

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC SUR LE PROJET DE
LOI 1, INTITULÉ LOI CONSTITUTIONNELLE DE 2025**

**Par André Binette, constitutionnaliste, auteur de La fin de la
monarchie au Québec (Éditions du Renouveau québécois,
2018)**

24 novembre 2025

Introduction

La Constitution du Québec est une idée qui a fait l'objet d'une très longue gestation. Elle aurait d'abord été proposée par Jean Drapeau, l'ancien maire de Montréal, en 1959. Elle a été reprise par la Commission constitutionnelle du Parti Libéral du Québec en 1965. Daniel Johnson en a fait l'un des éléments de son programme électoral en 1966.

Plus récemment, Jacques-Yvan Morin a repris ce flambeau à l'intérieur du Parti Québécois après le premier référendum sur la souveraineté. Sa position a été reformulée à quelques reprises par Daniel Turp, professeur et député. Je me suis moi-même prononcé en faveur d'une Constitution du Québec dans plus d'un texte.

Mon appui à cette idée était fondé sur la croyance qu'une Constitution du Québec s'ajouterait aux grandes lois qui définissent la nation québécoise et renforcent son identité. Ces lois sont à mes yeux, dans l'ordre chronologique, la *Charte des droits et libertés du Québec* (adoptée dans sa version originale en 1975), la *Charte de la langue française* (loi 101, 1977), la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* (loi 99, 2000) et la *Loi sur la laïcité* (loi 21, 2019).

Ces lois sont issues de trois partis politiques différents. Les deux premières ont été considérablement modifiées par les autres partis lorsqu'ils ont formé le gouvernement tour à tour. Trois d'entre elles ont été contestées devant les tribunaux canadiens. Malgré tout, elles font généralement l'objet d'un consensus qui tend à s'accroître avec les années, même si leurs modalités font toujours l'objet de débats démocratiques et passionnés.

Le projet de loi 1 a pour but de s'inscrire dans cette importante lignée. Il doit cependant être rejeté pour des raisons qui tiennent à la fois à la procédure de son adoption et à son contenu.

Le projet de loi 1 rappelle les lois linguistiques qui ont précédé l'adoption de la *Charte de la langue française : la Loi pour promouvoir la langue française au Québec* (loi 63, 1969) et la *Loi sur la langue officielle* (loi 22, 1974). Ces lois linguistiques, adoptées par des gouvernements formés par la défunte Union nationale et le Parti Libéral, ont été des échecs. Elles ont été rapidement abrogées.

Il a fallu l'arrivée au pouvoir du Parti Québécois en 1976 pour adopter une loi fondamentale en matière linguistique qui sert aujourd'hui de référence, même si elle a été vivement combattue au moment de son adoption par les partis d'opposition.

Je crois qu'il en sera de même avec le projet de loi 1. Celui-ci a le grand mérite de lancer un débat sur la Constitution du Québec qui était jusqu'ici réservé aux initiés. Toutefois, même s'il est adopté en 2026, il n'aura probablement pas une longue existence pour les mêmes raisons qui ont conduit à l'échec des lois 63 et 22 : il ne reflète pas les aspirations de la majorité des Québécois, et il ne contribue nullement à résoudre les problèmes politiques qu'il prétend traiter.

Constitution autonomiste et constitution souverainiste

Même si je suis souverainiste, je crois fermement, avec égards pour l'opinion contraire, qu'une constitution autonomiste dans le cadre canadien est une bonne idée, à une condition : elle doit contribuer à renforcer l'autonomie du Québec comme l'ont fait les quatre lois fondamentales mentionnées. À ce propos, le projet de loi 1, malgré les apparences, est très décevant.

Pour renforcer l'autonomie du Québec, la Constitution du Québec doit remettre en question les aspects les plus inacceptables du *statu quo* constitutionnel imposé en 1867 et à nouveau en 1982, chaque fois sans le consentement du peuple québécois. En empruntant une image employée par un distingué confrère, le projet de loi 1 constitue plutôt un ornement du *statu quo*. C'est un coup d'épée dans l'eau qui est en réalité un constat d'impuissance constitutionnelle qui n'est pas à l'honneur du Québec.

Il n'y a pas là de quoi empêcher quiconque à Ottawa de bien dormir. D'ailleurs, il semble bien que la réaction du gouvernement fédéral jusqu'ici a été de réprimer un bâillement, ce qui est un signe que pour lui la Constitution du Canada n'est nullement menacée ou modifiée de manière significative par ce projet. C'est un débat québéco-québécois qui n'a aucune incidence sur le Canada. Malgré quelques cris d'orfraie dans les médias anglophones, le projet de loi 1 n'est pas généralement pris au sérieux hors-Québec, et avec raison. Si ce projet de loi changeait sérieusement quelque chose, ça se saurait.

Le Québec, comme les autres provinces canadiennes, a bien fonctionné depuis 1867 sans constitution formelle. À cet égard, sa situation juridique ressemble à celle du Royaume-Uni, qui ne s'est jamais donné la peine de codifier ses règles constitutionnelles, contrairement à la France qui a adopté une douzaine de constitutions depuis sa Révolution. L'adoption d'une constitution autonomiste du Québec ne correspond donc pas à une nécessité juridique.¹

Une bonne constitution autonomiste vaut mieux qu'une absence de constitution, mais il vaut mieux une absence de constitution qu'une mauvaise constitution autonomiste. Le projet de loi 1 est une mauvaise constitution autonomiste.

Une constitution autonomiste n'est pas une constitution souverainiste. Son objet n'est pas de faciliter la réalisation d'un État souverain, qui sur le plan juridique nécessitera l'adoption d'une constitution transitoire, et ensuite une constitution permanente. Cependant, une bonne constitution autonomiste sera une expression majeure du droit à l'autodétermination interne du peuple québécois, peut-être plus que toute autre loi depuis le *Code civil* de 1866, même si ce droit et ce peuple ne sont pas reconnus par la Constitution du Canada.

¹ La Colombie-Britannique est la seule province jusqu'ici à s'être dotée d'une loi constitutionnelle : *Constitution Act*, RSBC 1996, c. 66.

Une bonne constitution autonomiste doit exprimer vigoureusement l'aspiration historique du peuple québécois à une autonomie croissante, de préférence dans le cadre canadien pour la majorité des Québécois jusqu'ici. Cette aspiration est le fil conducteur de l'histoire moderne du Québec depuis la Révolution tranquille. Cette quête d'autonomie peut déboucher sur la souveraineté plus ou moins rapidement. Elle peut aussi, en théorie, être satisfaite à l'intérieur d'une Constitution canadienne profondément transformée, ce qui n'est toutefois pas une perspective réaliste. Devant cette impasse, le projet de loi 1 fait du sur-place en voulant donner l'impression d'avancer.

Le projet de loi 1 n'exprime pas de manière crédible et convaincante la soif d'autonomie accrue du peuple québécois. Il s'enferme dans un légalisme et des technicalités superficielles. Il n'est ni attrayant, ni mobilisateur. Si les Québécois veulent une constitution, ils ne se reconnaîtront pas dans le projet de loi 1, qui ne justifie pas son existence parce qu'il ne démontre pas son utilité.

Il y a longtemps qu'une constitution autonomiste aurait dû être adoptée. Elle aurait dû être adoptée par Robert Bourassa, par René Lévesque qui l'a sérieusement envisagée, ou par Bernard Landry. Le peuple québécois veut se donner librement pour la première fois de son histoire la constitution de son choix. Les Québécois veulent s'approprier LEUR constitution et l'opposer à la Constitution illégitime du Canada. À ce propos, tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale dans le passé ont eu contre l'idée d'une constitution autonomiste du Québec un blocage psychologique qui était malsain et paralysant.

Il ne fait aucun doute que le projet soumis par la CAQ est légal dans le cadre canadien, au point d'être légaliste à l'excès. Toutefois, il est faux d'affirmer que ce projet soumis par la CAQ modifie l'architecture constitutionnelle du Canada. Il ne fait que modifier l'architecture constitutionnelle d'une province canadienne, qui est le Québec. Il ne conteste pas le statu quo, il le renforce. Ce projet n'accroît que superficiellement et symboliquement l'autonomie du Québec. Il ne renforce aucunement le Québec au sein du Canada. Il entretient de

grandes illusions, qui ne tiennent pas compte de la nature du Canada et de son refus permanent de tenir compte des aspirations du peuple québécois.

Des lacunes majeures

Une lacune majeure du projet de constitution est qu'il n'affirme pas clairement la souveraineté du peuple québécois dans son État. À cet égard, le projet devrait s'inspirer de l'article premier de la Constitution de la Suède de 1974 :

Article premier.

En Suède, les pouvoirs publics émanent du peuple.

La Suède est une monarchie constitutionnelle comme le Canada. L'existence de cette monarchie n'est pas imposée au peuple suédois, mais est soumise à sa volonté souveraine.

Une disposition affirmant clairement la souveraineté du peuple ferait comprendre que l'existence de la monarchie au Québec, et la Constitution du Canada dans sa totalité, sont soumises au consentement du peuple québécois.

La souveraineté du peuple n'existe pas en droit canadien. Il faudrait l'affirmer en droit québécois.

La deuxième lacune fondamentale du projet de constitution est qu'il ne réclame pas pour le peuple québécois les pouvoirs essentiels à sa survie et son épanouissement, tels qu'une compétence exclusive sur l'immigration, la langue, la culture et les moyens de télédiffusion et de communication publics, avec les points d'impôt correspondants. Il s'incline devant la Constitution du Canada de 1867 et de 1982. Il se cantonne dans un repli défensif et timoré.

Le Québec est une nation dans le Canada. Les débats référendaires ont essentiellement porté sur la question de savoir si sa soif d'autonomie peut être étanchée à l'intérieur du Canada. Une bonne constitution autonomiste doit poser cette question à nouveau.

Une constitution du Québec qui ne pose pas la question de la place du Québec dans un Canada dont la constitution serait remaniée ne justifie pas son existence et est un leurre historique. Une constitution provinciale du Québec qui évite de soulever directement et franchement la question nationale n'a pas sa raison d'être. Le projet devant nous actuellement ne le fait nullement. Pour ce motif parmi d'autres, il est de peu d'intérêt et doit être rejeté.

Une illusion néfaste et dangereuse

Toute tentative de modifier unilatéralement la Constitution du Canada, qui est la constitution d'une autre nation, est purement symbolique, peu convaincante et sans aucun effet juridique. Les nationalistes fédéralistes continuent de se raconter des histoires au sujet du Canada, même s'ils sont constamment démentis par les faits. Ce projet de constitution repose sur l'illusion néfaste et dangereuse que le Québec peut être aujourd'hui autonome sur les questions essentielles à son avenir au sein du Canada. Chercher à modifier la Constitution du Canada, comme le fait le projet de loi 1, c'est se tromper de constitution.

Le projet de loi 1 devrait contenir des dispositions qui, autant que possible, recueilleront un large consensus au Québec dans un délai rapproché. La souveraineté du Québec ne fait pas l'objet actuellement d'un tel consensus. Voilà pourquoi il est justifié de ne pas la considérer à ce moment tout en ne l'excluant pas pour l'avenir. Il faut renforcer la souveraineté du peuple québécois au moyen de l'exercice de son droit à l'autodétermination, qu'aucun autre peuple n'a le droit de limiter, même s'il doit coexister avec celui des peuples autochtones et du peuple canadien. Il ne s'agit pas ici de la souveraineté de l'État, mais de la souveraineté du peuple dans l'État. Une telle démarche ne préjugerait en rien de l'avenir; elle étendra le champ des possibilités.

L'adoption d'une constitution autonomiste ne limite d'aucune manière l'exercice ultérieur du droit à l'autodétermination en faveur d'autres options. Il n'est pas vrai qu'une bonne constitution autonomiste

renforcera le statu quo. Même si elle sera adoptée dans le cadre de la constitution canadienne, elle devrait aussi, si elle est bien faite, permettre de contester ce cadre plus facilement par sa plus grande légitimité. L'important est que la Constitution du Québec acquière une légitimité que la Constitution du Canada, particulièrement sa version adoptée en 1982, n'a jamais obtenue au Québec.

Il faut retenir et diffuser les enseignements suivants découlant du processus d'adoption moralement déplorable de la Constitution canadienne de 1982 :

1. Pour établir sa légitimité solidement, la procédure d'adoption d'une constitution est aussi importante que son contenu. Elle ne peut donc être réservée à des élites ou à la classe politique. Cette procédure doit être largement démocratique et doit aussi faire l'objet d'un consensus. Une procédure d'adoption strictement parlementaire telle que celle qui a été suivie pour la Constitution canadienne en 1867 et en 1982 est inacceptable au Québec au 21^e siècle parce qu'elle n'est pas suffisamment démocratique;
2. La meilleure manière d'obtenir le consentement clair et indéniable du peuple québécois à un projet de constitution, et ainsi d'établir sa légitimité démocratique, est par un référendum, quelle que soit par ailleurs la procédure de rédaction de ce projet;
3. Il faut obtenir le consentement clair et indéniable du peuple québécois à un projet de Constitution du Québec. La Constitution du Québec ne sera pas imposée au peuple québécois comme le fut la Constitution du Canada, sinon elle suscitera une résistance appropriée.

Par ailleurs, comme le professeur Marc Chevrier a écrit au sujet du projet de loi 1,

« Que la « constitution » du Québec n’advienne ni d’un référendum ni d’une élection, forme peut-être aussi le signe qu’elle ne change rien du tout au cadre constitutionnel à l’intérieur duquel l’Assemblée nationale québécois exerce une « fonction constituante » de faible portée, qui ne nécessite donc pas une validation démocratique extraordinaire. »²

La Constitution du Québec et l’identité nationale

Le peuple québécois n’a jamais adopté sa propre constitution au cours de son histoire. Depuis l’arrivée des Européens sur ce continent, les diverses constitutions qui se sont appliquées au Québec ont toujours été imposées par d’autres : la France, le Royaume-Uni, le Canada, trois États qui ont dominé ce qui est aujourd’hui le Québec. Si un peuple se définit par sa constitution librement adoptée, il peut aussi le faire, faute de mieux et tant qu’il n’a pas l’occasion de faire de meilleurs choix, par sa longue résistance à des constitutions qu’il subit.

Le peuple québécois doit cesser de se définir par la négative, par son rejet frustré de sa non-reconnaissance dans la Constitution du Canada. Il doit se définir plus positivement sur le plan constitutionnel comme il l’a déjà fait dans ses lois. C’est un pas logique et nécessaire de plus dans la direction d’une affirmation historique de longue durée.

La Constitution du Canada a admis depuis 1867 l’existence de constitutions provinciales. Elle n’a pas prévu, mais pas exclu, qu’une constitution provinciale soit aussi nationale. La Constitution du Canada ne reconnaît pas la nature multinationale du Canada, ce qui mine sa légitimité et pourrait à terme lui être fatale.

Une autre leçon à retenir de 1982 est qu’une constitution ne doit jamais s’éloigner des faits sociaux fondamentaux, telle que l’existence de la nation québécoise, car elle ouvre alors la porte à sa remise en question.

Juridiquement, le Québec est déjà doté d’une constitution provinciale au sens matériel du terme. Cela signifie qu’il y a déjà une matière constitutionnelle qui se dégage des principales lois du Québec ou

² M. Chevrier, « Le Québec dans l’Union canadienne, À propos d’une constitution prétendue », L’Agora, revue en ligne, 16 octobre 2025.

d'autres règles de droit. Cette matière est composée des dispositions centrales des lois plus importantes ou encore de certaines règles non écrites, telles que la fonction de premier ministre ou le principe de la responsabilité ministérielle, qui fait que l'existence du gouvernement du Québec dépend du soutien d'une majorité de députés. En cela, la constitution actuelle du Québec ne diffère pas de celle du Royaume-Uni. Elles sont l'une et l'autre non codifiées et dites non formelles dans le jargon juridique. La Constitution du Canada est partiellement formelle et codifiée.

Tout cela serait de peu d'intérêt autre que technique n'eût été le projet d'édification nationale qui le sous-tend. Même les souverainistes devraient accepter qu'après deux échecs de leur projet, il faut que nous fassions mieux et que nous commençons par le commencement. Il n'est nullement extraordinaire en droit constitutionnel qu'un État fédéré se donne sa propre constitution; il est extraordinaire que le Québec ait attendu si longtemps.

Tous les États américains sont dotés de leurs propres constitutions, qui sont le socle de leur autonomie. La première version de certaines d'entre elles date d'avant la Constitution des États-Unis. Les constitutions des États fédérés existent aussi dans d'autres fédérations. Cependant, ce qui confèrera à la Constitution du Québec un dynamisme original, c'est qu'elle sera aussi la constitution d'une nation minoritaire dans un ensemble fédéral.

Notre autodéfinition constitutionnelle doit exprimer un refus du statu quo. L'adoption de la Constitution du Québec doit être vue comme une étape préliminaire et incontournable vers l'établissement d'une nouvelle relation avec le Canada, qu'elle contribuera à établir. Nous nous demanderons pourquoi nous ne l'avons pas adoptée plus tôt.

La Constitution et la Charte des droits

Les auteurs de la Constitution du Québec devront avoir l'humilité de savoir qu'ils sont appelés à fixer un cadre dont le contenu évoluera. La première version de la Charte des droits du Québec a été adoptée en

1975. Elle est très différente du contenu de cette Charte aujourd'hui, mais celle-ci est toujours demeurée une loi majeure, plus avancée à certains égards que la Charte canadienne et plus proche des valeurs du peuple québécois, notamment en ce qui concerne la laïcité de l'État. Il doit en être ainsi de notre première constitution.

La Cour suprême a ouvert la porte à une constitution codifiée du Québec il y a plus de trente ans. Elle a déjà établi que la Charte des droits du Québec a une valeur quasi-constitutionnelle eu égard à la Constitution du Canada. Elle reconnaissait ainsi qu'il existait un échelon intermédiaire dans la hiérarchie des normes juridiques, situé entre les lois provinciales et la constitution canadienne, qui n'est pas occupé pleinement.

Après des débats qui ont divisé les juristes pendant plusieurs années, l'Assemblée nationale a réussi à placer la Charte québécoise au-dessus des autres lois du Québec en insérant l'exigence d'une clause dérogatoire pour ne pas la respecter, et en frappant de nullité une loi qui serait contraire à la Charte et qui ne contiendrait pas une telle clause. Le Canada, qui avait fait de même dans la *Déclaration canadienne des droits* en 1960, a renchéri en insérant de pareilles dispositions dans sa constitution en 1982.

Il va de soi que les principales dispositions de la Charte des droits du Québec, y compris sa clause dérogatoire (ou de souveraineté parlementaire), devraient faire partie de la Constitution du Québec.

Il faudrait profiter de l'occasion au passage pour resserrer les conditions d'utilisation de la clause dérogatoire. Elle peut maintenant être adoptée par une simple majorité parlementaire. Étant donné la gravité d'une telle décision, ce seuil devrait être établi aux deux tiers des membres de l'Assemblée nationale dans au moins deux partis différents. Ainsi, une atteinte à des droits fondamentaux ne pourrait pas être associée à une vision partisane. De plus, la restriction temporelle de la Charte canadienne devait être reprise. Une clause dérogatoire d'une durée de cinq ans aurait le mérite de forcer un réexamen à

intervalles réguliers et de s'assurer que la première décision est toujours justifiée.

La règle des deux tiers dans deux partis pourrait aussi servir comme procédure de modification de la constitution dans son ensemble. On devrait cependant y ajouter une alternative qui serait la faculté de recourir au référendum pour les modifications majeures. Une telle alternative existe dans la constitution de la Cinquième République française actuellement en vigueur.

Le droit à l'autodétermination du peuple québécois

Le cœur de la Constitution du Québec se trouve déjà à mes yeux dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives de l'État et du peuple du Québec*, dite loi 99. Cette loi a été déclarée valide par la Cour d'appel en 2021. Le procureur général du Canada a décidé de ne pas la porter devant la Cour suprême, ce qui signifie qu'il estimait que le jugement du plus haut tribunal ne serait pas différent.

Cette loi comporte treize articles. Ils devraient tous être repris dans la Constitution du Québec afin de leur donner une plus grande autorité et une plus grande visibilité. Je reproduis ici les trois premiers :

« 1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.

3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.

Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa. »

René Lévesque a déclaré en 1980 que l'exercice du droit à l'autodétermination était le principal acquis irréversible du premier référendum sur la souveraineté. Robert Bourassa a réitéré notre liberté de choisir collectivement. Le gouvernement de Lucien Bouchard a inscrit ce droit dans les lois du Québec. Il faut maintenant faire un pas de plus dans cette continuité historique et non partisane en le proclamant dans la Constitution du Québec.

Il est temps que le Québec se dise oui à lui-même en proclamant son droit d'exister et sa volonté de durer à ses conditions. Ce sera l'assise d'une nouvelle évolution.

Échéancier et révision

Un projet acceptable de Constitution du Québec doit être soumis à un référendum. Ce référendum peut avoir lieu en même temps que les prochaines élections québécoises, en ajoutant la question de l'approbation du projet de constitution au bulletin de vote.

La procédure de rédaction doit être largement démocratique, ce qui suppose au minimum une commission parlementaire spéciale qui sillonne les régions du Québec pendant plusieurs mois pour écouter les propositions de notre peuple. La procédure qui a été retenue de consultation parlementaire conventionnelle est loin d'être suffisamment démocratique. Elle prive le projet de constitution de tout caractère novateur, dynamique ou rassembleur. Elle assure que le projet de loi 1, s'il est adopté, n'aura pas une plus grande légitimité que la *Loi constitutionnelle de 1982* qui a été imposée au peuple québécois et à l'Assemblée nationale.

L'important à ce stade est qu'il y ait une constitution dont nous soyons fiers. S'il n'atteint pas cet objectif, il faudra conclure que le projet de loi 1 n'est que le produit d'un calcul pré-électoral d'un parti qui est en réalité un tiers-parti au pouvoir, parce qu'il n'a l'appui que de moins de 20% des électeurs au moment d'écrire ces lignes en fin de second mandat.

La Constitution du Québec devrait prévoir sa propre révision dans un délai maximal de dix ans après son adoption. Ceux qui seront restés sur leur faim devraient avoir une seconde chance de faire valoir leurs options légitimes. S'il y a lieu, une assemblée constituante pourrait être mise sur pied à ce moment après qu'une loi ait tranché des questions difficiles relatives à son mandat, sa composition, son échancier, les ressources à sa disposition et sa relation avec l'Assemblée nationale.

Deux sujets particuliers

Sur deux sujets sur lesquels j'ai acquis une expertise spécifique au cours de ma carrière, la monarchie et les droits autochtones, ce projet de constitution est plus que déficient. Il est nuisible et contraire à l'intérêt public dans les deux cas. Il est figé dans la pensée du 20^e siècle.

Vers l'abolition de la monarchie et la République du Québec

Selon des sondages réitérés sur plusieurs années, 70% des Québécois, 80% chez les francophones, ne veulent pas de la monarchie. La monarchie n'a aucune acceptabilité sociale au Québec. À cet égard, ce projet de constitution est profondément antidémocratique. La présente Assemblée nationale a voté à l'unanimité en décembre 2023 en faveur de l'abolition de la monarchie. Le gouvernement a toutefois choisi d'inviter la lieutenante-gouverneure pour ouvrir la présente session parlementaire.

Une telle incohérence constitutionnelle laisse pantois, quand elle ne suscite pas une profonde dérision. Elle révèle une grande faiblesse de la pensée. Les rédacteurs du projet de loi 1 n'étaient pas à l'écoute du peuple québécois. C'est ainsi que l'on est amené à déconsidérer l'Assemblée nationale et l'ensemble de ses élus. Le projet de loi 1 nourrit le cynisme des citoyens.

Ce gouvernement est allé jusqu'à confondre la monarchie avec les droits autochtones, en tombant dans la pensée colonialiste la plus éculée. Il a reproché aux députés de deux partis, qui se sont retirés lorsque la représentante de la Couronne est arrivée à l'Assemblée

nationale, de ne pas respecter l'identité autochtone le Jour de la réconciliation avec les Premières Nations. Ce gouvernement du Québec croit encore que l'identité autochtone est liée à la Couronne. C'est d'une totale absurdité. Aucun peuple autochtone du Québec ne s'identifie à la monarchie aujourd'hui, même si deux femmes autochtones du Québec ont pris la décision douteuse d'accepter des hochets symboliques en occupant les fonctions de gouverneure générale et de lieutenant-gouverneur. Le gouvernement du Québec est tombé dans le panneau d'une stratégie fédérale qui vise à opposer les nationalismes québécois et autochtones.

La réconciliation avec les peuples autochtones doit se faire dans le respect de part et d'autre, mais aussi et surtout dans le respect de soi. Le respect de soi implique de proclamer haut et fort dans la Constitution du Québec la volonté consensuelle du peuple québécois d'abolir la monarchie. Le projet de loi 1 n'est pas fondé sur le respect de soi puisqu'il dénature cette volonté.

Il est incohérent et contradictoire de citer la procédure de modification de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui est illégitime, pour s'opposer à l'abolition de la monarchie. Si on veut réellement incarner la légitimité tirée de la volonté du peuple québécois, on pose des gestes concrets pour abolir la monarchie unilatéralement aux fins du droit québécois. On nomme quelqu'un d'autre pour remplacer le lieutenant-gouverneur imposé par Ottawa. Se contenter de modifier le nom du lieutenant-gouverneur pour «officier du Québec» est une mauvaise plaisanterie. Ajouter un maquillage superficiel ne change pas la réalité.

En 1867, le lieutenant-gouverneur était un acteur politique de premier plan. Il pouvait mettre son veto aux projets de loi émanant du parlement québécois ou demander au gouvernement fédéral de le faire. Ce pouvoir exorbitant, qui existe toujours en théorie, a cessé d'être exercé par manque de légitimité démocratique et parce que le contrôle judiciaire de la validité des lois offrait une alternative, qui a pris de l'ampleur.

Les fonctions essentielles du lieutenant-gouverneur en regard de la Constitution du Canada sont de signer les projets de loi adoptés par

l'Assemblée nationale et de nommer les membres du gouvernement. En droit canadien, cette signature transforme les projets de loi votés en troisième lecture par les députés en lois du Québec, car le Parlement du Québec est légalement constitué de l'Assemblée nationale et du lieutenant-gouverneur nommé par Ottawa. Cet arrangement, qui reproduit à l'échelle provinciale ce qu'on retrouve aux parlements canadien et britannique, ne permet plus, selon les règles constitutionnelles non écrites qu'il serait bon de rendre explicites dans la Constitution du Québec, au lieutenant-gouverneur de refuser son consentement à des lois auxquelles il ou elle s'oppose personnellement.

Je ne propose pas à ce stade de remettre en question cette obligation de faire signer les projets de loi par le lieutenant-gouverneur. Cette obligation demeure centrale dans la Constitution du Canada et une province ne peut pas s'y soustraire unilatéralement. Un tel geste de rupture ferait normalement partie d'une démarche d'accession à la souveraineté.

Cela ne signifie toutefois pas que rien ne peut être fait pour avancer vers l'abolition de la monarchie canado-britannique au Québec. Des gestes significatifs en ce sens ont déjà été posés unilatéralement. Il s'agit encore une fois de placer la Constitution du Québec sous le signe de la continuité historique.

La marginalisation de la fonction de lieutenant-gouverneur s'est amplifiée avec deux mesures adoptées par le gouvernement Lévesque. D'abord, il a remplacé le traditionnel discours du Trône du représentant de la monarchie par le discours inaugural du premier ministre, qui formule son ordre du jour législatif. À ce jour, cette réforme est unique au Canada; elle prive le lieutenant-gouverneur d'une grande partie de sa visibilité et de son importance symbolique.

Ensuite, le gouvernement Lévesque a fait adopter le serment d'allégeance au peuple québécois, qui s'est ajouté à celui à la Couronne pendant de nombreuses années, jusqu'à ce que l'Assemblée nationale abolisse ce dernier récemment. La légitimité démocratique

s'est imposée. Il importe maintenant d'aller plus loin conformément à un consensus québécois qui est manifeste.

D'autres mesures unilatérales peuvent être prises par l'Assemblée nationale qui tendent à abolir la monarchie dans le cadre constitutionnel existant. En fait, elles sont d'une validité plus certaine que la loi abolissant le serment d'allégeance à la Couronne, que plusieurs juristes, dont moi-même, ont considéré inconstitutionnelle, mais que personne, pas même le procureur général du Canada, n'a voulu contester devant les tribunaux devant l'étendue du consensus québécois. Il s'en trouve peu au Québec qui veulent livrer une bataille constitutionnelle pour défendre la monarchie, alors que celle-ci est de plus en plus remise en question dans l'ensemble du Canada et du Commonwealth, même au Royaume-Uni.

Les mesures unilatérales qui peuvent être prises en ce sens dans le cadre canadien sont les suivantes :

1. Mettre fin au financement du lieutenant-gouverneur. On sait que son salaire et sa pension sont défrayés par le gouvernement fédéral, mais le Québec contribue plusieurs centaines de milliers de dollars par année à son budget. Dans un contexte de sévères coupures budgétaires à Québec, le gouvernement fédéral pourra désormais reprendre cette responsabilité;
2. Ne plus fournir des locaux au lieutenant-gouverneur. Ces frais pourraient également être assumés par Ottawa;
3. Ne plus inviter le lieutenant-gouverneur à entrer dans le Salon bleu ou le Salon rouge, ce qui réduirait encore une fois son rôle symbolique ;
4. Retirer la masse royale et tout autre signe monarchique de l'enceinte parlementaire, comme ce fut le cas pour le crucifix. Comme ce dernier, ces signes appartiennent désormais à un passé révolu;
5. Modifier les armoiries du Québec pour en retirer toute référence à la monarchie;
6. De manière générale, transférer le rôle protocolaire du lieutenant-gouverneur à la présidente de l'Assemblée nationale, qui peut

jouer le rôle de chef symbolique de l'État québécois en regard de la Constitution du Québec.

Toutes ces mesures relèvent des prérogatives ou des compétences de l'Assemblée nationale en lien avec la Constitution du Canada. Elles ne peuvent pas être contestées devant les tribunaux parce qu'elles entrent dans le domaine du droit parlementaire. Il n'est pas nécessaire de les inscrire dans la Constitution du Québec même si ce sont des mesures d'ordre constitutionnel.

Cependant, une autre mesure devrait être ajoutée à la Constitution du Québec. Cette mesure s'inspire de l'ajout d'un deuxième serment d'allégeance des députés par le gouvernement Lévesque, qui a fini par prévaloir exclusivement. Rien n'empêche d'inscrire dans la Constitution du Québec que la signature de la présidente de l'Assemblée nationale est requise pour qu'un projet de loi devienne une loi du Québec, et que cette signature sera la seule requise en droit québécois. Il ne sera pas nécessaire de mentionner la signature du lieutenant-gouverneur, qui restera par ailleurs nécessaire en vertu du droit canadien jusqu'à ce que le peuple québécois en décide autrement.

L'ensemble de ces mesures réduira encore davantage le rôle et la présence de la monarchie en droit québécois, tant que faire se peut dans le cadre constitutionnel canadien. Elles bénéficieront sans doute d'un solide appui populaire quelle que soit la réaction du reste du Canada. Encore une fois, l'expérience nous apprend qu'il ne faut pas mettre la charrue devant les bœufs; il faut occuper pleinement l'espace d'autonomie que permet la constitution canadienne avant de songer à nouveau à la mettre de côté entièrement.

Les droits autochtones

Une Constitution du Québec qui ignore la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, adoptée en 2007, ne mérite pas d'être prise au sérieux. Ce projet de constitution éloigne les peuples autochtones de l'État du Québec. Affirmer, comme l'a fait le premier ministre du Québec, que cette Déclaration est une menace

pour l'intégrité du territoire du Québec et qu'elle accorde aux peuples autochtones un droit de veto sur le développement des ressources naturelles du Québec, est répandre des faussetés, fondées sur l'ignorance ou la mauvaise foi, peut-être les deux simultanément.

Ce projet élargit le fossé d'incompréhension, et le manque de dialogue authentique, entre le peuple québécois et les peuples autochtones. La vision qui le sous-tend en cette matière reflète un combat d'arrière-garde qui est dépassé. Cette vision est inadmissible pour les peuples autochtones qui sont tout à fait justifiés d'y voir un nouvel affront qui révèle le colonialisme québécois.

Un projet de constitution du Québec, qu'il s'agisse de celle d'une province canadienne ou celle d'un pays souverain, qui ne reprend pas la *Déclaration des Nations Unies de 2007 sur les droits des peuples autochtones*, est indigne d'être considérée. Elle est trop rétrograde pour être prise au sérieux. Elle est honteuse pour le Québec. Elle est le contraire de la réconciliation. Elle est l'expression d'un nationalisme étroit et myope qui continue de marginaliser et d'appauvrir les nations autochtones reconnues par l'Assemblée nationale. Elle jette de l'huile sur le feu.

Le Parlement du Canada et l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique ont repris la Déclaration dans le droit fédéral et le droit provincial. Au Québec, le gouvernement en est encore à se demander si elle est compatible avec l'intégrité territoriale. Cette question a été réglée après de longs débats par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui n'aurait jamais adopté cette Déclaration si le droit à l'autodétermination autochtone n'avait pas été encadré. Il en est de même sur le prétendu droit de veto sur les ressources naturelles. En ce domaine, le gouvernement du Québec n'est pas crédible.

Le droit international énoncé par la Déclaration confère aux peuples autochtones un droit à l'autodétermination interne, qui est substantiel et sous-estimé, mais il exclut clairement un droit à l'autodétermination externe qui remettrait en question l'intégrité territoriale du Québec.

Il est un domaine où la Constitution du Québec devrait innover dans l'intérêt public, celui de la réconciliation avec les peuples autochtones. L'Assemblée nationale a fait des pas significatifs dans cette direction dans le passé, mais il convient maintenant d'aller plus loin. L'identité nationale du peuple québécois ne peut plus être dissociée de celles des peuples autochtones. Elles doivent évoluer ensemble. Le renforcement de l'identité québécoise au moyen d'une constitution est une occasion privilégiée de faire avancer cette relation.

En 1985, juste avant de mettre un terme à sa carrière politique, René Lévesque a fait adopter une résolution parlementaire qui reconnaissait dix nations autochtones au Québec (une onzième a été ajoutée quatre ans plus tard), ainsi que leur droit à l'autonomie dans le cadre du Québec. Quelques années plus tôt, ce même gouvernement avait fait voter une loi de mise en œuvre de la Convention de la Baie James, qui avait été signée par Robert Bourassa en 1975 et qui était le premier traité moderne au Canada. Tout comme la Charte des droits du Québec, qui date de la même année, la Convention a indéniablement une valeur constitutionnelle au Québec.

La Convention de la Baie James a été conclue avec deux des onze nations reconnues, les Cris et les Inuits. Une convention complémentaire, la Convention du Nord-est québécoise, a été signée en 1978 avec les Naskapis. Ces conventions ont été modifiées à de nombreuses reprises par un commun accord des parties, notamment par la Paix des Braves de 2001.

Le droit à l'autonomie, consacré par la résolution de l'Assemblée nationale de 1985, a été satisfait pour l'essentiel pour ces trois nations sur un territoire recouvrant les deux tiers du Québec, un million de kilomètres carrés sur 1,5 million. L'Assemblée nationale doit réitérer son engagement pour les huit autres nations sur l'ensemble du Québec, là où les droits ancestraux continuent d'exister. La notion de territoire non cédé, qui est galvaudée, notamment sur l'île de Montréal, signifie en réalité un territoire sans traité où les termes de la coexistence contemporaine et de l'autonomie autochtone restent à négocier.

La Convention de la Baie James contient deux solutions prometteuses pour le reste du Québec. D'abord, malgré un tronc commun, les aménagements institutionnels et la mise en œuvre des droits pour les Cris diffèrent considérablement pour les Inuits. Il n'existe aucune solution uniforme et les traités à venir devront être adaptés aux réalités de chaque peuple autochtone et de chaque région.

Deuxièmement, la Convention nous enseigne que la reconnaissance globale des droits autochtones passe par la décentralisation régionale. Les MRC du Nunavik et de la Baie James sont dotées de pouvoirs exceptionnels qui facilitent une participation autochtone qui est étendue, et intégrée avec la représentation politique que ces peuples se sont donné par ailleurs. Les Cris et les Inuits sont des acteurs politiques et économiques majeurs dans leurs régions, et il doit en être ainsi partout où existe une présence autochtone significative.

Le Québec a déjà innové considérablement dans ce domaine mais il doit faire davantage. Il devrait notamment tenir une promesse non remplie de la résolution éclairée de 1985, celle de créer une commission parlementaire permanente de l'Assemblée nationale afin d'institutionnaliser le dialogue avec les onze nations autochtones du Québec. Même si ce dialogue peut être difficile par moments et déboucher à l'occasion sur de respectueux désaccords, il ne peut qu'être sain et fructueux à long terme et ne peut que nous mener plus loin de part et d'autre sur le chemin de la réconciliation et du rapprochement. La Constitution du Québec devrait prévoir la création d'une telle commission permanente.

L'article 11 de la loi 99, déjà mentionnée, avait repris en 2000 les termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

« 11. L'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des nations autochtones du Québec. »

Les droits ancestraux existent là où ils n'ont pas été remplacés par les droits issus d'un traité. Ils s'appliquent dans presque tout le Québec. À cette réalité bien établie ont été ajoutés plus récemment deux facteurs

juridiques majeurs dont la Constitution du Québec doit prendre acte : une contribution inédite du droit international à l'évolution des droits autochtones, et la jonction entre ce nouveau droit international et le droit canadien qui aura un effet grandissant sur les compétences constitutionnelles du Québec. Il en découle que les droits autochtones, qui ont évolué considérablement dans le dernier demi-siècle, reçoivent maintenant une nouvelle impulsion qu'il ne serait pas réaliste d'ignorer dans la Constitution du Québec.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a été adoptée en 2007 malgré la résistance du Canada et ratifiée par celui-ci en 2015 après de longues tergiversations. Elle est un prolongement de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, tout comme les chartes des droits du Québec et du Canada. Certaines de ses dispositions réitèrent des règles antérieures du droit international, d'autres ont des effets nouveaux et importants, notamment sur la compétence provinciale sur le développement des ressources naturelles. Elle ne peut pas de manière crédible être ignorée par la Constitution du Québec, car il est à prévoir qu'elle produira des effets croissants dans les prochaines décennies. Elle précise le contenu du droit à l'autonomie reconnu par l'Assemblée nationale en 1985.

Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans chacune de ses dispositions. Qu'il suffise de mentionner un parallèle révélateur entre le droit à l'autodétermination du peuple québécois défini aux articles 1 à 3 de la loi 99, cités plus haut, et celui qui est inscrit aux articles 3 à 5 de la Déclaration de l'ONU:

« Article 3

Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Article 4

Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodé-

termination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes.

Article 5

Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État. »

Une restriction importante a été apportée au droit à l'autodétermination autochtone par le dernier article de la Déclaration, l'article 46, qui a fait l'objet de négociations laborieuses qui ont retardé l'adoption de la Déclaration :

« Article 46

1. Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un peuple, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire à la Charte des Nations Unies, ni considérée comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoindrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant. »

Il n'existe aucune restriction semblable dans la loi 99, qui est néanmoins valide en droit canadien. Il est clair que, sans l'article 46, la Déclaration n'aurait pas été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui regroupe les États souverains existants.

L'autre facteur majeur à considérer en ce domaine est la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, entrée en vigueur en 2021. En vertu de la Loi, le gouvernement du

Canada travaillera en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones pour qu'il :

- prenne toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les lois fédérales sont conformes à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration)
- élabore et mette en œuvre un plan d'action pour réaliser les objectifs de la Déclaration des Nations Unies
- [élabore un rapport annuel](#) sur les progrès et le dépose au Parlement.

Le long préambule de la loi établit notamment que les droits et principes confirmés dans la Déclaration constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones dans le monde et doivent être mis en œuvre au Canada; et que le gouvernement du Canada reconnaît que les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales ont chacun la faculté d'établir leurs propres façons de contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration en adoptant, à cette fin, diverses mesures relevant de leur compétence.

L'article central de la loi est l'article 4 :

« **4** La présente loi a pour objet :

- a) de confirmer que la Déclaration constitue un instrument international universel en matière de droits de la personne qui trouve application en droit canadien;
- b) d'encadrer la mise en œuvre de la Déclaration par le gouvernement du Canada.»

La Constitution du Québec devrait contenir des dispositions semblables. Cette convergence entre le droit international et le droit canadien aura de toute manière des retombées au Québec et une incidence significative sur le droit québécois, que les lois du Québec le reconnaissent ou non.³ Dans ce domaine, il faut être proactif comme

³ Voir mon article sur ce sujet paru dans la revue anglophone Inroads : <https://inroadsjournal.ca/justin-trudeaus-constitutional-coup/>

Robert Bourassa l'a été en 1975 et Bernard Landry en 2001, afin que l'évolution juridique incontournable se réalise de manière optimale au Québec.

Des solutions gagnant-gagnant peuvent toujours être trouvées avec de la bonne volonté. Le récent virage d'Hydro-Québec, par exemple, en faveur d'un plus grand respect des droits autochtones est un signe encourageant pour l'avenir que l'on peut étendre à tous les acteurs sociaux en l'inscrivant dans la Constitution du Québec. Sinon, celle-ci perdrait une grande partie de sa pertinence, de son autorité morale et de son utilité.

Il faut reconnaître que l'approche voulant que l'autonomie autochtone découle d'une délégation de pouvoirs dans une loi québécoise est révolue, comme la jurisprudence a commencé à le confirmer.

L'autonomie autochtone découle de différentes sources : d'abord des droits ancestraux inhérents et préexistants, puis de la Constitution du Canada, et enfin du droit international. Il est essentiel pour notre avenir commun qu'elle soit aussi confirmée par la Constitution du Québec, qui ne doit pas se tenir à l'écart sur ce plan. Il est probable que le peuple québécois sera de cet avis.

Le droit fondamental de recourir aux tribunaux

Je fais mienne la préoccupation du Barreau du Québec sur le droit fondamental de recourir aux tribunaux. L'alinéa 2 de l'article 9 du projet de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, qui constitue la partie II du projet de loi 1, retire ce droit pour ce qui concerne la contestation d'une disposition de souveraineté parlementaire, ou de dérogation aux droits fondamentaux. Or, le droit de recourir aux tribunaux est lui-même un droit fondamental qui ne peut faire l'objet d'une dérogation, car il est une composante centrale du principe constitutionnel de l'indépendance des tribunaux.

On s'étonne qu'un ministre de la Justice propose de telles mesures qui contribuent à l'érosion de la primauté du droit au Québec. Cette disposition regrettable ne survivra probablement pas à l'examen

judiciaire, comme il se doit, car elle est manifestement incompatible avec la Constitution du Canada.

Les deux premières dispositions

L'article 1 se lit comme suit:

« 1. La Constitution du Québec est la loi des lois. »

Il est inutile d'être aussi pompeux. Une telle disposition fait sourire et ne convainc personne. C'est du théâtre constitutionnel.

La Constitution du Canada est en réalité la loi des lois au Québec.

Voici l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

« La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.
»

Le projet de loi 1 raconte des histoires au peuple québécois. Il ne reflète pas la réalité. Il révèle que le nationalisme constitutionnel de l'actuel gouvernement du Québec est à plusieurs égards une pure illusion, qui découle de l'absence d'une volonté réelle de changement.

2. « La Constitution du Québec a préséance sur toute règle de droit incompatible. »

L'Assemblée nationale du Québec va ainsi décréter que le Canada, sa Constitution et ses lois n'existent pas. Selon cette perspective, le problème constitutionnel n'existe plus puisque le gouvernement du Québec a fermé les yeux. C'est la politique constitutionnelle de l'autruche.

C'est ainsi que le fédéralisme renouvelé aboutit à une impasse. Le ridicule peut tuer définitivement lorsqu'on parle de constitution.

CONCLUSION

Le projet de loi 1 contient une mauvaise constitution autonomiste. C'est un projet qui bat de l'aile et qui est en quête de légitimité. Il est défensif, timide et conservateur. Il manque d'ouverture d'esprit, d'audace, d'imagination et de créativité. Malgré de bons éléments, tels que l'affirmation de la doctrine Gérin-Lajoie qui étend les compétences internes du Québec dans ses relations internationales, ou encore la création d'un Conseil constitutionnel, c'est un projet à recommencer. Dans l'ensemble, ce projet est un gâchis qui, selon l'expression du professeur Chevrier, déjà cité, présente une constitution prétendue.

Les propositions qui précèdent devraient toutefois avoir démontré la pertinence d'adopter une Constitution du Québec dans un cadre canadien qu'elle pourra remettre en question. C'est en s'appuyant sur les consensus existants que nous pourrons plus tard en construire d'autres. Une bonne constitution autonomiste serait un legs historique majeur qui contribuerait positivement à l'évolution ultérieure du Québec.