sa propre tradition constitutionnelle et d'une communauté nationale et politique distincte. Celles-ci plongent leurs racines loin dans le temps et sont antérieures à la fédération. La continuité du droit est ainsi assurée depuis le XVIIe siècle malgré les ruptures politiques de 1760, 1791, 1840, 1867 et 1982. C'est sur ces bases juridiques québécoises profondes qu'il faut construire l'ordre constitutionnel, émanant de la nation et donnant le pouvoir à son peuple et à ses parlementaires.

L'analyse montre toutefois que le texte proposé demeure perfectible. Il consolide, mais ne tire pas toujours les conséquences pratiques qui s'imposent. Il codifie, mais ne donne pas à cette œuvre la solidité souhaitable.

Deux chantiers apparaissent décisifs pour donner au texte la dimension qu'il doit avoir pour être à la hauteur de son titre et des besoins auxquels il doit répondre.

Le texte a besoin d'une reconnaissance et d'un enracinement explicite du pouvoir constituant interne, notamment par le recours à une consultation populaire ou, selon les conceptions québécoises, à un référendum. Ce sera le moyen de donner au texte une force démocratique dont la Constitution canadienne ne saurait se targuer en cas de conflit entre les deux textes. La primauté ne sera plus une simple formule, comme c'est le cas actuellement, mais un fait politique de nature à fonder une convention constitutionnelle.

Le texte doit ouvrir la voie à la définition de la *nationalité* et de la *citoyenneté* québécoises. Il s'agit de sortir de l'indétermination, d'assurer les personnes dans leur appartenance, de reconnaître les statuts particuliers (autochtones) et les liens franco-transfrontaliers, tout en donnant enfin une voie claire d'intégration aux immigrants, notamment en liant l'intégration culturelle et des pouvoirs politiques étendus. Le Québec, État-nation, doit maîtriser sa nationalité. C'est là un moyen d'intégration et de protection, sans lesquels la langue, la culture, les institutions et présences

internationales du Québec restent vulnérables aux effets indésirables et non-légitimes – au regard du droit de la nation québécoise à disposer d'elle-même – de la politique de l'État fédéral. C'est la condition d'une autodétermination interne réelle.

Une constitution ne vaut que par la clarté de son sujet et par la voix du peuple qui la sanctionne. Si le Québec veut cesser d'être un objet politique pour s'affirmer comme son véritable constituant, il doit aller au-delà d'une simple consolidation législative et entrer résolument dans la définition de sa communauté nationale, de ses institutions et de ses prérogatives. En ce sens, le Projet de loi 1 est moins une fin qu'un commencement : l'occasion d'activer le pouvoir constituant québécois, d'affirmer la nation et de préparer enfin le cadre juridique d'un Québec maître de ses choix et de son avenir.