

Constitution du Québec : Regard historique, géographique et politique

Mémoire présenté à la Commission des institutions
sur la Consultation générale et auditions publiques

sur le projet de loi n° 1
Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Commission des institutions
Décembre 2025

Présenté par Guy Robert Jr
Bachelier en loisir de l'UQTR
DESS en Loisir, Culture, Tourisme

Guide historique et touristique
Guide accompagnateur au Québec, en Ontario,
À Boston, New-York, Philadelphia et New-York City

Agent de liaison lors des :
Sommets des Amériques à Québec
Avril 2001
Sommet de la Francophonie
Octobre 2008

Conseiller en voyages
Destinations Canada et États-Unis
Cercle des Vacances, Paris
2005-2006

Table des matières

Introduction

Analyse historique

Contexte historique et géographique

- Fondation des États-Unis d'Amérique
- Acte de l'Amérique du Nord britannique
- Constitution politique des États-Unis du Mexique
- Constitution du Québec

Contexte politique

- Trois pays en Amérique du Nord
- Une nation au sein d'un pays

Lois constituant les États et Provinces

- Canada : loi constitutionnelle de 1867
- États-Unis : amendements 11 à 27 de 1795 à 1992
- Mexique : amendements constitutionnels
- Québec : nouvelle constitutionnelle de 1982

Traités nord-américains

- ALENA
- ACEUM

Organisations mondiales

- Représentations du Québec avec le Canada
- Représentations du Québec sans le Canada

Convention de Montevideo

Contexte géopolitique de 2025

Conclusion

Références bibliographiques

Introduction

Une constitution est la loi fondamentale fixant l'organisation et le fonctionnement d'un organisme, généralement d'un État ou d'un ensemble d'États comme l'Union Européenne (UE). La portée juridique de la constitution d'un État varie selon le régime en place. Elle a généralement une valeur supérieure à la loi ou aux lois régissant un pays.

Une constitution est à la fois l'acte politique et la loi fondamentale qui unit et régit de manière organisée et hiérarchisée l'ensemble des rapports entre gouvernants et gouvernés au sein d'un État, en tant qu'unité politique d'un espace géographique et humain. Dans un régime démocratique, elle protège les droits et les libertés des citoyens et citoyennes contre les abus de pouvoir potentiels des titulaires des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.¹

Le gouvernement du Québec réalise actuellement une Consultation générale et auditions publiques sur le projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec. La Commission des institutions invite donc la population, les organismes et OBNL, les intervenants civils et les entreprises à émettre leur opinion par un mémoire ou par une intervention lors d'auditions publiques. Il n'est pas nécessaire d'être politicien, constitutionnaliste, chercheur, professeur universitaire, journaliste pour pouvoir participer à cette consultation générale. Il suffit seulement d'être citoyen québécois pour pouvoir s'exprimer.

Cependant, il faut se demander si un Canadien, un Nord-américain ou même un Européen peut s'exprimer. Car cette constitution du Québec a le pouvoir de venir changer le contexte politique, géopolitique et constitutionnel des États avec lesquels nous avons des ententes de commerce extérieur. Cette constitution viendra affecter les organisations où nous avons un siège tels le Sommet des Amériques ou l'Organisation internationale de la Francophonie. Nous sommes aussi invités avec le Canada à participer à des comités sectoriels des Nations-Unis.

Ce contexte m'amène à vouloir apporter ma réflexion sur les aspects de la Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec pouvant influencer notre relation politique au Canada et en dehors du Canada. Ma contribution sera donc différente des intervenants voulant apporter leur réflexion québécoise. Je désire amener une réflexion que des Canadiens, des Américains, des Mexicains ou même des Européens pourraient apporter s'ils étaient invités à ces auditions publiques.

Analyse historique

La constitution de l'Union Européenne

Depuis la création du Conseil de l'Europe avec 10 pays en 1949, en passant par les traités de Rome en 1957, la fondation de l'Union Européenne (UE) en 1958, le continent européen a parcouru du chemin. La création de l'espace Schengen en 1995 et l'importance de la zone euro en 1999 ont amené l'UE à avoir maintenant 27 pays membres dont 20 pays utilisent la monnaie de l'Euro. Il peut être utile de regarder le chemin parcouru en Europe afin d'avoir une réflexion sur ce que pourrait devenir l'Amérique du Nord.

¹ fr.wikipedia.org/wiki/Constitution

Contexte historique et géographique

- Fondation des États-Unis d'Amérique

Les États-Unis d'Amérique furent fondés en 1776 par leur fameuse déclaration « We, the people » en vue de former une Union plus parfaite. La déclaration des Droits fut ratifiée en décembre 1791. Puis, cet acte constitutif fut amendé et ratifié à 17 reprises entre 1794 et 1992.

- Les États-Unis d'Amérique

Leur constitution gère les lois permettant le fonctionnement de leur 50 États. Ces États ont des lois et règlements mais pas de constitution propre à chaque État. Ce sont les 8 articles de leur constitution, les 17 amendements et les 10 amendements de la Déclaration des Droits qui gèrent la CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS RATIFIÉS PAR LES ÉTATS. ²

Cette constitution leur permet de négocier des accords commerciaux et de signer des traités avec tous les pays du monde. Même si chaque État peut prendre des ententes avec des États mexicains ou des provinces canadiennes, c'est la Constitution américaine qui régit l'existence constitutionnel et le fonctionnel légal de chaque État.

- Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB)

La Loi concernant l'Union et le gouvernement du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, ainsi que les objets qui s'y rattachent fut voté le 29 mars 1867 à la Chambre des Lords à Londres. L'AANB fut signé par la Reine Victoria le 24 mai 1867. La reine a eu la gentillesse diplomatique de choisir la date du 1^e juillet pour l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Cette gentillesse royale a permis aux pères fondateurs du Dominion présents à Londres de revenir au pays afin de célébrer la Fête du Canada avec les nouveaux citoyens.

L'acte constitutionnel du Canada fut ensuite amendé 21 fois entre 1871 et 1975. Ces changements à la loi furent votés au Parlement britannique même si le Traité de Westminster de 1931 avait accordé une souveraineté législative au Canada et aux autres Dominion. Chaque province fédérée possédait déjà depuis 1867 le pouvoir de modifier elle-même les dispositions constitutionnelles des Actes de l'Amérique du Nord britannique relatives à sa propre constitution. Le Parlement fédéral obtient un pouvoir semblable en 1949 lui permettant de modifier les dispositions constitutionnelles des AANB relatives aux institutions étatiques purement fédérales. Cependant, la modification des autres dispositions des AANB, notamment celles qui concernent le partage des compétences entre les deux ordres de gouvernement, nécessitait légalement le recours au Parlement britannique.³

Puis, la Loi de 1982 sur la Canada, votée au Parlement britannique, est devenue une partie de la Constitution du Canada. Encore une fois, la diplomatie britannique avec la reine Elisabeth II a permis à cette reine de venir signer cette Loi constitutionnelle à Ottawa en 1982. Il faut se rappeler que le Québec, en tant qu'État canadien, n'a pas signé ni adhéré à la Loi constitutionnelle de 1982. Cette situation politique nous amène à se questionner si la légalité de cette Constitution du Québec.

² constitutioncenter.org/media/files/French-Constitution-8-19.pdf

³ fr.wikipedia.org/wiki/Actes_de_l'Amérique_du_Nord_britannique

○ Constitution politique des États-Unis du Mexique

Afin d'avoir une vision plus élargie des constitutions en présence en Amérique du Nord, nous devons aussi jeter un regard sur la Constitution politique des États-Unis du Mexique approuvée dans la salle des séances du Congrès constituant à Querétaro le 31 janvier 1917.⁴

L'histoire mexicaine semble loin de nous, il faut toutefois se rappeler que leur constitution fut votée à quatre reprises 1824, 1843, 1857 et 1917. Avant de devenir un État fédéral, le Mexique a vécu des guerres et des révolutions tout comme les États-Unis d'Amérique. Leur *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* existe depuis 1917 et fut réformée en 1988. On voit donc des similitudes historiques et chronologiques entre nos trois pays nord-américains.

Comme pour leur vision au nord, la Constitution Politique crée et gère les 32 États du pays et il est dirigé par un président. Chaque État peut voter ses lois et règlements, aucun État n'a sa propre constitution même si 2 ou 3 États ont des revendications nationalistes ou autochtones.

○ Constitution du Québec

La constitution actuellement proposée pour le Québec vise à **renforcer** les aspects suivants de la démocratie :

- le caractère distinct de la nation québécoise
- l'égalité entre les hommes et les femmes
- la démocratie québécoise en rejetant les symboles de la monarchie
- en créant un Conseil constitutionnel avisant sur les conséquences des ingérences du fédéral
- l'autonomie constitutionnel du Québec
- la capacité d'agir à l'international en consacrant une doctrine Gérin-Lajoie actualisée pour le contexte de 2025

Ce dernier aspect sur la capacité d'action du Québec à l'international nous intéresse plus particulièrement dans cette analyse du contexte historique, géographique et politique de notre État au sein du Canada.

Contexte politique

○ Trois pays en Amérique du Nord

L'Union Européenne a passé de 6 pays à 27 pays en plus ou moins 50 ans. Ce morcellement de plusieurs pays de différentes tailles et populations s'explique par le millénaire d'évolution politique de l'Europe. En Amérique du Nord, la découverte du continent il y a 5 siècles et la colonisation sur 400 ans explique qu'il existe que trois grands pays par leur surface. En tant qu'états, les É-U d'Amérique ont 250 ans d'existence, les É-U du Mexique ont 175 d'existence et le Canada a plus ou moins 160 ans de vie constitutionnelle.

Ce contexte politique nous amène à regarder la Constitution du Québec actuellement proposée d'une façon plus holistique et historique.

⁴ <http://historico.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/constfra.pdf>

- Une nation au sein d'un pays

Malgré tout le contexte historique des 50 dernières années au Québec et les volontés politiques des différents gouvernements, il importe d'avoir un regard politique où le gouvernement actuel nous propose de créer une constitution pour une nation reconnue au sein d'un pays ayant déjà sa constitution depuis 158 ans. Le gouvernement canadien a reconnu le Québec en tant que nation en novembre 2006.⁵ Dix-neuf ans plus tard, cette nation demande maintenant d'obtenir sa majorité comme nos jeunes adultes l'exigent lorsqu'ils atteignent 18 ans.

Lois constituant les États et Provinces

- Canada : loi constitutionnelle de 1867

La Constitution du Canada de 1867 et les articles 71 à 80 du Pouvoir législatif du Québec ne semblent pas permettre de créer une constitution spécifique à la province.

La loi de 1982 sur le Canada permet aux législatures de modifier certaines parties de la constitution canadienne selon la partie V – Procédure de modification de la constitution du Canada, articles 38 à 49.

L'article 45 de la Loi constitutionnelle du Canada, chapitre II pourrait s'appliquer si l'Assemblée nationale du Québec avait acceptée cette loi constitutionnelle. Le fait de ne pas avoir adhéré à la nouvelle constitution permet-il à l'État du Québec de déclarer une Constitution du Québec ?

Cette consultation sur le projet de loi no 1 peut apporter aux députés des réponses à cette question. En aucun cas, la Commission des Institutions ne peut se permettre de modifier la Constitution. Au mieux, elle peut suggérer à l'Assemblée Nationale des propositions d'amendements à la Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec.

- États-Unis : amendements 11 à 27 de 1795 à 1992

Les États-Unis d'Amérique ne semblent pas avoir de dispositions permettant qu'un État ou son gouverneur puisse modifier la constitution ou de créer une constitution pour son propre État. Cet aspect de cette analyse ne fut pas approfondi. Ainsi si un membre de cette Commission peut apporter un éclairage plus juste sur cet aspect, il me fera plaisir d'écouter votre explication sur les Constitutions des différents États états-uniens.

- Mexique : amendements constitutionnels

La Constitution politique des États-Unis Mexicains ne comporte pas de dispositions permettant de créer une Constitution pour un des États du pays. Les références sur la référence constitutionnelle de 1988 sont surtout en espagnol. Notre analyse ne nous a pas permis de savoir si la nouvelle constitution mexicaine permet qu'un des 32 États puisse créer sa propre constitution ou modifier la Constitution politique de 1917.

⁵ Que cette chambre reconnaisse que les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. 39^e législature, 1^e session. Parlement du Canada, 27 novembre 2006

Il est intéressant de noter que la Constitution mexicaine reflète les mêmes valeurs que le Québec soit l'anticléricalisme, le nationalisme, les valeurs sociales et la défense des peuples fondateurs. Nos deux nations ont des valeurs sociales et démocrates se ressemblant.

- Québec, Canada : nouvelle constitution de 1982

Les articles de la Loi constitutionnelle de 1982 au Canada pourrait permettre des modifications législatives. Cependant, le Québec n'a ni signé, ni accepté cette nouvelle constitution. L'État du Québec devrait donc se référer à l'AANB de 1867 auquel il a adhéré en tant que province.

À qui revient le droit constitutionnel de répondre à cette question ? La Cour suprême du Canada? L'Assemblée nationale du Québec alors que le *Canada Act 1982* évoque les législatures et les assemblées législatives ? Dans l'état actuel de la Constitution, la réponse semble être qu'un gouvernement provincial n'ayant pas adhéré à cette Loi ne puisse pas se permettre de modifier la Loi constitutionnelle de 1982.

Traités nord-américains

- ALENA

L'Accord de Libre Échange Nord-Américain est arrivé à terme entre les trois pays de l'Amérique du Nord. On peut se permettre de comparer cet Accord commercial au Traité du charbon et de l'acier de 1951 ayant conduit à l'intégration européenne avec 6 pays signataires.

L'accord de libre-échange Nord-Américain (ALENA) fut signé le 1^e janvier 1994 entre le Canada, le Mexique et les États-Unis. Le Mexique, à l'époque considéré comme un pays moins développé a rejoint cet accord en réalisant son potentiel commercial. Cette entente fut précédée par l'Accord commercial Canada – États-Unis (ACCEU) entré en vigueur le 1^e janvier 1989. Après l'ALENA, le commerce et l'investissement se sont développés entre les trois pays. Cet accord explique que le Mexique ait autant développé son économie depuis 30 ans.

Faut-il rappeler que le libre-échange commercial fut célébré au Château Frontenac à Québec entre les deux Irlandais de souche que sont Brian Mulroney et Ronald Reagan. Depuis cet époque, les échanges commerciaux ont augmenté entre les trois pays nord-américains. On ne peut en dire autant de la coopération politique entre les trois États.

- ACEUM

L'Accord Commercial entre le Canada, les États-Unis et le Mexique remplace l'Alena depuis le 1^e juillet 2020. Cette entente commerciale entre trois pays fut influencée par les gouvernements de l'Ontario, du Québec, des États de New-York, de la Californie et des États entourant les Grands Lacs. Au Mexique, quelques gouverneurs ont influencé les négociations de cet Accord.

Un Québec souverain avec sa Constitution de 2025 pourra-t-il faire partie des négociations en tant qu'une des parties prenantes du Canada ou comme nouvel État quasi souverain ? Le Québec est présent dans plusieurs pays. Le fait de créer une Constitution du Québec va modifier l'approche diplomatique de plusieurs pays avec lesquels nous transigeons.

Organisations mondiales

○ Représentations du Québec avec le Canada

Le Québec est parfois invité à participer à des organismes internationaux où il siège en présence d'un ambassadeur ou d'un représentant élu du gouvernement du Canada. Ces représentations se sont développées depuis la Révolution tranquille ayant modifié la province.

Voici la liste des organisations où le Québec siège avec le Canada.

- Organisation internationale de la Francophonie
- UNESCO (United Nations of Education, Science and Cultural Organization)
- Association des Parlementaires de la Francophonie
- Organisation internationale du Travail
- Entente Canada – Union Européenne sur le commerce (AECG ou CETA)
- Sommets et Conférences des Nations-Unis

○ Représentations du Québec sans le Canada

Le Québec participe à des organismes internationaux où il siège en présence en tant que nation ou qu'État reconnu sans la présence d'un représentant du gouvernement du Canada. Des exemples sont la présence du Québec au sein de l'OIF et sur le conseil de TV5. Là où le Québec se représente le mieux sont les 35 Délégations générales, Délégations, Bureaux de représentation et Antennes dans 20 pays sur la planète.

Que le Québec ait sa propre constitution ne changera pas cette situation où le Canada nous invite à participer à ces comités et être présent lors ces réunions mondiales. Même si la Constitution vient **Renforcer le caractère distinct de la nation québécoise**, le Canada va continuer à nous inviter lors de ces rencontres internationales où l'on doit défendre la culture, la langue française, la social-démocratie.

Car le Canada anglais sait que le Québec est la province sachant le mieux défendre ces aspects propres à notre identité québécoise au sein du Canada uni. Avec ou sans Constitution, le Québec va continuer à avoir ses représentations et Délégations au sein des pays où nous avons su développer notre compétence internationale depuis 50 ans. Afin de renforcer l'autonomie constitutionnelle du Québec, il faut donc se demander si notre Nation québécoise respecte les critères légalement reconnus pour devenir un État souverain. Pour ceci, il faut donc se référer à la Convention de Montevideo.

Convention de Montevideo

La Convention de Montevideo signée en 1933 lors de la Conférence panaméricaine est un traité souvent utilisé en droit international afin de déterminer si un État est souverain. Le Québec fait rarement référence à cette convention internationale. Le fait de vouloir créer une Constitution du Québec afin de renforcer l'autonomie constitutionnelle du Québec va finir par nous amener au stade d'une reconnaissance internationale. Le jour où le Québec voudra faire reconnaître sa souveraineté, il y a des fortes chances que nos pays voisins vont vouloir déterminer notre situation d'État souverain en utilisant cette convention.

Voici donc les quatre critères déterminant si un État est souverain et les aspects déterminant si le Québec respecte ces critères de souveraineté.

- Être peuplé en permanence

Le territoire du Québec est peuplé en permanence depuis la colonie française débutée en 1609. Le Nord du Québec dans le Nunavik est peuplé par des Inuits bien avant l'arrivée des Français. Il semble fondamental de reconnaître que le peuplement du Québec se réalise **aussi** par la présence des Premières Nations.

- Être doté d'un gouvernement

Le gouvernement du Québec existait avant l'AANB avec un parlement installé à Québec pendant la période de la colonie anglaise.

Ce gouvernement fait partie intégrante du Canada.

Le Québec est reconnu partout dans le monde comme un État francophone à l'intérieur du Canada.

- Être apte à entrer en relation avec d'autres États

La province a des Délégations du Québec dans des dizaines de pays. Ces Délégations font office de Consuls quasi-canadiens dans les États où le Québec a des relations commerciales, culturelles, économiques et parfois linguistiques.

- **Contrôler** un territoire défini

Ce dernier critère de la Convention de Montevideo est l'aspect important où le Québec ne passe pas le test du droit international coutumier.

Le Québec n'a pas d'armée ou de garde nationale protégeant ses frontières ou pouvant le défendre en cas de guerre. La Défense du territoire fait partie des pouvoirs du Canada. Ainsi, le Québec ne contrôle pas la protection militaire de son territoire géographique.

Les citoyens du Québec paient des impôts sur le revenu au Québec et au Canada. Le Canada dépense une partie de ces impôts au Québec, mais pas nécessairement l'entièreté de ces impôts. Le Québec ne contrôle donc pas l'entièreté de sa fiscalité sur son territoire.

Les citoyens et les visiteurs du Québec paient une Taxe sur les produits et services (TPS) utilisé par Ottawa pour payer des services à la population. Ces dépenses fédérales ne sont pas au prorata de leurs perceptions. Le gouvernement du Québec contrôle donc sa TVQ mais pas l'entièreté de sa fiscalité sur les ventes sur son territoire bien défini.

Les entreprises du Québec paient des impôts aux gouvernements du Québec et du Canada. Ainsi, sur le commerce intérieur le Québec ne contrôle pas l'entièreté de son territoire économique et fiscal.

On suggère donc ici, avant de conclure, que le Québec respecte bien trois des critères de la Convention de Montevideo. Pour le critère du contrôle du territoire, la province est encore loin du respect des normes de ce quatrième critère de droit pour établir une souveraineté.

Contexte géopolitique de 2025

Nous sommes tous en droit de se questionner sur l'utilité politique et sociale de vouloir créer une Constitution du Québec à cette époque où la mondialisation est remise en question, où notre adhésion au Canada est questionnée depuis 50 ans.

L'analyse présentée devrait amener le ministre présentant la Loi no 1 à **écouter et entendre** les organismes et les citoyens présentant un mémoire ou une intervention sur le projet de loi no 1. Trois éléments devraient inspirer cette réflexion.

- La place de cette Constitution au sein du Canada et des accords internationaux auxquels le Québec participe déjà
- Les critères permettant de déterminer si le Québec est un État souverain
- La nécessité sociale actuelle de créer une constitution du Québec alors que notre État a des problèmes sociaux plus urgents à régler

Recommandations

On recommande au Ministre de la Justice et ministre responsable des Relations canadiennes :

- 1 – De surseoir la présentation du projet de Loi no 1 à l'Assemblée nationale du Québec
- 2 – De demander à la Cour supérieure du Québec de valider les aspects de droit constitutionnel et de droit international coutumier du projet de Loi constitutionnelle du Québec
- 3 – D'apporter les amendements nécessaires à la loi no 1 à la suite de la Consultation générale et auditions publiques sur ce projet de loi
- 4 – De demander un vote auprès de toute la population du Québec sur le projet de loi no 1 après avoir présenté des amendements au Projet de loi no 1 – Loi constitutionnelle sur le Québec
- 5 – D'accepter que les députés québécois à la Chambre des communes puisse être consulté sur le Projet de loi no 1 du Québec puisque notre État semble faire partie de la Constitution de 1867 ou du rapatriement de la Constitution de 1982 au Canada.

Conclusion

On tient à remercier la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec de permettre aux citoyennes et citoyens de pouvoir se prononcer sur un aspect aussi fondamental que la constitution d'un pays et la création d'un État. Sans être un spécialiste de la politique, du commerce ou des relations intergouvernementales, un citoyen informé peut apporter sa contribution à la démocratie de sa province et de son pays.

Références bibliographiques

Assemblée nationale du Québec. Deuxième session quarante-troisième législature
Projet de loi no 1 – Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CI/consultations/consultation-751-20251022.html

cdncontenu.quebec.ca/cdncontenu/adm/min/justice/publicationsadm/CQ/Napperon_Mesures_pharesVF.pdf

justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/constitution/loireg-lawreg/p1t12.html

laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-1.html#h-1

justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/constitution/loireg-lawreg/p1t11.html

justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/constitution/loireg-lawreg/p1t12.html

constitutioncenter.org/media/files/French-Constitution-8-19.pdf

historico.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/constfra.pdf

<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/north-american-free-trade-agreement-nafta>

fr.wikipedia.org/wiki/Constitution_mexicaine_de_1917

fr.wikipedia.org/wiki/Actes_de_l'Amérique_du_Nord_britannique

fr.wikipedia.org/wiki/Constitution

fr.wikipedia.org/wiki/Convention_de_Montevideo

fr.wikipedia.org/wiki/Sommet_des_Amériques_de_Québec

fr.wikipedia.org/wiki/Sommet_de_la_francophonie

european-union.europa.eu/

www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-1-43-2.html