

Le 21 novembre 2025

Nicolas Proulx
Professeur en fiscalité,
ESG UQAM département des sciences comptables

Commission des institutions
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Commentaire sur le Projet de loi 1 – Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Avant-propos - Pourquoi se doter d'une Constitution québécoise ?

Toute Constitution nationale vise par définition à régir les rapports entre la nation et l'État. Il lui incombe notamment de cerner les principes fondamentaux sur lesquels s'érige l'État et de les formaliser, la plupart du temps, dans un texte de loi. Dans son sens juridique, la Constitution est un ensemble de règles d'organisation et de fonctionnement des principaux organes de l'État¹. Dans son sens politique, elle jette les bases d'une communauté politique aspirant à vivre ensemble. Elle est le reflet de choix, de valeurs, de principes et de caractéristiques propres à la nation qui cimentent sa société.

En conséquence, s'intéresser à la Constitution du Québec c'est s'intéresser à la substance même de l'identité québécoise. C'est répondre, au moins en partie, à la question « Qui sommes-nous ? » et « Où allons-nous ? ». Pour le Québec, adopter une Constitution est une occasion de se doter d'un puissant outil qui participera à la consolidation de son existence nationale. **Une Constitution québécoise permettra d'asseoir plus clairement les fondements politiques et juridiques de la nation québécoise.**

Dans un contexte juridico-historique impossible à ignorer où une part névralgique de la Constitution canadienne fut unilatéralement imposée au Québec en 1982, il est tout à fait légitime que le Québec cherche à réfléchir et repenser les assises sur lesquelles repose sa société. Comme

¹ Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2014, p. 1 à 6.

le disait le professeur Marc Chevrier, rien « ne devrait interdire à un peuple de refonder les bases de sa communauté politique ni de soumettre le pouvoir aux exigences qu'il a posées » grâce à un acte constitutif². C'est ce que nous semble viser le projet de Constitution québécoise dans le respect de son histoire, ses valeurs, ses traditions, sa culture et sa langue qui en font une société distincte. Si l'édiction d'une Constitution formelle telle qu'ici proposée est une avancée souhaitable, d'autres aspects importants ne doivent pas être occultés. Au premier chef, il apparaît indispensable que le Québec profite de l'ensemble du débat constitutionnel qu'amorce le projet de loi pour tirer profit d'une certaine dynamique politique. Québec doit saisir l'occasion d'entamer plus largement des négociations avec le gouvernement fédéral. La désarticulation des revendications politiques du Québec depuis 1995 constitue l'un des principaux facteurs du statu quo constitutionnel canadien. Il convient dès lors de réimaginer le contenu d'un programme de revendications politiques et constitutionnelles cohérent et incisif qu'il sera possible de faire valoir à Ottawa. À ce chapitre, il semble crucial que le Gouvernement du Québec s'intéresse plus spécifiquement aux enjeux de fédéralismes fiscaux qui jugulent le Québec depuis trop longtemps.

1- Le fédéralisme fiscal

Le fédéralisme fiscal présuppose deux choses. D'une part, le fédéralisme et, d'autre part, le partage de pouvoirs fiscaux et des ressources fiscales. Il existe plusieurs explications à la création d'un État fédéral. Généralement, lorsqu'une diversité idéologique ou de cultures, sinon de nations, existe, le fédéralisme est une option de prédilection pour permettre à différentes collectivités de s'épanouir, à tout le moins en théorie. Il tend à offrir un équilibre entre unité et diversité ainsi que centralisation et décentralisation³, tout en donnant des moyens à cette diversité d'identités nationales de s'exprimer⁴.

² Marc CHEVRIER, *La république québécoise: hommages à une idée suspecte*, Montréal, Boréal, 2012, p. 248.

³ H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 1, p. 412 et 413; Edmond ORBAN, *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral: un processus irréversible?*, coll. Dossiers, documents, Montréal, Québec, Québec/Amérique, 1984, p. 179; Ronald L. WATTS, *Comparing federal systems in the 1990s*, Kingston, Ont, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996, p. 6; Eugénie BROUILLET, *L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Laval, 2003, p. 76; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, par. 43.

⁴ E. BROUILLET, préc., note 3, p. 79.

Le pouvoir de taxer est le pouvoir de gouverner. Plus encore, le pouvoir de taxer implique le pouvoir d'établir les impôts et de les collecter soi-même⁵. L'autonomie financière des ordres gouvernementaux dictera le niveau de centralisation ou de décentralisation d'une fédération. Pour certains, le partage des pouvoirs fiscaux serait la garantie même de l'existence du partage des compétences⁶. Il rendrait l'autonomie des collectivités fédérées et de l'entité fédérale réelle ou non⁷. De ce fait, aucune autonomie politique n'est possible sans le pouvoir de lever des impôts libres d'entraves de tout autre ordre de gouvernement⁸.

Les pouvoirs constitutionnels des États fédérés doivent impérativement pouvoir se traduire en politiques. Autrement, le fédéralisme échoue à remplir ses promesses. **Cette idée commande que les États fédérés doivent posséder leurs propres sources de revenus en proportion des responsabilités constitutionnelles assignées**⁹. En effet, l'autonomie fiscale permet de matérialiser les pouvoirs constitutionnels en politiques concrètes¹⁰. Si l'autonomie fiscale requiert le pouvoir de prélever soi-même ses impôts dont les paramètres devraient d'ailleurs être déterminés par le gouvernement autonome en question, il faut aussi rappeler qu'elle comporte une

⁵ Kenneth Clinton WHEARE, *Federal government*, 4th ed., coll. Oxford paperbacks: 75, Oxford University Press, 1963, p. 110.

⁶ E. BROUILLET, préc., note 3, p. 110; Jean ANASTOPOULOS, *Les aspects financiers du fédéralisme*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1979, p. 13, en ligne : <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k33264537>> (consulté le 21 novembre 2022).

⁷ Jean ANASTOPOULOS, *Les aspects financiers du fédéralisme*, Paris, Librairie générale de droit et de la jurisprudence, 1979, p. 252.

⁸ K. C. WHEARE, préc., note 5, p. 105.

⁹ André LECOURS, Gregory P. MARCHILDON, M. R. OLFERT, Daniel BÉLAND et Haizhen MOU, *Fiscal federalism and equalization policy in Canada: political and economic dimensions*, Kindle, coll. The Johnson-Shoyama series on public policy, North York, University of Toronto Press, 2017, p. 8; Jorge MARTINEZ-VAZQUEZ, « Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization », dans Núria BOSCH et José María DURÁN (dir.), *Fiscal federalism and political decentralization: lessons from Spain, Germany, and Canada*, coll. Studies in fiscal federalism and state-local finance, Cheltenham ; Northampton, Edward Elgar, 2008, p. 27-55 à la page 30; Annika KRESS, « Accommodating diversity while guaranteeing stability », dans Francesco PALERMO et Joseph MARKO (dir.), *Comparing Fiscal Federalism*, Brill Nijhoff, 2018 aux pages 274 et 275, en ligne : <<http://brill.com/view/title/34515>> (consulté le 21 octobre 2021); François BOUCHER, « Multinational federalism and fiscal autonomy », dans *Fiscal federalism in multinational states: autonomy, equality, and diversity*, Montréal, McGill's-Queen University Press, 2021 à la page 185; Jennifer WALLNER, « Fiscal federalism and minority nations in Canada », dans *Fiscal federalism in multinational states: autonomy, equality, and diversity*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2021 à la page 91; Félix MATHIEU et Dave GUÉNETTE, « Fiscal federalism in multinational states : an idea of justice », dans *Fiscal federalism in multinational states: autonomy, equality, and diversity*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2021 à la page 201.

¹⁰ A. LECOURS, G. P. MARCHILDON, M. R. OLFERT, D. BÉLAND et H. MOU, préc., note 9, p. 8.

forme d'autonomie budgétaire. On définira cette dernière comme étant le pouvoir de dépenser ses revenus, tel que l'entend ledit gouvernement¹¹.

Conséquemment, l'autonomie politique et culturelle des nations minoritaires implique une autonomie fiscale¹². Cette aspiration à l'autonomie politique est à la base même du fédéralisme canadien et de son principe fédératif que le Québec imposa à titre de condition sine qua non à son adhésion au vaste projet canadien de 1867.

2- Le principe fédératif au Canada

Comme le démontrent d'importantes études sur le sujet, le Québec accepta de rejoindre les rangs de la fédération canadienne à une seule condition. Le principe fédératif devait être le ciment du pacte politique qui l'unirait au reste du Canada¹³. Le Québec croyait ainsi s'assurer d'être pour toujours le seul maître de son identité nationale¹⁴. Le principe fédératif est concrétisé au travers du partage des compétences constitutionnelles prévu par l'*Acte d'Amérique du Nord Britannique*. Telles que l'exigèrent les Pères québécois de la fédération, les matières reliées à l'identité nationale et culturelle du Québec, comme l'éducation, la santé, la propriété et les droits civils, sont de responsabilité exclusive des États fédérés¹⁵. Inversement, les compétences trouvant un intérêt commun et général comme les frontières, la monnaie ou l'armée sont attribuées au gouvernement central. Afin de préserver l'intention originelle du pacte fédéral, toute interprétation constitutionnelle doit prendre en compte le compromis fédératif et sa dimension identitaire.

Les grandes centralisations fédérales

L'histoire fédérale du Québec fut marquée par certaines tentatives de centralisation du gouvernement fédéral. Celles-ci mirent durement à mal le principe fédératif. C'est pourquoi le Québec aura toujours tenté de résister à ces poussées uniformisatrices menaçant son autonomie politique et la pérennité de son existence nationale.

¹¹ François BOUCHER et Alain NOËL, « Introduction », dans *Fiscal federalism in multinational states: autonomy, equality, and diversity*, Montréal, McGill's-Queen University Press, 2021 à la page 6.

¹² *Id.* à la page 23; F. MATHIEU et D. GUÉNETTE, préc., note 9 aux pages 210 et 211; E. BROUILLET, préc., note 3, p. 110 ss; J. ANASTOPOULOS, préc., note 7, p. 13.

¹³ E. BROUILLET, préc., note 3; Guillaume ROUSSEAU, *L'État unitaire et la décentralisation en France et au Québec : identités nationales et identités régionales*, Thèse, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 2013; Nicolas PROULX, *Fiscalité et identités au Canada et au Québec : entre État-nation et fédéralisme fiscal*, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 2025.

¹⁴ E. BROUILLET, préc., note 3, p. 243.

¹⁵ *Id.*, p. 243.

À cet égard, la Première Guerre mondiale constitua un moment sans précédent de centralisation politique et fiscale. Ottawa instrumentalisa la situation pour accroître son pouvoir en s'introduisant dans le champ de l'impôt direct qui était jusqu'ici réservé aux États fédérés en pratique. Bien que cet impôt se prétendait temporaire, il fut rapidement permanisé après la guerre. Depuis le début de l'histoire de la fédération, les États fédérés souffraient d'un manque criant de ressources fiscales et financières. Cela traduisait l'existence d'un déséquilibre fiscal structurel et non contextuel. En s'arrogeant de manière prééminente ce champ de taxation, Ottawa aggravait la situation et assoyait sa domination sur les États fédérés.

Dans l'entre-deux-guerres, les surplus budgétaires ottaviens permirent d'instaurer les programmes à frais partagés. Ces subventions conditionnelles constituaient de graves violations au principe fédératif. Grâce à sa position hégémonique dans la base fiscale canadienne, Ottawa opérait une importante centralisation qui priverait les États fédérés de revenus autonomes. Cette situation eut pour effet d'affaiblir significativement la capacité des États fédérés à déployer des politiques publiques viables en toute autonomie.

Ces efforts de centralisation se poursuivirent pendant et après la Deuxième Guerre mondiale. Les locations des champs de taxation des États fédérés furent une hécatombe pour l'autonomie fiscale. Au nom de l'effort de guerre, le gouvernement fédéral fit pression sur les États fédérés afin qu'ils abdiquent momentanément leur autonomie fiscale. Ces derniers acceptèrent temporairement dû aux circonstances exceptionnelles et historiques. Ottawa s'imposa alors comme le gouvernement national de tous les Canadiens. Le pouvoir de taxer étant le pouvoir de gouverner, le gouvernement fédéral gouverna royalement. Or, après la Deuxième Guerre, il ne voulait plus faire marche arrière. Avec une énergie renouvelée, il tentait de faire signer à nouveau les ententes de location des champs de taxation. La chose était unimaginable pour le Québec qui devait préserver son autonomie fiscale pour des fins nationales évidentes :

« C'est l'une des prérogatives essentielles des États souverains de pouvoir prélever, par voie de taxation, de la manière qu'ils croient la meilleure, les deniers nécessaires au bon fonctionnement des services publics et à la mise en vigueur des lois adoptées par leur parlement, non seulement en vue du présent, mais en vue de l'avenir. **Le système fédéral qui comporte une répartition des pouvoirs publics entre les divers États fédérés doit comporter également une répartition corrélative des sources de revenus. À quoi servirait aux provinces de posséder les pouvoirs législatifs les plus étendus, si, par ailleurs, elles étaient empêchées de prélever les deniers que requiert l'exercice de ces pouvoirs? Et le gouvernement central qui s'approprierait toutes les sources de taxation, réduirait, en fait, les provinces à l'impuissance législative.** Il est facile de constater que **la province qui n'aurait d'autres revenus que les subsides que lui verserait l'État central, cesserait**

d'être un État souverain pour devenir un espèce d'organisme gouvernemental inférieur, sous la tutelle de l'autorité d'où elle tirerait ses moyens de subsistance.¹⁶ »

Comme le dira plus tard le premier ministre du Québec au moment du rapatriement unilatéral de l'impôt québécois : « Notre langue, notre foi, nos traditions, voilà autant de raisons particulières que nous avons de conserver notre liberté fiscale.¹⁷ »

Malgré tout, Ottawa se dévoua corps et âme à l'édiction d'un État-providence canadien d'un océan à l'autre qu'il pouvait se payer grâce à sa suprématie fiscale. Pour ce faire, il mit en place plusieurs vastes programmes canadiens qui contenaient des normes nationales, des critères, parfois des conditions. Inspirés du rapport Rowell-Sirois centralisateur¹⁸, ces programmes étaient délibérément déployés à l'intérieur de champs de compétence propres aux États fédérés. Pour cette raison, le Québec aura toujours résisté à ces empiètements, dénonçant sans relâche le soi-disant pouvoir fédéral de dépenser qui provenait de la domination injustifiée d'Ottawa dans les champs de taxation et d'un déséquilibre fiscal structurel.

De surcroît, toute initiative constitutionnelle québécoise doit nécessairement s'inscrire en droite ligne avec cette tradition historique de protection et de promotion des prérogatives constitutionnelles et politiques du Québec. Le projet de loi 1 semble, somme toute, le faire. À tout le moins, il appert que telle est son intention.

3- Le projet de loi 1 : un exercice utile

L'idée de doter le Québec d'une Constitution ne date pas d'hier. La chose fut souvent discutée par les experts et parfois même envisagée par les acteurs politiques. Cependant, jamais auparavant un gouvernement québécois n'avait osé proposer aussi formellement et sérieusement un projet de Constitution au Québec. À notre avis, le projet de loi 1, sans être parfait, est une proposition ambitieuse qui fait avancer la réflexion collective sur la place du Québec dans la fédération. Il

¹⁶ Duplessis MAURICE-L, *Mémoire du Gouvernement de la Province de Québec présenté à la Conférence fédérale-provinciale*, 1946, p. 7.

¹⁷ *Débats de l'Assemblée législative*, (1954), 24e Législature, 2e session, Vol. 2:, p. 684.

¹⁸ Alain NOËL, « L'héritage de la Commission Tremblay : penser l'autonomie dans un cadre fédéral rigide », (2007) 16-1 *Bulletin d'histoire politique* 105-122, 107, en ligne : <<https://www.erudit.org/fr/revues/bhp/2007-v16-n1-bhp04172/1054593ar/>> (consulté le 6 février 2025); François-Albert ANGERS, « Les relations fédérales-provinciales sous le régime de Duplessis », dans Alain-G. GAGNON et Michel SARRA-BOURNET, *Duplessis. Entre la grande noirceur et la société libérale*, Montréal, Les Éditions Québec/Amérique, 1997, p. 231-243 à la page 12; sur le fait que le rapport Rowell-Sirois est centralisateur voir A. LECOURE, G. P. MARCHILDON, M. R. OLFERT, D. BÉLAND et H. MOU, préc., note 9, p. 16.

convient de saluer l'initiative en question qui a pour humble vertu de ramener la question nationale du Québec au cœur de l'actualité et des discussions.

Il le fait d'abord en énonçant sans complexe sa vision de l'identité québécoise, des institutions, des valeurs distinctes québécoises et des droits collectifs de sa nation, au travers d'une Constitution formelle. Depuis 1982, le Québec évolue dans un cadre constitutionnel auquel il n'a jamais consenti. Plus encore, le gouvernement fédéral s'est adonné, à un certain nombre d'occasions, à des politiques de centralisations politiques et fiscales mettant en péril le principe fédératif. Le projet de loi 1 semble être une tentative louable du Québec de reprendre une certaine initiative et d'articuler sa propre conception de son ordre constitutionnel. Pour y arriver, il rappelle son histoire, ses caractéristiques fondamentales, les principes de base de son autonomie et son statut particulier au sein de la fédération. En ce sens, le texte ne peut être réduit à une valeur symbolique. Il crée de toute évidence un certain cadre d'action interne visant à rétablir l'équilibre dans les relations fédérales et à contrer les tendances centralisatrices affectant l'exercice concret des compétences québécoises.

L'utilité du projet de loi repose aussi sur le fait qu'il fournit à l'Assemblée nationale des outils innovateurs et concrets pour renforcer l'autonomie constitutionnelle. Par exemple, la possibilité d'émettre une directive de préservation de l'autonomie constitutionnelle.

4- La possibilité pour l'Assemblée nationale d'émettre une directive au sujet de la préservation de l'autonomie constitutionnelle du Québec à la suite d'une initiative fédérale

L'article 17 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* proposée dans le projet de loi 1 constitue probablement la meilleure proposition faite depuis des lustres pour promouvoir l'autonomie politique québécoise. Le pouvoir de dépenser fédéral, bien que jamais reconnu officiellement par le Québec, est une entorse sérieuse au principe fédératif dont le danger pour l'autonomie politique québécoise n'est plus à démontrer. La Commission Séguin en fit savamment la démonstration. Ce pouvoir permet au gouvernement fédéral de s'introduire dans les champs de compétence provinciale, grâce à sa suprématie fiscale fédérale qu'il s'est arrogée depuis la Première Guerre mondiale.

L'article 17 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* permettrait à l'Assemblée nationale de mettre en branle un état de résistance face aux initiatives ottaviennes. La mesure

offrirait alors un mécanisme pour répondre aux centralisations fédérales. Elle encadrerait la conduite des ministères et organismes et préviendrait l'acceptation de conditions fédérales contraignantes. Du même souffle, elle concourrait à la préservation de la capacité décisionnelle du Québec dans ses champs de compétence.

Toutefois, nous aimerions porter à l'attention des parlementaires d'un problème dans la rédaction de cette disposition. Le présent libellé stipule :

« 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'imisce dans un domaine relevant des compétences constitutionnelles du Québec [...] » (notre soulignement)

Ce libellé devrait être amendé afin que le mécanisme de l'article 17 puisse être déclenché dès l'existence d'une appréhension légitime. L'objectif de ce mécanisme est de prévenir et non de guérir. L'article 17 doit permettre d'agir avant que l'initiative fédérale ne fasse ses dommages. Le libellé actuel porte à confusion et laisse supposer qu'il faudrait attendre qu'une initiative fédérale soit déployée. Cela empêcherait la disposition d'avoir un véritable impact, à notre humble avis. L'expressions « à la suite d'une initiative fédérale ayant pour effet » pourrait être remplacée par « advenant une appréhension raisonnable d'initiative fédérale qui aurait pour effet ».

Le cas récent de la création d'un programme fédéral d'assurance dentaire témoigne bien de la pertinence d'une telle disposition. Par la création de ce programme, Ottawa établit certains critères d'admissibilité et des barèmes nationaux des services couverts. En somme, il s'imisce dans les compétences provinciales et dicte les paramètres d'application de politiques qui devraient relever des choix du Québec avec des deniers entre autres trop généreusement prélevés au Québec. Or, dans l'état actuel des choses, il est plutôt difficile pour Québec d'organiser une résistance convaincante. Il aurait fallu agir bien avant. Le mécanisme prévu à l'article 17 aurait été un instrument utile pour résister à ces entreprises fédérales indésirables. Il favoriserait la préservation de l'autonomie politique québécoise tout comme le ferait d'ailleurs la création d'un Conseil constitutionnel québécois.

5- La création d'un Conseil constitutionnel québécois

Nous accueillons avec enthousiasme la création annoncée d'un Conseil constitutionnel québécois. Cette mesure doit être comprise comme complémentaire à celle de l'article 17. Nous renvoyons donc à l'analyse de l'autonomie politique du Québec et de l'article 17 effectuée plus haut.

Le Conseil constitutionnel aurait compétence pour évaluer les empiètements du gouvernement fédéral dans les champs de compétence du Québec. Il participerait à la protection de l'autonomie politique du Québec et offrirait au Québec des leviers pour que soient discutées, notamment, certaines initiatives centralisatrices du gouvernement fédéral. Plus généralement, il permettrait au Québec d'obtenir des avis importants sur des questions touchant directement des aspects de son identité et de ses droits collectifs.

Finalement, il interprétera la Constitution québécoise. Cela n'est pas un détail en soi. Lorsqu'une centralisation fédérale a lieu, la question devient aussi politique qu'émotive. Il est extrêmement pertinent que le Québec puisse obtenir un avis d'experts sur la question. D'autant plus que le Conseil constitutionnel finira par développer une savante et sagace expertise sur la Constitution québécoise que nul autre ne détiendra à moyen et long terme.

Il est aussi très pertinent que cette expertise soit multidisciplinaire et non seulement juridique. Il s'agit d'une sagesse pouvant échapper aux tribunaux conventionnels qui ne se concentrent que sur l'aspect juridique. Cette analyse juridique est importante, mais les avis donnés par le Conseil constitutionnel bénéficieraient très certainement d'une analyse complète d'une situation aussi complexe et pluridimensionnelle qu'une centralisation politique fédérale, entre autres.

La création d'un Conseil constitutionnel serait une avancée pour la protection de l'autonomie politique québécoise. Il en va de même de la création d'une agence du revenu unique à Québec qui, bien qu'elle ne concerne pas le Projet de loi 1 à première vue, doit faire partie des revendications politiques du Québec qui suivront les discussions constitutionnelles instiguées par le Projet de loi 1.

6- La création d'une agence du revenu unique à Québec

Faut-il le rappeler, le principe fédératif au Canada a été instauré dans le but de permettre au Québec de préserver son autonomie politique qui assure à son tour l'épanouissement de son identité nationale. Les compétences réservées aux États fédérés sont, pour cette raison, les compétences qui importent sur le plan humain, culturel et identitaire. Le fédéralisme fiscal doit, en pratique,

permettre de donner vie à ces compétences. L'autonomie fiscale est la prémisse de l'autonomie politique. Elle exige de pouvoir lever des impôts en quantité suffisante et d'en choisir l'affectation, au travers respectivement d'une politique fiscale et budgétaire. Mais, l'autonomie politique d'une nation doit s'incarner plus concrètement encore. Tout État proprement autonome doit aussi posséder une administration autonome pour voir à l'application, la surveillance et au déploiement des politiques nationales qu'il établit. Sans autonomie administrative, l'autonomie politique se voit condamnée à l'insignifiance.

L'administration fiscale autonome est, au Québec, la suite logique du principe fédératif qui lui permet l'autogouvernance dans ses affaires nationales. Depuis la création du Bureau du revenu à la fin du 19^e siècle, le Québec conçoit que son autonomie fiscale et politique passe, entre autres, par cette administration fiscale. S'il n'était pas vrai que l'autonomie politique et fiscale du Québec passait aujourd'hui par l'Agence de Revenu du Québec, il n'y aurait également aucun but à avoir un ministère de l'Éducation, un ministère de la Santé, un ministère de la Culture, un ministère de la Justice, etc., au Québec. On pourrait simplement délaissier la mise en œuvre et la gestion des politiques publiques québécoises à Ottawa. Or, cette idée est absurde et le Québec désire être maître chez lui du début à la fin. L'administration gouvernementale du Québec doit être comprise comme le véhicule prosaïque concrétisant son autonomie nationale au quotidien. Revenu Québec n'en fait pas exception. De la même manière qu'une politique nationale de l'éducation doit avoir son ministère de l'Éducation pour la réaliser, la politique fiscale québécoise nécessite l'existence d'un Revenu Québec fort et compétent pour permettre à la nation de financer de manière autonome ses politiques publiques qui incarnent ses choix et valeurs de société.

Dans cet ordre d'idées, la proposition du rapport Proulx-Rousseau visant la création d'une agence de revenu unique doit être sérieusement étudiée. Elle permettrait d'accroître l'efficacité administrative, éviter les dédoublements de même nature, effectuer des économies d'échelle, ainsi qu'améliorer l'expertise de Revenu Québec. Le Gouvernement du Québec pourrait, par voie administrative, s'entendre avec Ottawa pour qu'il assume l'entière responsabilité de l'administration des déclarations annuelles de revenu. De plus, les revenus provenant de la TPS fédérale sont déjà complètement gérés par Québec. Il est admis de tous que le Québec a déjà fait preuve de sa très grande capacité à assurer de telles responsabilités. D'autre part, l'instauration d'une administration unique du revenu devrait absolument être mise sur pieds à Québec plutôt

qu'à Ottawa. Le contraire constituerait une centralisation fiscale et entrerait en violation de l'autonomie fiscale et politique du Québec.

7- L'accroissement de l'espace fiscal du Québec

La Révolution tranquille fut notamment caractérisée par un grand développement de l'État québécois. Le rapatriement unilatéral de l'impôt par Maurice Duplessis en 1954 aura constitué, à l'échelle de l'histoire du Québec, la bougie d'allumage de cet immense développement national. L'autonomie fiscale que garantissait l'impôt sur les particuliers du Québec lui offrait les outils nécessaires pour établir les politiques publiques nationales auxquels il aspirait. Durant cette époque, le Gouvernement du Québec fit pression sans relâche à Ottawa, afin que celui-ci concède une partie de sa suprématie fiscale issue de l'occupation disproportionnée des champs de taxation canadiens. De ce bras de fer entre Ottawa et Québec est né l'abattement spécial du Québec. Cet espace fiscal permet, encore aujourd'hui, à Québec d'occuper lui-même une part de l'espace fiscal canadien pour financer et mettre en œuvre certains programmes de manière autonome.

Le déséquilibre fiscal est une réalité bien connue qui a, notamment, été démontrée par la Commission Séguin. Le gouvernement fédéral prélève ainsi trop de revenus par rapport à ses besoins véritables de financement. De l'autre côté, les États fédérés se retrouvent acculés au pied du mur. Les ressources financières dont ils disposent peinent à couvrir le coût réel des responsabilités constitutionnelles qui leur incombent.

Dans le contexte des discussions constitutionnelles qui sont alimentées par ce projet de loi, le Québec doit amorcer des négociations avec le gouvernement fédéral, dans l'objectif de se retirer du transfert canadien en matière de programmes sociaux. Il doit, en échange, obtenir un espace fiscal accru. Cette proposition retrouvée à la recommandation 19 du rapport Proulx-Rousseau n'est pas nouvelle. Elle fait écho aux recommandations de la Commission Séguin¹⁹. Un transfert en points d'impôt constituerait une grande avancée pour l'autonomie fiscale et politique du Québec puisque le Québec lèverait lui-même cette portion d'impôt. Il dépendra dès lors un peu moins des transferts fiscaux fédéraux et Ottawa disposera de moins de surplus de capacité fiscale à dépenser dans les compétences du Québec. Un tel gain politique pour la nation québécoise poursuivrait la

¹⁹ QUÉBEC (PROVINCE). COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL et Yves SÉGUIN, *Commission sur le déséquilibre fiscal: rapport.*, Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal., 2002, p. 156 et ss; A. NOËL, préc., note 18, 109 et 110.

tradition d'autonomie fiscale et politique instiguée par la Révolution tranquille. D'autant plus qu'elle favoriserait toujours davantage le développement de l'expertise administrative fiscale de Revenu Québec indispensable à l'autonomie du Québec.

Conclusion

Sans tout régler les problèmes du fédéralisme canadien, le projet de loi 1 représente une avancée intéressante pour l'autonomie constitutionnelle du Québec. L'intégration d'une Constitution québécoise dans l'ordre juridique constitue un acte normatif structurant, qui clarifie les responsabilités propres du Québec et renforce la légitimité de ses institutions dans l'exercice plein et entier de ses compétences.

L'article 17 qui institue la directive de préservation de l'autonomie constitutionnelle illustre particulièrement bien l'audace du projet de loi. Dans un contexte où le gouvernement fédéral nous aura habitué à le voir multiplier sporadiquement les initiatives pour s'introduire dans des domaines relevant traditionnellement des compétences des États fédérés, ce mécanisme offre au Québec une capacité d'action concrète, ordonnée et préventive. Il permet d'éviter que l'ingérence fédérale ne devienne un fait accompli et assure que les choix collectifs du Québec demeurent entre les mains des institutions québécoises. En ce sens, le projet de loi 1 ne se contente pas que de rappeler les principes du fédéralisme canadien : il outille le Québec pour les faire respecter.

Nous espérons que les parlementaires québécois sauront voir l'importance de l'exercice qui se dresse devant eux. Nous pouvons bien évidemment avoir notre part de critiques et nos réserves concernant tout projet de loi. Il importe néanmoins d'aborder cette proposition constitutionnelle singulière comme le premier pas d'une démarche pouvant ouvrir la porte à quelque chose d'important pour l'avancement de l'autonomie politique de la nation québécoise. Il faudra pour cela que Québec agisse de manière concertée et établisse, notamment, un programme cohérent de revendications politiques et constitutionnelles qui doit être formulé à Ottawa. Le Québec doit redevenir plus ambitieux sur le plan constitutionnel et le Projet de loi 1 peut être, à cet égard, le début d'un temps nouveau. Pour cette raison, nous croyons que le projet de loi mérite d'être salué.