

Une constitution pour le Québec?

Mémoire de Michel Seymour
Professeur honoraire
Université de Montréal
Courriel :
Site web : michelseymour.org

Résumé

L'idée de doter le Québec d'une constitution est justifiée, et en ce sens, le projet de loi sur la constitution du Québec est important. Ce projet affirme les droits collectifs du peuple québécois, ce qui est à mon avis incontournable. Toutefois, le projet manifeste un biais implicite en faveur de la doctrine de la convergence culturelle, qu'il présente sous l'expression d'intégration nationale, et qui impose l'intégration sans la reconnaissance. Même si cette intégration nationale est nécessaire, elle est inacceptable sans sa contrepartie, soit la reconnaissance des droits des nations minoritaires, et des minorités nationales. Ces groupes sont eux aussi des sujets de droits collectifs. Pour rendre acceptable le projet de constitution, il faut notamment enchâsser la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et les droits consacrés de la minorité anglophone; réaliser un équilibre entre les droits collectifs et les droits individuels enchâssés dans la Charte des droits et libertés; adopter une charte de la laïcité ouverte et une charte de l'environnement.

Table des matières

A- Introduction	2
B- Des arguments en faveur d'une constitution interne	2
C- Des réserves importantes sur le fond du projet de constitution.....	3
D- Sur la disposition dérogatoire, la révision judiciaire et l'État de droit	5
E- Convergence culturelle, multiculturalisme ou interculturalisme?	6
F- Constitutions : québécoise et canadienne	6
G- Conclusion	8

A- Introduction

J'examine ici le projet de constitution du Québec de la CAQ tel que formulé dans le projet de loi n° 1. Je salue l'idée de doter le Québec d'une constitution. En 1992 dans la revue *Philosophiques*, puis en 1995 aux éditions Bellarmin, je dirigeais un ouvrage collectif intitulé [*Une nation peut-elle se donner la constitution de son choix?*](#) Il va sans dire que ma réponse était positive. Toutefois, comme je le montre dans les pages suivantes, j'exprime à l'égard de l'actuel projet de loi n° 1 des réserves importantes. J'espère en ce sens être entendu lors des audiences de la commission parlementaire sur ce projet.

B- Des arguments en faveur d'une constitution interne

Plusieurs arguments militent en faveur de l'adoption d'une constitution interne. Je présente ici ceux qui m'apparaissent les plus importants.

1- Depuis l'adoption de la Loi 99 portant sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, depuis que l'on s'est investi dans les débats autour des accommodements raisonnables et de la charte des valeurs, et surtout depuis l'adoption des Chartes quasi constitutionnelles de la laïcité et de la langue française, on peut dire que le Québec est engagé dans un processus de gestation lente, douloureuse et parfois maladroite d'une constitution interne. Ce processus vient compléter et équilibrer une première étape qui avait déjà été amorcée depuis l'adoption en 1975 de la Charte quasi constitutionnelle des droits et libertés de la personne.

2- Je suis favorable à l'adoption d'une telle constitution et ce, en amont de toute démarche référendaire visant à faire du Québec un État souverain. Cette constitution doit être inclusive de l'ensemble des citoyens, que ceux-ci soient souverainistes ou fédéralistes, et ne doit pas refléter seulement la volonté politique d'un seul fragment de la population. Il ne s'agit donc pas de proposer une constitution pour le Québec souverain. Celle qui est proposée permettrait l'exercice du droit à l'autodétermination interne, à distinguer du droit à l'autodétermination externe.

3- Le projet de constitution affirme les droits collectifs du peuple québécois. Cet enjeu a été au cœur de mes recherches et j'en ai discuté à fond, notamment dans l'ouvrage [*De la tolérance à la reconnaissance*](#) (Boréal, 2008, Prix de l'Association canadienne de philosophie et de la Fédération canadienne des sciences humaines) et dans [*A Liberal Theory of Collective Rights*](#) (McGill Queens, 2017). Le droit à l'autodétermination des peuples est un des droits collectifs les plus fondamentaux et, comme l'affirme la Cour suprême, c'est bien plus qu'une simple convention.

4- Le fait de se doter d'une constitution interne est une modalité du droit à l'autodétermination interne. La notion d'autodétermination interne est admise en droit international. Il faut l'enrichir et la préciser. Un peuple peut s'autodéterminer sur le territoire d'un État souverain en étant représenté politiquement par des membres élus de ce peuple au sein des instances de l'État souverain. Il peut aussi disposer d'un gouvernement autonome. Il peut participer à la conversation constitutionnelle de l'État souverain. Mais il peut aussi se donner la constitution de son choix et peut exiger que celle-ci soit incluse dans la constitution de l'État souverain (voir mon ouvrage collectif [*Repenser l'autodétermination interne*](#), Les éditions Thémis, 2016.)

5- Je suis favorable à l'affirmation des droits collectifs du peuple québécois. Les peuples ont des intérêts en propre, et ce, même s'ils peuvent et doivent être établis démocratiquement. Les intérêts

du peuple ne sont pas qu'un agrégat d'intérêts individuels, même si les membres individuels de la société participent à l'interprétation des intérêts possédés en propre par le peuple. Pour comprendre cela, on peut prendre l'exemple d'un orchestre symphonique. Celui-ci a des intérêts en propre, distincts des intérêts des membres individuels de l'orchestre. Or les intérêts de l'orchestre ne sont pas nécessairement déterminés que par le directeur artistique ou le conseil d'administration : ils peuvent être déterminés démocratiquement par la collectivité des membres. Quand ceux-ci interviennent pour se prononcer sur les intérêts de l'orchestre, ils peuvent le faire en maintenant la distinction entre leurs intérêts individuels et les intérêts collectifs de l'orchestre.

C- Des réserves importantes sur le fond du projet de constitution

Il y aurait plusieurs choses à dire au sujet de projet de loi n° 1 de la CAQ. J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer des réserves : « [Une constitution pour le Québec?](#) », *Le Devoir*, 11 octobre 2025. Je développe ici de façon ciblée une série d'aspects qui m'apparaissent problématiques.

6- Il y a des problèmes de procédure que plusieurs ont soulevés. L'adoption d'une loi d'une telle importance ne doit pas faire l'objet d'une démarche précipitée comme c'est présentement le cas. Il faut mettre en place une vaste procédure de consultation. En outre, le projet de constitution doit émaner de la base citoyenne (processus *bottom up*) et non être imposé par le haut (processus *top down*). Enfin, certains ont soulevé des problèmes importants au sujet des restrictions financières imposées aux organismes qui voudraient contester les dispositions contenues dans le projet gouvernemental. Je laisse à d'autres le soin d'intervenir sur ce sujet.

7- La constitution doit inclure la Charte des droits et libertés de la personne. Cette inclusion permet de réaliser un équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs. À cet égard, il faut rejeter le principe individualiste affirmant la suprématie des droits individuels, mais il ne faut pas non plus affirmer la suprématie des droits collectifs. La constitution doit ainsi admettre un pluralisme normatif de normes individuelles et collectives qui se contraignent mutuellement.

8- La constitution québécoise doit s'appuyer sur quatre piliers : la Charte des droits et libertés de la personne, la Charte de la langue française, une charte de la laïcité ouverte (à distinguer de l'actuelle Loi 21), et une éventuelle charte de l'environnement. Cette dernière consacrerait la fin de toute exploitation d'énergies fossiles et affirmerait le principe selon lequel tout projet fédéral de développement économique nécessite le consentement préalable, libre et informé, du peuple québécois et des onze peuples autochtones.

9- Le projet de constitution de la CAQ consacre les droits à l'égalité des hommes et des femmes, mais il faut aussi reconnaître les droits à l'égalité des personnes LGBTQ+, des personnes racisées et d'autres groupes minoritaires de la société. On pourrait également en profiter pour enrichir la Charte des droits et libertés en y incluant le droit à l'éducation et le droit au logement.

10- Dans le projet de constitution de la CAQ, les droits des peuples autochtones et de la minorité anglophone se trouvent confinés dans des formulations vagues du préambule. Je suis profondément en désaccord avec cela. Les nations minoritaires et les minorités nationales sont aussi des sujets de droits collectifs. Leurs droits doivent être codifiés explicitement et faire partie du cœur de la constitution. Les droits du peuple québécois doivent être mis en équilibre avec les droits et libertés de la personne, mais aussi avec les droits collectifs des onze peuples autochtones et ceux de la minorité anglophone du Québec. Les onze peuples autochtones forment des nations minoritaires.

La minorité anglophone, sans former une nation, est une minorité nationale détentrice de droits collectifs.

11- Le projet de constitution de la CAQ semble établir une différence normative entre le *peuple* québécois et les *nations* autochtones, donnant au premier terme une dimension englobante qui suggère une hiérarchie entre les deux. Si à l'article 3 on affirme que le peuple québécois forme une nation, nulle part affirme-t-on que les nations autochtones forment des peuples. Or, les premières nations et la nation inuite sont aussi des peuples. L'existence de ces peuples et leurs droits collectifs sont reconnus et affirmés dans la Déclaration de 2007 sur les droits des peuples autochtones. Il faut donc que cette Déclaration soit enchâssée dans la constitution.

12- S'agissant des droits linguistiques, le projet de constitution de la CAQ considère le français comme « langue commune ». Il faut plutôt à mon sens considérer le français comme *langue publique commune*, compatible avec des langues minoritaires publiques, reconnues constitutionnellement et appuyées financièrement. Les droits collectifs linguistiques des peuples autochtones sont présents dans la Déclaration de 2007. Il faut aussi constitutionnaliser les droits collectifs linguistiques de la minorité anglophone. (Mentionnons que Jacques-Yvan Morin, qui peut à bon droit être considéré comme le premier promoteur d'un projet de constitution interne pour le Québec, n'a pas hésité à introduire des paragraphes portant sur les droits des nations minoritaires autochtones et de la minorité nationale anglophone.)

13- On doit également enchâsser dans la constitution une charte de la laïcité, mais celle-ci doit être ouverte, comme Jérôme Gosselin-Tapp et moi l'avons montré dans [*La nation pluraliste. Repenser la diversité religieuse au Québec*](#) (Presses de l'Université de Montréal, 2019, prix de l'Association canadienne de philosophie) et comme je l'ai aussi montré dans [*Raison, déraison et religion*](#) (Écosociété, 2021). Il faut reconnaître aussi certains droits individuels et collectifs aux minorités historiques ou issues de l'immigration : accommodements raisonnables, aménagements des congés fériés, liberté d'expression religieuse, individuelle ou collective.

14- Sur la question centrale du port de signes religieux, l'équilibre entre les droits individuels des personnes et l'exigence de la laïcité institutionnelle peut être atteint. Il faut bien entendu que les fonctionnaires en position d'autorité coercitive (juges, avocats, policiers, gardiens de prison) portent des uniformes indiquant clairement qu'ils agissent au nom de l'État. Mais cela est compatible avec le port de signes religieux, pourvu qu'une règle de prédominance vestimentaire institutionnelle soit préservée. Soit dit en passant, cela ressemblerait à la règle de prédominance linguistique admise dans l'affichage des établissements commerciaux. Ceux-ci peuvent faire usage d'une autre langue pourvu qu'ils respectent la prédominance d'un affichage en français.

15- De manière surprenante, le projet de loi assume pleinement la contradiction entre la charte de la laïcité (loi 21) et la charte des droits et libertés. On peut en effet lire à l'article 16 : « Le régime de protection des droits et libertés de la personne prévu aux articles 1 à 38 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et les droits linguistiques fondamentaux visés aux articles 2 à 6.2 de la Charte de la langue française (chapitre C-11) font partie de la Constitution du Québec. Sont réputées compatibles avec la Constitution les dispositions d'une loi qui prévoit de manière expresse, conformément à l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne ou, à l'égard des droits linguistiques fondamentaux, à l'article 88.16 de la Charte de la langue française, qu'elles s'appliquent malgré ces chartes. » On comprend que des tensions peuvent exister entre les droits et que ceux-ci se contraignent mutuellement. Mais ici, il est admis que des principes

constitutionnels jugés fondamentaux peuvent s'appliquer même s'ils contredisent d'autres principes constitutionnels fondamentaux.

16- Sur le fond, le projet de constitution de la CAQ tente vainement de désamorcer le problème en affirmant à l'article 21 la primauté à l'égalité des hommes et des femmes par rapport à la liberté de religion lorsque les deux droits entrent en conflit. Or, l'égalité des hommes et des femmes requiert de reconnaître aux femmes la liberté rationnelle et la liberté de conscience. On peut ainsi contester la loi 21 en invoquant justement la liberté des femmes à décider par elles-mêmes. Dans certains États où elles subissent des contraintes vestimentaires, des femmes revendiquent leur droit de choisir. Il faudrait qu'au Québec, elles aient le droit de choisir, et non que ce choix leur soit interdit.

17- Une charte de la laïcité ouverte enchâssée dans la constitution doit autoriser le port de signes religieux dans les écoles, les maternelles et les garderies, pour les enseignants, les élèves et les monitrices, pourvu que l'on respecte une règle de prédominance vestimentaire laïque. Les garderies, les maternelles et les écoles doivent être exemptes de toute forme de prosélytisme, mais elles ne doivent pas non plus enfermer les enfants dans un espace qui les prive d'un accès à la diversité réelle de la société.

D- Sur la disposition dérogatoire, la révision judiciaire et l'État de droit

Je propose ici quelques remarques sur le processus de révision judiciaire, qui est un aspect essentiel dans l'élaboration et l'adoption de toute loi, et *a fortiori* d'une loi constitutionnelle. Ces mécanismes de révision doivent être soigneusement pesés.

18- Le Québec s'est prévalu d'une disposition dérogatoire préventive à l'égard de la Charte canadienne des droits et libertés pour adopter la Charte de la langue française et la Charte de la laïcité. Il peut à mon sens le faire. En effet, la charte canadienne a été adoptée sans référendum et en dépit de l'opposition quasi unanime de l'Assemblée nationale du Québec. Toutefois, l'usage d'une disposition dérogatoire préventive n'a pas sa place à l'égard de la Charte québécoise des droits et libertés, car celle-ci est légitime, ayant été adoptée à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale en 1975. Contrairement à ce qui a été fait avec la Charte de la langue française et la Charte de la laïcité, il faut accepter de soumettre à la révision judiciaire toutes les lois québécoises, y compris la loi constitutionnelle, car cette révision judiciaire est la pierre d'assise d'un État de droit. Cette révision doit être effectuée par des juges et non par les membres d'un conseil constitutionnel.

19- Soumettre les lois québécoises à la révision judiciaire ne revient pas à affirmer la suprématie des droits individuels sur les droits collectifs du peuple québécois, car les juges devront faire intervenir ces deux ordres de droits, individuels et collectifs, dans le processus de révision judiciaire. Fait à noter, c'est ce que tente de faire déjà la Constitution canadienne pour le peuple canadien en acceptant, à son article premier, la possibilité que les droits individuels puissent être limités et contraints pourvu que ce soit dans le cadre d'une société libre et démocratique.

20- D'une manière générale, les amendements à la constitution devraient faire l'objet d'une procédure fortement balisée et démocratique pouvant impliquer plusieurs instances : avis du conseil constitutionnel, révision judiciaire, vote majoritaire de l'Assemblée nationale (dans le cadre d'un mode de scrutin proportionnel mixte, tel que proposé depuis des années par le Mouvement pour une démocratie nouvelle), référendum.

E- Convergence culturelle, multiculturalisme ou interculturalisme?

Le projet de constitution de la CAQ s'appuie sur un arrière-plan philosophique qu'il convient de mettre en évidence. Les remarques qui suivent visent à apporter des éclaircissements et à formuler des critiques à ce sujet. Le modèle que je défends est celui de l'interculturalisme.

21- Il existe plusieurs modèles d'aménagement de la diversité au sein de la collectivité. Le projet de constitution de la CAQ promeut à ce propos un modèle particulier : « Le modèle d'intégration de l'État est celui de l'intégration à la nation québécoise, désigné sous le nom "intégration nationale" » (article 30). Ce choix éminemment contestable est, à mon sens, la raison pour laquelle le projet de constitution affirme les droits du peuple québécois mais ne réfère aux peuples autochtones et à la minorité anglophone que dans le préambule et sans déterminer leurs droits.

22- L'interculturalisme suppose que le peuple québécois reconnaisse les droits des personnes de même que ceux des peuples autochtones, de la minorité anglophone ainsi que des autres minorités historiques ou issues de l'immigration et qu'en retour, ces individus et groupes reconnaissent les droits du peuple québécois, inclusif de l'ensemble des Québécois. On parle d'une reconnaissance réciproque entre les individus et groupes. En ce sens, on peut conclure que le projet de constitution de la CAQ abandonne le principe de l'interculturalisme. Il n'admet pas la nécessité d'une reconnaissance réciproque. Il impose l'intégration nationale à la majorité, sans politique de la reconnaissance des minorités. Je récusé donc ce principe d'intégration nationale, qui est une façon d'imposer en d'autres mots la doctrine de la convergence culturelle.

23- L'interculturalisme se distingue aussi radicalement de la politique canadienne de multiculturalisme. Cette dernière, qui apparaît à l'article 27 de la Constitution de 1982, comporte trois aspects fondamentaux. Il s'agit d'une politique *à sens unique* provenant de l'État canadien, reconnaissant la mosaïque canadienne sans rendre explicite la nécessité d'une intégration à l'ensemble de la société. Le multiculturalisme *valorise* en outre la diversité culturelle, alors que l'interculturalisme exige seulement une reconnaissance prenant la forme du respect (tolérance, compréhension et acceptation des différences). Enfin, le multiculturalisme valorise le patrimoine culturel des individus alors que l'interculturalisme exige le respect des individus et des groupes (nations québécoise englobante de l'ensemble des citoyens et résidents permanents du Québec, nations minoritaires autochtones, minorité nationale anglophone).

24- Le modèle de l'interculturalisme est la meilleure façon d'aménager, dans un texte constitutionnel, les rapports entre la diversité interne et la totalité du peuple.

F- Constitutions : québécoise et canadienne

Dans cette partie, j'examine les rapports entre une éventuelle constitution québécoise et la Constitution canadienne. Le droit à l'autodétermination interne doit selon moi inclure le droit de se doter de la constitution de son choix. Dans le contexte présent, cela revient à affirmer l'autonomie constitutionnelle du Québec. Des conséquences importantes découlant de ces idées méritent d'être soulignées.

25- Plusieurs des principes qui devraient figurer dans la constitution québécoise entreraient en tension avec des principes explicites ou sous-jacents de la Constitution canadienne actuelle. Ces deux ordres constitutionnels doivent certes être harmonisés, mais comme je le montre, cela n'implique pas une nécessaire conformité de l'éventuelle constitution québécoise à l'ordre constitutionnel actuel du Canada. Cela peut se faire en modifiant la Constitution canadienne et en l'amendant pour tenir compte des intérêts fondamentaux du Québec.

26- Actuellement au Canada, la loi canadienne de la citoyenneté prévoit qu'un individu peut acquérir la citoyenneté pourvu qu'il affiche des aptitudes à parler l'une des deux langues officielles, y compris s'il réside sur le territoire du Québec. Or on doit, dans la constitution québécoise, exiger de toute personne voulant devenir un résident permanent qu'elle démontre des aptitudes à s'exprimer en français. Pour permettre qu'une telle mesure puisse être ajoutée à la constitution canadienne elle-même, il faut admettre l'exception québécoise, ce qui revient à admettre un statut particulier à la province de Québec. Cette exigence, déjà formulée dans les années 1960, contrevient au principe de l'égalité des dix provinces, un principe qui semble sous-jacent à la constitution canadienne. Cela illustre d'une première façon le fait que c'est la Constitution canadienne qui doit être modifiée pour être harmonisée avec la constitution québécoise.

27- Un autre enjeu concerne un droit présent dans la Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Il y est affirmé que tout développement économique sur les territoires des peuples autochtones requiert leur consentement préalable, libre et informé. En ce qui concerne le Canada dans son ensemble, un projet de développement économique impliquant plusieurs provinces relève de l'État canadien. À mon sens, le projet de constitution québécoise devrait inclure un article affirmant la nécessité du consentement libre, préalable et informé des peuples autochtones. Mais il faudrait aussi affirmer dans une charte de l'environnement que tout projet fédéral sur le territoire du Québec requiert un semblable contentement venant du peuple québécois, respectant de cette manière un véritable fédéralisme asymétrique constitutionnalisé.

28- Dans son libellé actuel, le projet de constitution de la CAQ contient certaines mesures qui contredisent l'ordre constitutionnel canadien actuel, notamment la disparition de la fonction de lieutenant-gouverneur. Là encore, il m'apparaît non seulement possible mais nécessaire que l'harmonisation se fasse par une adaptation de la Constitution canadienne et non par la nécessité pour le constituant de se conformer au statu quo actuel.

29- Cette coexistence harmonieuse entre l'éventuelle constitution québécoise et la Constitution canadienne est loin d'être assurée. On peut évoquer à cet égard les nouveaux statuts d'autonomie du peuple catalan adoptés en 2006 et injustement invalidés en partie par la cour constitutionnelle espagnole en 2010 suite à une démarche du *Parti Popular*, un parti d'extrême-droite néo-franquiste. Les nouveaux statuts catalans impliquaient des changements importants à la constitution espagnole. On y faisait notamment référence à l'existence de la nation catalane et non seulement aux « nationalités » vaguement évoquées dans l'ordre constitutionnel de 1978.

30- Je n'ai pour ma part pas d'objection à affirmer l'autonomie constitutionnelle du Québec pourvu que celle-ci ne soit pas confondue avec le principe contestable de la suprématie parlementaire. Je n'ai pas non plus d'objection fondamentale contre la création d'un conseil constitutionnel, pourvu que celui-ci ne serve pas à escamoter le nécessaire processus de révision judiciaire, caractéristique d'un État de droit.

G- Conclusion

Plusieurs arguments militent en faveur de l'adoption d'une constitution interne. C'est une étape intermédiaire nécessaire avant même l'examen de tout projet de souveraineté pour le Québec. Toutefois, mes réserves de fond quant au projet actuel me conduisent à rejeter celui-ci. Une série d'aspects m'apparaissent problématiques.

Un enjeu concerne la non-reconnaissance explicite de l'ensemble des droits collectifs des onze peuples autochtones et de la minorité anglophone. Un autre enjeu concerne l'harmonisation des droits collectifs avec les droits reconnus dans la Charte des droits et liberté. À ce propos, la révision judiciaire est nécessaire, même si elle doit chercher à respecter l'équilibre entre les différents ordres de droits.

L'oblitération des droits collectifs des nations minoritaires autochtones et de la minorité nationale anglophone s'explique par l'adoption, sous la forme du principe d'intégration nationale, de la doctrine de la convergence culturelle. J'estime qu'il faut au contraire souscrire à l'interculturalisme.

Les rapports entre une éventuelle constitution québécoise et la Constitution canadienne sont un autre enjeu. La constitution québécoise peut contredire ou entrer en tension avec l'ordre constitutionnel canadien actuel. Pour que la contradiction soit levée ou que la tension soit résorbée, il faut que la constitution canadienne soit amendée.

Globalement, pour rendre acceptable le projet de constitution, il faut notamment enchâsser la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et les droits consacrés de la minorité anglophone; réaliser un équilibre entre les droits collectifs et les droits individuels enchâssés dans la Charte des droits et libertés; adopter une charte de la laïcité ouverte; et adopter une charte de l'environnement.