



CI - 194M
Consultation générale
Loi constitutionnelle de 2025
sur le Québec
VERSION RÉVISÉE

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE
LOI 1
LOI CONSTITUTIONNELLE 2025
SUR LE QUÉBEC

Eric Montigny Ph.D. Professeur titulaire
Département de science politique, Université Laval

Présenté à la Commission des institutions
Assemblée nationale du Québec

Novembre 2025

Résumé

Le dépôt d'un projet de constitution pour la nation québécoise représente un geste fort. Ce document dépasse la portée symbolique : il contribuerait à rééquilibrer les forces au sein de la fédération canadienne. Depuis 1867, le fédéralisme canadien oscille entre forces centripètes, favorisant la centralisation (ex. Charte canadienne de 1982, déséquilibre fiscal), et forces centrifuges, qui soutiennent la décentralisation. Historiquement, le Québec a été le principal moteur de ces dernières par ses politiques (Charte de la langue française, Loi sur la laïcité), ses institutions (Régie des rentes, Caisse de dépôt) et sa présence internationale (thèse Gérin-Lajoie). Toutefois, il lui manque un outil fondamental : une constitution écrite. Ce mémoire repose sur cinq axes : 1) rappeler l'historicité de l'idée, 2) démontrer son importance pour l'autonomie de la nation québécoise, 3) souligner le consensus autour des éléments qui y sont intégrés, 4) discuter de son processus d'adoption et 5) analyser la logique institutionnelle visant à éliminer les vestiges impériaux des institutions politiques québécoises.

Introduction

Le dépôt d'un projet de Constitution pour la nation québécoise constitue un geste important d'affirmation et de renforcement de l'autonomie du Québec. La portée d'un tel document n'est pas que symbolique. Il s'agit d'une façon tangible d'équilibrer les forces au sein de la fédération canadienne. Depuis la création de la fédération en 1867, les dynamiques entre le gouvernement central et les États fédérés furent marquées par différentes périodes, parfois marquées par des tensions, parfois par davantage de collaboration. La vie d'une fédération est ainsi faite. Selon les différentes époques, contextes, crises et surtout les visées des différents acteurs politiques, différentes forces peuvent être mobilisées.

Sur le plan théorique, en lien avec l'évolution du fédéralisme canadien, des forces centripètes se sont toujours opposer à des forces centrifuges. Ces tensions se sont manifestées dès la Conférence de Québec de 1864 où on jeta les bases de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Certains Pères de la confédération voulaient établir un État unitaire. D'autres voyaient en l'adoption d'un modèle fédératif un moyen d'assurer la gestion de la diversité et un régime nécessaire pour protéger la réalité francophone. Au Québec, on a alors évoqué l'existence d'un pacte entre deux nations. Au fil des ans, pour bien des Québécois, ce pacte s'est d'ailleurs transformé en mythe fondateur de la fédération canadienne, mythe qu'a d'ailleurs réactualisé récemment le premier ministre canadien Mark Carney en y intégrant les premiers peuples.

Le courant poussé par ceux qui souhaitent un État unitaire s'est cependant poursuivi à différents degrés et a pris la forme de forces centripètes. Ces forces comprennent des politiques, des acteurs, des institutions ou des réformes qui visent la centralisation de la fédération canadienne. Ce fut par exemple le cas dans la foulée de la Deuxième guerre mondiale, notamment avec la création d'un programme fédéral d'assurance-chômage. Ce fut aussi le cas lors de l'imposition de la Charte canadiennes des droits et libertés dans la Constitution de 1982 et ce, sans le consentement du Québec. Rappelons que celle-ci a eu pour effet de réduire les pouvoirs de l'Assemblée nationale. C'est aussi le cas en lien avec le déséquilibre fiscal où l'abondance de ressources au niveau fédéral lui permet d'utiliser « son pouvoir de dépenser » dans les champs de compétences des provinces. Cette déformation de l'esprit du partage des compétences établi en 1867 se reflète maintenant dans le déroulement des campagnes électorales fédérales. Par exemple, selon mes travaux de recherche, tant en 2019 qu'en 2021, plusieurs, sinon une majorité, des engagements électoraux de deux des principaux partis portaient sur des enjeux relevant de l'Assemblée nationale du Québec.¹

A l'opposé, les forces centrifuges regroupent les initiatives, les politiques ou les institutions qui, au contraire, favorisent la décentralisation de la fédération ou l'asymétrie dans ses principales institutions. Selon le politologue Alain-G. Gagnon, « Le fédéralisme asymétrique gagne à être analysé sous l'angle d'un raffinement des pratiques fédérales en ce que ce concept propose des avancées significatives pouvant accommoder les revendications des nations minoritaires en contexte démocratique. ».²

Au fil des ans, différents acteurs ont contribué à la décentralisation de la fédération et à un fédéralisme asymétrique. Dans cette voie, c'est cependant le Québec qui a historiquement été l'élément le plus dynamique de la fédération, ne serait-ce que par ses caractéristiques sociales, culturelles et linguistiques. Il l'est aussi par ses politiques, pensons à la Charte de la langue française, à la Loi sur la laïcité ou à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, par ses avancées administratives tels que la création d'un Ministère de la Culture et des Communications ou Secrétariat aux Relations canadiennes, par ses mesures

¹ Mylène Crête, *Les libéraux, champions des promesses de compétence provinciale : La campagne du PLC aura été encore moins «fédérale» qu'en 2019*. Le Devoir, 18 septembre 2021. <https://www.ledevoir.com/politique/633417/elections-federales-les-liberaux-champions-des-promesses-de-competence-provinciale?>

² Alain G-Gagnon, 2006, *Le fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, PUM, p.287.

fiscales avec son propre rapport d'impôt et son Agence du revenu ou sa Régie des rentes (Caisse de dépôt). Le Québec, peu importe le gouvernement en place, a œuvré à différent degré à protéger et à élargir son autonomie. Cette volonté s'est d'ailleurs transposée à l'international avec un ministère chargé de veiller à l'application de la thèse Gérin-Lajoie, soit l'expression de la personnalité internationale du Québec et de ses pouvoirs en lien avec ses champs de compétences. Il manque cependant un outil important pour contribuer à ces forces centrifuges : une constitution écrite.

Dans ce bref mémoire, dans une perspective politologique, je soutiendrais principalement 5 idées maîtresses en lien avec le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* présentement à l'étude devant l'Assemblée nationale. Je rappellerai d'abord qu'il ne s'agit pas d'une idée nouvelle. Dans un deuxième temps, j'expliquerai pourquoi une telle initiative est importante pour renforcer le pouvoir québécois. J'insisterais ensuite sur le mérite de la proposition, notamment sur le fait qu'elle rassemble plusieurs documents et éléments législatifs dont le Québec s'est doté au fil des ans et qui bénéficient déjà d'un large consensus. Je discuterai également de du processus d'adoption en cours. Enfin, j'aborderai la logique institutionnelle proposée en lien avec l'élimination des legs impériaux.

1) Une idée qui n'est pas nouvelle

L'idée que le Québec se dote d'une constitution écrite n'est pas nouvelle. Loin de là. À l'image de la tradition britannique, rappelons que le Québec dispose déjà d'une constitution en bonne partie non-écrite. D'ailleurs, lorsque les élus prêtent serment après leur élection pour pouvoir siéger à l'Assemblée nationale, ils doivent depuis 1982 prononcer ces mots :

Je, (nom du député), déclare sous serment que je serai loyal envers le peuple du Québec et que j'exercerai mes fonctions de député avec honnêteté et justice dans le respect de la **constitution du Québec**.

De même, certaines des lois adoptées par l'Assemblée nationale ont une portée quasi-constitutionnelle. C'est le cas de la Charte des droits et libertés de la personne qui est régulièrement invoquée en contrôle judiciaire par la Cour suprême du Canada en parallèle de la Charte canadienne. On pourrait plaider que c'est notamment aussi le cas pour la Loi de l'Assemblée nationale et la Loi électorale.

Depuis l'adoption de la loi 96 en 2022, le Québec a franchi un pas de plus vers une constitution écrite. En vertu de l'article 45 de la Loi constitutionnelle de 1982, il a entrepris d'écrire des éléments de sa constitution dans la section québécoise de la Loi constitutionnelle de 1867. Sous la section « Caractéristiques fondamentales du Québec », on peut maintenant y lire que :

90Q.1 Les Québécoises et les Québécois forment une nation.

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

Renforçant ainsi cette dynamique centrifuge, d'autres provinces ont également entrepris le même processus. C'est le cas de la Saskatchewan :

90S.1 (1) La Saskatchewan jouit d'une autonomie en toute matière relevant de son champ de compétence législative exclusive en vertu de la présente loi.

(2) La Saskatchewan est dépendante, comme depuis toujours, de l'agriculture ainsi que du développement de ses ressources naturelles non renouvelables, de ses ressources forestières et de la production d'énergie électrique.

(3) La capacité de la Saskatchewan de contrôler le développement de ses ressources naturelles non renouvelables, de ses ressources forestières et de la production d'énergie électrique est cruciale pour le bien-être et la prospérité futurs de la Saskatchewan et de sa population.

Notons que la Colombie-Britannique dispose déjà d'une constitution écrite.

Qu'un État fédéré se dote de sa propre constitution n'est pas en soi une innovation. Au contraire, que ce soit aux États-Unis ou en Allemagne, dans plusieurs fédérations c'est plutôt la norme. Qu'une nation comme le Québec n'ait pas procédé plus tôt à la rédaction de sa propre constitution apparaît plutôt comme une anomalie. Cela s'avère d'autant plus paradoxal pour une société qui affirme son droit à l'autodétermination. Encore plus pour un État qui s'inscrit dans un contexte géopolitique complexe où la préservation de sa langue et de sa culture commune

demeure un enjeu constant sur un continent où ses voisins parlent la langue dominante de la planète.

Or, depuis la Révolution tranquille, l'idée d'une constitution écrite a été portée par différents courants et partis politiques au Québec. Alors chef de l'Union nationale, Daniel Johnson père l'évoquait dans le cadre de sa politique *Égalité ou indépendance*. Au Parti libéral du Québec, il d'agit également d'une idée maîtresse répétée à différentes époques. Elle le fut encore récemment par sa commission politique nationale. Poussée par Paul Gérin-Lajoie, elle fut d'abord évoquée lorsque la politique d'un statut particulier pour le Québec est devenue la position du PLQ lors de son congrès de 1967. Cette politique avait alors été préférée à celle la souveraineté-association par une majorité de militants libéraux réunis en congrès. Plus près de nous, à l'époque de Robert Bourassa, l'adoption d'une constitution québécoise a été adopté en 1991 par les membres du PLQ. Il s'agissait d'un élément clé des recommandations du Comité constitutionnel du parti alors présidé par Jean Allaire. Lorsque ce dernier devint plus tard le chef fondateur de l'Action démocratique du Québec, cette idée fut inscrite au programme du nouveau parti. Lors de sa fusion avec la Coalition avenir Québec cette idée fut également intégrée.

Dans le mouvement souverainiste, l'idée de constitution écrite est généralement associée à un processus menant à l'indépendance. C'est vrai tant au Parti québécois qu'au sein de Québec solidaire. Dans le cas du PQ, cela soulève un certain paradoxe. Dans son histoire, il a choisi d'adopter une démarche « étapiste » pour mener à l'indépendance du Québec. Sous le gouvernement de Pauline Marois, sa politique officielle était celle de la gouvernance souverainiste. En quoi l'adoption d'une constitution écrite pour le Québec contredit-elle cette démarche ? Surtout si elle permet de rappeler le droit du Québec à son autodétermination ? Des élus de ce parti, dont Jacques-Yvan Morin et Daniel Turp, s'y sont d'ailleurs intéressés. Dans le cas de Québec solidaire, le parti insiste sur l'importance de la tenue d'une assemblée constituante. Si ce point de vue se défend, sur le plan démocratique et de la légitimité, il ne constitue cependant pas le seul moyen de procéder. D'ailleurs, l'expérience canadienne en matière d'assemblée constituante s'avère plutôt mitigée.

2) Pouvoir québécois et épine dorsale

La Constitution d'un État revêt une force politique plus grande qu'une simple énumération de règles institutionnelles ou qu'une carte de visite. Véritable « épine

dorsale », pour reprendre l'expression développée par le politologue Guy Laforest,³ elle intègre les éléments fondamentaux de l'identité d'une société. Elle structure les débats collectifs en rappelant des valeurs, des droits et certaines balises. Actuellement, de tels éléments ne se retrouvent que dans des textes constitutionnels dont la portée est extra-sociétale. Le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* viendrait asseoir le pouvoir québécois dans un texte législatif adoptée par son Assemblée nationale. Ce projet a d'abord l'avantage de définir ce qu'est la nation québécoise. Elle précise aussi l'autonomie constitutionnelle du Québec. Enfin, elle intègre une dimension davantage fédérale dans les institutions communes à l'ensemble canadien.

La littérature en science politique nous enseigne qu'il existe différentes manières de concevoir la nation. Le texte du projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* établit clairement une définition civique et inclusive de la nation en lien avec ceux et celles qui habitent le territoire québécois. Ainsi, notons ce considérant :

« CONSIDÉRANT que le peuple québécois, majoritairement de langue française, forme une nation enracinée dans son territoire et unie autour de son identité, de sa culture, de sa langue commune, de ses valeurs sociales distinctes, de son patrimoine et de son histoire spécifique;

Les articles 3 et 4 viennent d'ailleurs préciser le caractère inclusif et territorial de la nation québécoise. Ainsi :

3. Le peuple du Québec est composé de toutes les Québécoises et de tous les Québécois. Le peuple québécois forme une nation.

4. Le territoire du Québec est le foyer historique de la nation et constitue le patrimoine commun de celle-ci.

Les article 5 et 21 viennent également confirmer la trajectoire linguistique adoptée dès 1975 par le gouvernement de Robert Bourassa avec la loi 22 qui a alors fait du français la seule langue officielle du Québec. Ainsi :

5. Le français est la seule langue commune de la nation. Il constitue l'un des fondements de l'identité et de la culture distinctes de la nation.

21. La seule langue officielle du Québec est le français.

³ Guy Laforest, 2004, *Une épine dorsale institutionnelle pour l'État autonome du Québec*, IRPP. Options politiques.

Le projet de constitution reconnaît aussi formellement les nations des premiers peuples :

« CONSIDÉRANT qu'il existe au sein du Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, innue, micmacque, mohawk, naskapi, wendat, wolastoqiyik et inuit;

En plus de garantir ainsi les droits de la minorité historique anglophone :

« CONSIDÉRANT que l'État du Québec entend poursuivre cet objectif dans le respect des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise;

Par ailleurs, en rappelant les devoirs et les obligations de l'État québécois, ce projet constitue un véritable outil d'autonomie et d'affirmation de la nation québécoise. Voici quelques exemples qui illustrent cette dynamique centrifuge et asymétrique aux articles 20, 22, 23, 24, 25 et 30:

20. L'État assure la protection du patrimoine commun de la nation québécoise. L'eau est une ressource collective faisant partie de ce patrimoine commun.

22. L'État est laïque.

23. Le territoire du Québec est indivisible. Ses frontières ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement de l'Assemblée nationale.

24. L'État exerce sur l'ensemble du territoire du Québec les prérogatives relatives à ses compétences constitutionnelles et au domaine public québécois.

25. L'État protège et assure la souveraineté culturelle du Québec. Il a le droit et la capacité d'agir pour préserver et promouvoir la langue française et la culture québécoise, y compris dans l'environnement numérique.

30. Le modèle d'intégration de l'État est celui de l'intégration à la nation québécoise, désigné sous le nom « intégration nationale ».

Soulignons particulièrement l'article 30. En constitutionalisant un modèle du vivre ensemble propre au Québec, le projet répond directement au modèle multiculturaliste canadien.

Le volet du projet portant sur la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* rappelle à juste titre que l'existence du Québec est antérieure à celle de la fédération canadienne. Il rappelle également le principe de souveraineté partagée propre aux véritables régimes fédéraux où chaque palier gouvernemental est souverain dans ses propres champs de compétences.

C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'il faut comprendre les différentes mesures proposées pour contrer le pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétences du Québec. Rappelons d'ailleurs qu'il s'agit d'une demande historique que l'on retrouvait dans l'Accord du Lac Meech.

Deux articles illustrent particulièrement cette volonté, soit l'article 14 et 17 :

14. Dans le cadre de la négociation d'une entente avec un autre gouvernement au Canada, l'un de ses ministères ou organismes gouvernementaux ou un organisme public fédéral, au sens de l'article 3.6.2 de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30), les ministères et les organismes doivent veiller à protéger et à promouvoir :
- 1° les caractéristiques fondamentales du Québec suivantes : la langue française, la tradition civiliste, la laïcité de l'État et le modèle d'intégration à la nation québécoise;
 - 2° les droits collectifs de la nation québécoise;
 - 3° le patrimoine commun de la nation québécoise, dont la culture québécoise;
 - 4° l'intégrité du territoire québécois et la pleine application des lois du Québec;
 - 5° l'autonomie et les compétences constitutionnelles du Québec;
 - 6° les revendications historiques du Québec;
 - 7° le français au sein de l'union fédérale canadienne.

17. Le gouvernement peut émettre à l'attention des ministères et des organismes ou de l'un d'eux une directive de préservation de l'autonomie constitutionnelle du Québec à la suite d'une initiative fédérale ayant pour effet que l'État fédéral s'immisce dans un domaine relevant des compétences constitutionnelles du Québec, affectant un élément énuméré à l'article 14 ou préjudicant au Québec, de quelque manière que ce soit. Dans cette directive, le gouvernement peut ordonner :

- 1° de refuser toute somme transférée par une institution fédérale en lien avec l'initiative en question;
- 2° de suspendre ou de résilier toute entente avec une institution fédérale en lien avec l'initiative en question ou de ne pas conclure une telle entente;
- 3° de n'assister, de ne participer ou de ne contribuer à aucune activité de communication du gouvernement fédéral ou d'une institution fédérale ou d'élaboration par ceux-ci d'une politique, en lien avec l'initiative en question;
- 4° de ne pas participer aux travaux parlementaires fédéraux;
- 5° de ne pas participer à l'élaboration de règlements fédéraux;
- 6° toute autre conduite qu'il juge appropriée.

Dans une logique purement fédérale, les États membre d'une fédération participent pleinement aux institutions communes. Lors des conférences ayant menées à la création de la fédération canadienne, la mise en place d'une Chambre haute à d'ailleurs occupée une place centrale des débats en lien avec la représentation des différentes colonies britanniques de l'époque. Dans la plupart des fédérations où on dénote un parlement bicaméral, les États fédérés participent la sélection des sénateurs. Au Canada, ce n'est pas le cas. Cela demeure la prérogative du premier ministre canadien et ce, même si dans le cas asymétrique du Québec, les sénateurs représentent des circonscriptions. En ce qui concerne la Cour suprême, une nouvelle pratique a été instaurée ces dernières années voulant que le Québec participe au processus de nominations des trois juges de tradition civiliste. Cette avancée, qui survient après que la Cour suprême ait officialisé que ces trois juges doivent être membre du barreau du Québec lors de leur nomination, mérite d'être constitutionalisée officiellement. Enfin, notons que si la représentation à la Chambre des communes est liée à l'évolution de la population, la carte électorale fédérale demeure tout de même assujettie à des règles qui assurent un redécoupage sur la base territoriale des entités fédérées. Rappelons que dans d'autres fédérations, ce principe fédératif va encore plus loin en accordant aux membres de la fédération le soin d'assurer eu même le redécoupage de la carte et la gestion des élections fédérales.

En lien avec la représentation du Québec, les articles 22, 23 et 24 du projet permettent de rappeler et d'intégrer davantage la dimension fédérative au sein des institutions communes. Il s'agit là aussi d'éléments qui favorisent une dynamique centrifuge et qui viendraient contraindre le pouvoir discrétionnaire du premier

ministre du Canada. Dans un premier temps, l'article 22 contribue à renforcer l'asymétrie dans les institutions communes. Ainsi :

22. L'État du Québec veille à être adéquatement représenté au sein des institutions communes de l'union fédérale canadienne afin qu'il soit tenu compte de sa spécificité et de ses valeurs sociales distinctes. La Chambre des communes, le Sénat et la Cour suprême du Canada sont des institutions communes de l'union fédérale canadienne.

Les articles 23 et 24 permettent plutôt aux institutions québécoises de jouer formellement un rôle dans la sélection des sénateurs et juges québécois. Ainsi:

23. Lorsque survient une vacance à un siège réservé à la représentation du Québec au Sénat, le premier ministre, sur recommandation du ministre, soumet au premier ministre fédéral une candidature pour occuper ce siège. Le ministre peut recourir à un comité consultatif sur la sélection des sénateurs représentant le Québec pour recommander des candidatures au premier ministre. Si la candidature qu'il a soumise n'a pas été retenue, le premier ministre doit en informer l'Assemblée nationale au plus tard un mois après la nomination, sans révéler l'identité de la personne proposée.

« 24. Lorsque survient une vacance à un poste de juge représentant le Québec à la Cour suprême du Canada, le premier ministre, sur recommandation du ministre de la Justice, soumet au premier ministre fédéral une candidature pour occuper ce poste. Le ministre de la Justice peut recourir à un comité consultatif sur la sélection des juges représentant le Québec à la Cour suprême du Canada pour recommander des candidatures au premier ministre. Si la candidature qu'il a soumise n'a pas été retenue, le premier ministre doit en informer l'Assemblée nationale au plus tard un mois après la nomination, sans révéler l'identité de la personne proposée.

En somme, le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* permet de renforcer le pouvoir québécois. Il s'agit d'une contribution importante en faveur de la dynamique centrifuge présente au sein de la fédération. Il en est de même en ce qui concerne la formalisation de la participation du Québec dans les nominations réservées à des Québécoises et des Québécois aux sein des institutions communes. En proposant une définition civique de la nation québécoise, ce projet permet aussi de renforcer les différentes composantes asymétriques du régime politique canadien.

3) Une constitution qui intègre des documents fondamentaux

Sans se doter formellement d'une constitution écrite, le Québec a développé et adopté au fil des ans des principes politiques, des textes législatifs et des outils qui sont de nature constitutionnelle, voire de portée quasi-constitutionnelle. Le projet de constitution proposé à l'Assemblée nationale a le mérite de puiser dans ces différents dispositifs déjà éprouvés, sans pour autant réinventer la roue. Par exemple, en matière d'autodétermination, on y reconnaît plusieurs éléments issus des lois 150, *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* issue d'un gouvernement libéral ou de la loi 99, *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, issue d'un gouvernement du Parti québécois.

Une constitution écrite intègre généralement aussi des éléments associés aux droits collectifs et individuels, à son système politique et à ses mécanismes de gestion du vivre ensemble. Il existe déjà un tel ensemble législatif et coutumier au Québec. Le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* a le mérite de les rassembler dans un tout cohérent et d'en accroître la portée. Le tableau suivant illustre les principales innovations institutionnelles, tout en les plaçant en perspective avec des lois déjà existantes.

Élément	Statut actuel	Changement prévu
Constitution du Québec	Inexistante	Création et primauté sur toute règle de droit
Loi sur l'autonomie constitutionnelle	Inexistante	Création (orientations + stratégie décennale)
Conseil constitutionnel	Inexistant	Création (organe consultatif)
Loi constitutionnelle de 1867	Fédérale, section québécoise	Ajout : laïcité, tradition civiliste, intégration
Charte québécoise des droits de la personne	Loi ordinaire	Intégration dans la Constitution (droits collectifs)
Loi sur la laïcité de l'État (Loi 21)	Loi ordinaire	Statut constitutionnel affirmé
Loi sur l'intégration (Loi 84)	Loi ordinaire	Statut constitutionnel affirmé
Doctrine Gérin-Lajoie	Principe politique	Reconnaissance constitutionnelle

Élément	Statut actuel	Changement prévu
Loi électorale	Loi ordinaire	Ajustements pour intégrité et transparence
Loi sur l'Assemblée nationale	Loi ordinaire	Harmonisation avec la primauté constitutionnelle
Charte de la langue française (Loi 101 et 96)	Loi ordinaire	Statut constitutionnel affirmé + obligations renforcées

En somme, le projet constitutionnel proposé n'est pas en rupture avec l'évolution de la société québécoise. Il en est le prolongement. Il permet d'accroître la portée d'éléments, voire des documents phares, dont plusieurs font même l'objet d'un large consensus au sein de la société québécoise. Le politologue Stéphane Dion a même déjà déclaré que la Charte québécoise de la langue française était devenue une grande loi canadienne... Quant à la Loi sur l'autonomie constitutionnelle, elle vient placer le Québec dans une posture proactive plutôt qu'uniquement défensive pour accroître son autonomie dans ses relations avec ses partenaires canadiens. Elle vient, en quelque sorte mettre à jour ce que l'on a longtemps qualifiés de « positions traditionnelles du Québec », tout précisant les moyens d'action de l'État québécois pour les mettre en œuvre.

4) Une conception évolutive de la constitution du Québec : un impératif démocratique

Sur le plan politique, il y a deux façons de concevoir le processus d'adoption d'une constitution. Soit il s'agit d'un processus que l'on souhaite abouti. Dans ce cas, on associera à un tel projet une formule d'amendement si contraignante qu'il ne pourrait être que difficilement modifié à l'avenir et ce, peu importe l'évolution de la société. L'autre façon de voir un tel exercice est de concevoir celui-ci comme un point de départ plutôt que comme un point d'arrivée. C'est de cette manière qu'il faut voir le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*.

Au Canada, il convient de remonter aux années 1990 pour observer les dernières initiatives multilatérales d'envergure en matière constitutionnelle. Cette période, initiée pour réparer l'erreur de 1982 et réintégrer le Québec « dans l'honneur et l'enthousiasme » dans le giron constitutionnel canadien s'est conclue par l'échec deux projets de réformes : une ronde Québec avec l'Accord du Lac Meech (1987-1990) et une ronde Canada avec l'Entente Charlottetown (1992). Cette dernière

entente négociée entre le gouvernement du Canada et les provinces à l'exception du Québec, fut soumis à un référendum pancanadien ainsi qu'à un référendum québécois. Cet exercice découlait de la menace du Québec de tenir un référendum sur un projet de souveraineté assortie d'une union confédérale faute d'une proposition jugée acceptable. Jugeant l'offre satisfaisante, le gouvernement de Robert Bourassa a choisi de soumettre l'entente à la population québécoise. Le gouvernement fédéral n'eut alors d'autre choix que de faire de même à l'extérieur du Québec. Or, dans les deux cas, la proposition fut rejetée; au Québec, en raison d'une perception d'insuffisance des pouvoirs concédés; au Canada, parce qu'elle était jugée trop favorable aux revendications québécoises.

Afin de comprendre la genèse de la procédure d'amendement intégrée à la Constitution canadienne, un retour historique s'impose. Deux événements majeurs permettent d'en saisir la portée. Il s'agit du renvoi de 1981 et le rapatriement unilatéral sans l'accord du Québec.

Dans le Renvoi relatif au rapatriement de la Constitution (1981), la Cour suprême du Canada a établi deux principes fondamentaux :

- Principe juridique : Le Parlement fédéral possède la compétence légale pour demander au Royaume-Uni de modifier la Constitution canadienne.
- Principe conventionnel : Une modification constitutionnelle majeure requiert un « degré substantiel de consentement provincial », bien que ce principe ne soit pas juridiquement contraignant. Cette distinction entre légalité et légitimité a façonné la dynamique des négociations et explique en partie la controverse entourant le rapatriement.

L'opération de 1982, qualifiée au Québec de « nuit des longs couteaux », illustre la marginalisation du seul État francophone de la fédération lors des négociations. Le compromis adopté consista à intégrer une clause dérogatoire, aujourd'hui désignée au Québec comme la « clause de souveraineté parlementaire ».

Le régime canadien d'amendement constitutionnel repose depuis sur une architecture complexe. Il prévoit plusieurs formules selon le type de modifications proposées :

- Modifications bilatérales ou unilatérales,
- Procédure générale, exigeant l'accord de sept provinces sur dix représentant au moins 50 % de la population,

- Procédure d'unanimité, applicable aux dispositions fondamentales relatives aux institutions et aux droits constitutionnels.

L'année 1992 marque également un tournant en matière de légitimité démocratique des réformes constitutionnelles. La Loi 150, adoptée au Québec, imposait la tenue d'un référendum en 1992. Cette exigence s'est ensuite étendue ailleurs au Canada, rendant toute modification substantielle encore plus ardue. La combinaison de ces contraintes juridiques et politiques a complexifié, voire paralysé, les négociations multilatérales. Traumatisés par ces échecs par la crise d'unité canadienne qui s'en est suivie et même par la crise politique qui secoua le Parti libéral du Québec pour donner naissance à l'ADQ, certains acteurs ont ensuite développé un discours à l'effet que le fruit n'était pas mûr pour entreprendre de grandes réformes constitutionnelles. Le Québec n'a donc jamais adhéré à la constitution canadienne.

En quelque sorte, l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982 équivaut à avoir imposé au Québec un cadre constitutionnel sans son consentement, puis à avoir « jeté la clé dans un puits sans fond ». Autrement dit, le Canada a choisi de se doter d'un ordre constitutionnel qui s'applique au Québec, tout en l'écartant des négociations. Ce geste soulève une question fondamentale : peut-on considérer légitime un cadre constitutionnel qui lie le Québec sans l'accord de son Assemblée nationale ?

Le Canada, en façonnant son avenir sans la participation du Québec, a porté atteinte aux droits politiques des Québécoises et des Québécois et par le fait même à l'une de ses nations constituantes. Une constitution ne se limite pas à organiser le fonctionnement des institutions; elle trace une orientation normative et façonne l'évolution d'une société. Depuis 1982, le Canada s'est défini sans le Québec, ce qui accentue la fracture constitutionnelle et nourrit l'argument en faveur de l'adoption d'une constitution écrite propre au Québec.

Une autre manière d'appréhender le processus d'adoption d'une constitution consiste à le concevoir non pas comme un aboutissement figé, mais comme un point de départ. Une constitution peut être envisagée comme un cadre évolutif, susceptible d'être bonifié en fonction des transformations sociales et politiques. Cette conception implique l'existence d'une procédure d'amendement souple, permettant des ajustements sans entraves excessives. Tel me semble être l'esprit du projet de loi n° 1.

L'idée d'une constitution propre au Québec n'est pas nouvelle; elle n'a pourtant jamais été concrétisée. À un certain moment, il faut « mettre la balle en jeu », proposer un texte, le faire adopter, puis l'améliorer au fil du temps. Quitte à ce qu'il devienne un sujet à de débats électoraux. À défaut d'une telle initiative, il est à craindre que tout projet de constitution québécoise demeure lettre morte, comme l'illustrent les cinquante dernières années passées à attendre le grand soir des grandes manœuvres constitutionnelles canadiennes ou de l'indépendance du Québec. Or, pendant ce temps, seul l'ordre constitutionnel canadien continue de s'appliquer.

L'essentiel n'est pas de viser la perfection d'un texte dès l'adoption initiale, mais de permettre au texte constitutionnel d'évoluer pour refléter fidèlement la société québécoise. Une constitution vivante, ouverte à la révision, constitue à la fois un instrument démocratique fondamental et une avancée démocratique structurante.

5) La poursuite d'une logique institutionnelle vers l'effacement des legs impériaux et religieux

Le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* s'inscrit également dans une logique institutionnelle que poursuit le Québec depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale. Cette logique est double. Celle d'effacer graduellement les legs impériaux de ses institutions en les adaptant à la réalité sociologique et politique du Québec. Il en est de même en ce qui concerne les aspect religieux et confessionnels de la vie collective.

Pendant le règne de Maurice Duplessis (1936-1939, 1944-1959), le Québec fut à la croisée des chemins entre traditions héritées de l'Empire britannique et aspirations nouvelles. Un geste symbolique marque ce tournant : en 1948, le drapeau fleurdelisé remplace le « Red Ensign » britannique sur le Parlement québécois. Ce changement illustre une première volonté de se détacher des emblèmes impériaux et d'affirmer une identité propre.

Après la Seconde Guerre mondiale, un mouvement graduel d'abandon des traditions impériales et religieuses s'amorce. Jean-Charles Bonenfant, juriste et bibliothécaire de l'Assemblée, joue un rôle clé dans cette modernisation. Il critique l'atmosphère « guindée et vieillotte » des deux chambres, dominée par costumes, accessoires et

rituels inspirés de Westminster.⁴ Ses propositions visent à donner au Parlement québécois une allure propre, reflétant la culture majoritaire et contribuant à un statut particulier pour la province. Cette réforme s'inscrit dans un contexte de montée du nationalisme québécois, comme le souligne Louis Balthazar : dans les années 1960, on parle désormais de « l'État du Québec », et la législature prend le nom d'Assemblée nationale, renforçant le sentiment d'appartenance.⁵

Un jalon majeur survient en 1968 avec la sanction du projet de loi 90 abolissant le Conseil législatif, chambre non élue et jugée archaïque. Bien que Jean Lesage ait tenté cette réforme dès la Révolution tranquille, ce n'est qu'en 1969 qu'elle entre en vigueur, après de longues tractations. Le texte précise que la Législature se composera désormais du lieutenant-gouverneur et d'une seule chambre élective : l'Assemblée nationale. Ce changement structurel marque la fin d'un modèle bicaméral hérité de Westminster.

Parallèlement, le vocabulaire parlementaire se francise : « orateur » devient « président », « bill » devient « projet de loi », « greffier » devient « secrétaire général », et « comité permanent » devient « commission permanente ». Le cérémonial britannique est épuré : disparition du tricorne, de la toge et des gants pour le président. Le protocole se réduit à sa plus simple expression, faisant du Parlement québécois l'un des moins formalistes au Canada. Même le discours du trône, symbole monarchique, est progressivement remplacé par une allocution du premier ministre (discours d'ouverture) à partir de 1970. Cette pratique est officialisée en 1976.⁶

L'effacement des symboles monarchiques se poursuit au XXI^e siècle. Après l'élection de 2022, le serment au roi, obligatoire pour siéger, est aboli par le projet de loi 4. Seul demeure le serment prévu par la Loi sur l'Assemblée nationale. Sur le plan religieux, le crucifix est retiré de la salle en 2019, dans le contexte des débats sur la laïcité. La prière, présente depuis 1922, avait déjà été remplacée par un moment de recueillement à la suite de l'élection du PQ en 1976.

⁴ Jean-Charles Bonenfant, 2018, « De Westminster à Québec », dans : Amélie Binette, Patrick Taillon et Guy Laforest (dir.), Jean-Charles Bonenfant et l'esprit des institutions, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 353-360 (Coll. Prisme).

⁵ Louis, Balthazar, 1992, « L'évolution du nationalisme québécois », dans : Gérard Daigle et Guy Rocher (dir.), *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 647-667.

⁶ Siegfried Peters (dir.), 2021, *La procédure parlementaire du Québec*, 4^e éd., Québec, Assemblée nationale du Québec, p. 62-63.

Ces transformations traduisent une évolution profonde des institutions québécoises, en phase avec la société. Elles répondent à deux dynamiques : la montée du nationalisme et le rejet des institutions monarchistes, puis la sécularisation et l'affirmation identitaire.

Ceci dit, le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* ne propose cependant pas un changement radical de système politique. Deux considérants du projet de loi illustrent cette dualité proprement québécoise. Ainsi :

« *CONSIDÉRANT que le Québec accorde une valeur primordiale à la démocratie et n'a pas d'attachement au régime monarchique;*
« *CONSIDÉRANT que le régime parlementaire de l'État du Québec repose sur le principe d'un gouvernement responsable;*

Ils illustrent un équilibre où on prend à la fois ses distances du régime monarchique, tout en préservant un régime parlementaire d'inspiration britannique.

Toutefois, dans la foulée de l'évolution du parlementarisme québécois décrite précédemment, le projet de loi 1 contribue à adapter davantage le vocabulaire institutionnel au contexte politique québécois. C'est précisément ce qu'il fait à l'article 45 lorsqu'il remplace le lieutenant-gouverneur par un Officier du Québec, en modifiant la Loi de l'Assemblée nationale en conséquence pour préciser son mode de nomination. C'est aussi ce qu'il permet en intégrant cette distinction dans la constitution canadienne à y ajoutant un article 71Q1. C'est ce qu'il fait également en accordant une portée constitutionnelle envers l'abolition du serment au roi (article 44).

En matière religieuse, la trajectoire entreprise depuis la Révolution tranquille se confirme. À son article 22, le projet de loi énonce que l'État est laïque.

Les institutions politiques québécoise, dépouillé de ses « oripeaux britanniques », adopte une structure et un protocole qui reflètent la culture francophone majoritaire. Ce processus, accéléré dans la foulée de la Révolution tranquille, se poursuit jusqu'à aujourd'hui. Cela confirme une volonté de se démarquer des traditions impériales et religieuses pour affirmer son autonomie politique et culturelle et ce, tout en développant graduellement un modèle qui lui est propre et qui tient compte de cette dualité.

En conclusion

Principaux constats du mémoire :

- Le dépôt d'un projet de Constitution pour le Québec vise à renforcer son autonomie et à rééquilibrer les forces dans la fédération canadienne. Il s'agit d'un geste fort d'affirmation politique.
- La dynamique fédérale canadienne est marquée par des tensions. Depuis 1867, le fédéralisme canadien oscille entre forces centripètes (centralisation) et forces centrifuges (décentralisation).
- Le Québec est la principale force centrifuge au Canada. Malgré ses efforts, il lui manque un outil fondamental pour consolider son autonomie et renforcer la dynamique centrifuge: sa constitution écrite.
- L'idée d'une constitution écrite pour le Québec n'est pas nouvelle. Elle s'inscrit dans une tradition où le Québec dispose déjà d'éléments constitutionnels non écrits et de lois à portée quasi-constitutionnelle. Des pas ont déjà été franchis avec la Loi 96.
- Il s'agit d'une pratique courante dans les fédérations. Dans plusieurs États fédérés (États-Unis, Allemagne), la constitution écrite est la norme. L'absence d'une telle constitution pour le Québec apparaît comme une anomalie.
- Depuis la Révolution tranquille, cette idée a été portée par divers courants politiques. Un tel projet est d'ailleurs présenté comme un outil pour affirmer la spécificité du Québec dans un contexte géopolitique où la langue et la culture francophones sont minoritaires sur un continent anglophone.
- Une constitution écrite n'a pas qu'une valeur symbolique. Il s'agit d'une véritable épine dorsale qui incarne l'identité collective, les valeurs et les droits fondamentaux.
- Le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* affirme le pouvoir québécois, en plus d'adopter une définition civique et inclusive de la nation et ce, tout en reconnaissant des nations autochtones et le respect des droits de la minorité anglophone.

- Le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* établit les responsabilités de l'État québécois en plus de renforcer son modèle de laïcité et d'intégration nationale face au multiculturalisme canadien.
- Par une participation formelle aux nominations de Québécois et de Québécoises aux institutions communes, le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* renforce la dimension fédérative et asymétrique du régime canadien.
- Le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* intègre des documents fondamentaux en réunissant des lois et principes à portée quasi-constitutionnelle. Il propose des innovations sans rupture et consolide des dispositifs éprouvés.
- La *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* repose sur posture proactive et renforce l'action du Québec.
- En matière de processus d'adoption de mécanismes constitutionnels, il existe deux conceptions : une approche figée ou une approche évolutive, approche retenue par le projet de loi 2025 en n'y insérant pas à ce stade de formule d'amendement contraignante.
- Au Canada, tant en lien avec le contexte historique (rapatriement unilatéral et nuit des longs couteaux 1981-1982, échecs de Meech 1987-1990 et Charlottetown 1992) que l'architecture complexe de la procédure multilatérale, plusieurs éléments de la Constitution canadienne sont figés. Et le Québec y est lié sans consentement.
- Sur le plan démocratique, une constitution évolutive et ouverte à la révision est préférable à une constitution figée.
- Le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* s'inscrit dans une logique institutionnelle continue depuis la Seconde Guerre mondiale d'effacement des legs impériaux et religieux. L'adoption du drapeau fleurdelisé (1948), l'abolition du Conseil législatif (1968-1969), la francisation du vocabulaire parlementaire, l'abolition de la prière (1977), le retrait du crucifix (2019), l'abolition du serment au roi (2022) en sont des exemples.
- Le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, en remplaçant le lieutenant-gouverneur par un Officier du Québec et en intégrant ce changement dans la Constitution canadienne (article 71Q1) confirme la primauté de la démocratie et prends ses distances avec le régime monarchique et ce, tout en maintenant un régime parlementaire.