

Claude Corbo  
Universitaire retraité

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

Mémoire soumis à la Commission des institutions  
de l'Assemblée nationale du Québec

Le 11 novembre 2025

## **SOMMAIRE**

Le présent mémoire est présenté à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec.

L'objet du mémoire est de commenter diverses dimensions du projet de loi numéro 1 intitulé *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*.

Dans la section 1 (paragraphe 12-17), le mémoire examine le processus d'adoption du projet de Constitution du Québec et il recommande, avec justifications détaillées, que le projet, une fois élaboré par l'Assemblée nationale, soit soumis à la population pour approbation par voie de référendum.

Dans la section 2 (paragraphe 18-22), le mémoire examine des propositions de modifications à la Charte québécoise des droits et libertés et il recommande, avec justifications détaillées, que cette charte et les amendements qu'on y propose fassent aussi l'objet d'une validation par recours à un référendum.

Dans la section 3 (paragraphe 23-32), le mémoire examine des questions concernant les institutions de gouvernement du Québec en regard du projet de constitution. Il formule des recommandations concernant l'identification des fonctions de l'Assemblée nationale, concernant les principes politiques de base concernant le gouvernement du Québec, et concernant l'«officier du Québec».

Le mémoire formule cinq recommandations qui sont rappelées en conclusion.

## **AUTEUR DU MÉMOIRE**

Né à Montréal en 1945, l'auteur du mémoire, Claude Corbo, est docteur en philosophie. Il a fait carrière à l'Université du Québec à Montréal comme professeur du département de science politique dès l'ouverture de l'établissement en 1969, comme gestionnaire académique dans divers postes, et comme recteur (1986-1996 et 2008-2013). Il a réalisé deux douzaines de mandats pour des ministères du gouvernement du Québec. Par exemple, il a présidé de 2001 à 2005 le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec et, de 2018 à 2025, le Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption. Il est aussi membre du Conseil supérieur de l'éducation depuis 2018. Il a publié une trentaine d'ouvrages sur le Québec, son histoire, son éducation, sa culture, y incluant sept fictions historiques.

Ce mémoire n'engage que la responsabilité de son auteur.

## INTRODUCTION

1. Ce mémoire doit s'ouvrir sur une question désagréable. On peut légitimement et on doit même résolument s'interroger sur la sagesse de la décision d'un gouvernement, entré dans sa huitième année d'existence et se trouvant à une année des prochaines élections générales, d'enclencher, à ce stade de son parcours, le processus considérable de rédiger et de faire adopter par l'Assemblée nationale une constitution du Québec.

2. Dans la vie d'une nation, en effet, le processus de conception et à d'approbation de la loi fondamentale devant régir la manière dont elle sera gouvernée est une action fondatrice. Une telle action a un caractère exceptionnel. Elle ne peut en aucune manière être conduite comme s'il s'agissait de l'adoption d'une loi ordinaire. On peut dire que, même dans un monde radicalement laïcisé et précisément parce que la chose se déroule dans un tel monde où il y a si peu de références transcendantes, la formulation et l'adoption d'une constitution peut être assimilable à une action sacrée puisque la constitution incarne les valeurs politiques les plus fondamentales d'une nation.

3. Or, il se trouve que le gouvernement du Québec a déposé à l'Assemblée nationale, le 9 octobre 2025, soit à moins d'un an des élections générales prévues pour le 5 octobre 2026, un projet de loi no. 1 intitulé *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. La hâte témoignée par le gouvernement, le peu de consultations préalables dans la société, la précipitation apparente du processus, la volonté qu'une éventuelle constitution du Québec soit en vigueur dès le 24 juin 2026, tout cela, de l'avis de nombreux critiques parlementaires ou extra-parlementaires mérite un jugement sévère. Plusieurs des critiques qui ont accueilli l'entreprise décidée par le gouvernement sont partagées par l'auteur du présent document.

4. Cela dit, le ministre de la Justice et ministre responsable des Relations canadiennes du gouvernement du Québec, qui agit comme proposeur du projet de loi, a formulé, à l'intention de toute personne et de tout groupe intéressé, un appel de mémoires sur ce projet. Le présent document répond à cet appel.

5. L'auteur du présent mémoire est conscient que toutes les personnes et tous les groupes participant à la consultation risquent l'accusation de cautionner, par leur réponse positive à l'invitation du ministre de la Justice, une conduite du gouvernement jugée éminemment contestable au plan des principes politiques. Participer à la consultation que certaines opinions estiment de dernière minute, c'est, diront ces critiques, fermer les yeux sur l'action d'un gouvernement qui méconnaît, par sa manière de faire, les conditions qui devraient accompagner une entreprise aussi fondamentale et importante que celle de doter un pays d'une constitution. Où sont donc la gravité, la prudence, la disponibilité à un large dialogue ouvert à toute personne et à tout groupe intéressé, la nécessité de prendre le temps nécessaire, la réflexion soigneuse et critique, la réceptivité aux opinions diverses, l'humilité de se

corriger, et la quête de la sagesse politique nécessaire pour que la formulation et l'adoption d'une constitution du Québec se réalise dans le respect de la nation et de ses attentes et de ses droits dans cette entreprise fondamentale? Le terrain apparaît miné.

**6.** Face à ces questionnements et à ces hésitations, il faut répondre qu'une double motivation est à l'origine du présent mémoire. D'une part, il y a des composantes du projet de loi no. 1 qui doivent impérativement être corrigées. Toute personne, tout groupe qui s'inquiètent de ces composantes doivent le dire aux parlementaires de toutes les formations politiques présentes à l'Assemblée nationale; c'est un devoir civique. D'autre part, même si le gouvernement a la majorité nécessaire pour faire adopter son projet, de force s'il le faut, même en recourant au baillon, en infligeant à une constitution le stigmate originel d'avoir été adoptée à l'Assemblée nationale sur division partisane, même si la résistance peut paraître vaine, la politique du silence, de la chaise vide ou de l'indifférence, renforcent les actions avec lesquelles on n'est pas d'accord et n'aident pas à améliorer un tant soit peu un projet bien mal engagé.

## **NATURE ET AMBITION DU PRÉSENT MÉMOIRE**

**7.** La nature et l'ambition du présent mémoire doivent être expliquées.

**8.** En premier lieu, ce mémoire est une contribution individuelle n'engageant que son auteur.

**9.** En second lieu, ce mémoire ne prétend pas commenter tous les aspects du projet de loi no. 1. L'auteur, conscient de ses limites, ne se reconnaît pas la compétence pour traiter de toutes les composantes du projet, mais s'arrête à certaines composantes du projet qui lui paraissent particulièrement problématiques. On peut penser que les mémoires transmis à l'Assemblée nationale mettront en lumière beaucoup d'autres aspects du projet qui doivent être corrigés.

**10.** En troisième lieu, ce mémoire fait le choix d'en appeler au respect de principes politiques fondamentaux, notamment inspirés de l'idéal démocratique, qui sont mis à mal dans le projet de loi. Il y a des exigences et des règles inhérentes à la démocratie qui doivent guider les citoyennes et les citoyens, les législateurs et les membres du gouvernement d'une société démocratique dans ce processus fondamental que constitue l'adoption d'une constitution pour la nation québécoise.

**11.** Les analyses du mémoire s'accompagnent de recommandations.

## **1. CONCERNANT LE PROCESSUS D'ADOPTION DU PROJET DE LOI 1 ET DE LA FUTURE CONSTITUTION DU QUÉBEC**

**12.** Il s'impose, en premier lieu, de mettre en cause le processus même d'adoption du projet de loi et d'une éventuelle constitution du Québec en raison de la nature particulière de ce type de document qui, par définition, n'est pas une loi ordinaire.

**13. PROCESSUS LÉGISLATIF ORDINAIRE** Selon le projet présenté et l'intention de son auteur, le projet de loi no.1 serait adopté par l'Assemblée nationale selon la procédure d'adoption de toutes les autres lois par cet organisme législatif. Cela se trouve confirmé non seulement par des déclarations du ministre responsable, mais aussi au moins par deux dispositions du projet de constitution. D'une part, le dernier considérant du projet se lit comme suit :

CONSIDÉRANT qu'il revient à la nation québécoise, par l'entremise du Parlement du Québec, d'édicter la Constitution du Québec;

Cette disposition signifie clairement que c'est le Parlement du Québec qui est l'autorité unique capable d'édicter et de mettre en application une constitution du Québec.

**14. FONCTION CONSTITUANTE** Par ailleurs, selon l'article 41 du projet, l'Assemblée nationale serait dotée entre autres d'une fonction «constituante». La manière dont cette disposition figure dans le projet de loi est synonyme de refus de reconnaître ce pouvoir fondateur à la source de toute autorité politique légitime, c'est-à-dire la population elle-même. Le choix ne témoigne pas d'une adhésion aux principes de base de la démocratie.

**15. RECOMMANDATION DE SOUMETTRE LE PROJET DE CONSTITUTION À UN RÉFÉRENDUM** Le présent mémoire recommande que l'adoption formelle et légalement décisionnelle d'une constitution du Québec par l'Assemblée nationale suive la tenue d'un référendum permettant aux citoyennes et citoyens eux-mêmes de se prononcer sur le projet de constitution et de l'approuver en majorité si tel est leur jugement collectif.

**16. JUSTIFICATION DU RECOURS AU RÉFÉRENDUM POUR VALIDER UNE ÉVENTUELLE CONSTITUTION DU QUÉBEC** La nécessité de soumettre le projet de constitution à un référendum se justifie par cinq raisons formulées ci-après en ordre d'importance croissante.

### **(1) LE CONTRE-EXEMPLE DU CANADA**

Le Canada a «rapatrié» en 1982 l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, qui lui tenait lieu de constitution depuis 1867, en y constitutionnalisant une charte des droits et des libertés. Ce faisant, il s'est doté d'une nouvelle constitution sur la seule base de l'accord d'assemblées législatives, non seulement sans l'accord du Québec, mais sans

la moindre consultation de sa population. En fait, l'élaboration et l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont été le travail d'élites politiques du Canada, sans aucune implication directe de la population, tout-à-fait selon le modèle suivi pour l'élaboration au cours des années 1860 et l'adoption en 1867 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, malgré le progrès dans le monde des pratiques démocratiques au cours de cette période de 125 ans.

Ainsi instruit de la manière non démocratique dont le Canada a fait usage en 1982 pour adopter sa constitution (en l'imposant au passage au Québec sans que ce dernier n'y consente ni en 1981, ni depuis), le Québec n'a vraiment aucun intérêt ni raison d'imiter cet exemple. Le rejet de l'exemple canadien est d'autant plus justifié que le Canada s'est finalement rallié à la nécessité d'un recours au référendum lorsque les gouvernements en place ont voulu faire valider politiquement et juridiquement, par l'autorité incontestable de la population elle-même, l'Accord de Charlottetown qui aurait entraîné des modifications à l'ordre constitutionnel canadien. En soumettant le projet d'une constitution du Québec à une consultation référendaire, l'Assemblée nationale se démarquerait de la manière dont le Canada a adopté sa propre constitution en 1982, en démontrant que le Québec n'est pas la nation aux mœurs antidémocratique que le Canada aime à dessiner.

## (2) PRATIQUES CONTEMPORAINES EN MATIÈRE D'ADOPTION DE CONSTITUTIONS

Aux XXe et XXIe siècles, de multiples pays ont recouru au référendum pour adopter ou modifier leur constitution. L'exemple de la France est connu, comme celui de la Suisse. De nombreux États des États-Unis pratiquent le référendum pour modifier leur constitution. Il est aussi intéressant d'observer qu'un pays, dont le droit constitutionnel et les institutions parlementaires sont d'origine britannique, et qui en plus est fédéral comme le Canada, à savoir l'Australie, a aussi recouru au référendum pour les projets de modifications constitutionnelles. Par ailleurs, pour un enjeu aussi considérable que la participation à l'Union européenne, plusieurs pays ont recouru au référendum (ou même pour en sortir, comme pour le «Brexit» de la Grande Bretagne). Il est non seulement justifié, mais franchement incontournable, de dire que le recours par le Québec à un référendum pour adopter une éventuelle constitution serait conforme aux idéaux et aux normes contemporaines en matière de pratiques démocratiques.

## (3) LE STATUT NÉCESSAIRE À UNE «LOI DES LOIS»

Selon l'article 1 du projet de constitution, la «Constitution du Québec est la loi des lois». Mais, dans le processus d'adoption et de modifications de cette éventuelle constitution du Québec, rien ne différencie le processus législatif d'adoption de cette loi de celui suivi pour n'importe quelle autre loi adoptée par l'Assemblée nationale. Dans ces conditions, rien ne confère intrinsèquement à la constitution une prééminence ou une supériorité par rapport aux lois qu'elle devrait régir. On peut en effet se demander en vertu de quelles dispositions juridiques contraignantes la constitution serait la «loi des lois» du Québec. En fait, seule la bonne volonté de l'Assemblée nationale de respecter une loi qu'elle pourrait changer sans autre

procédure que la procédure d'adoption d'une loi ordinaire permettrait d'affirmer que la constitution proposée par le projet de loi 1 serait la «loi des lois».

#### (4) *NÉCESSITÉ D'UNE BASE D'APPUI SUPRAPARTISANE*

Il est capital que la constitution d'un pays repose sur une base d'appui suprapartisane. Une constitution a pour objectif d'être la «loi des lois». Une constitution énonce les normes que les lois doivent respecter. Une constitution fixe les règles d'organisation, de réglementation et de validation des institutions politiques. Une constitution forme le cadre de supervision du fonctionnement régulier de ces institutions. Une constitution garantit les droits et libertés des citoyennes et citoyens. Une constitution exprime et protège à la fois les valeurs de société les plus fondamentales.

Compte tenu de la nature de la constitution, il s'impose que cette constitution repose sur une base d'appui suprapartisane. Si la seule procédure d'adoption d'une telle constitution et son seul socle législatif et juridique sont de même nature que toute autre loi adoptée par l'Assemblée nationale, rien n'empêcherait une majorité partisane différente, dans la législature suivante, de modifier cette constitution à son tour. Même l'adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale de la constitution du Québec n'empêcherait pas une nouvelle majorité partisane de la modifier à la première occasion. La constitution d'un pays ne doit pas être exposée à des modifications successives selon les majorités partisans successives qui forment les législatures successives. En plus, dans le cas du projet de loi no.1, il serait proprement catastrophique que la constitution soit adoptée par l'Assemblée nationale sur division entre le gouvernement et des ou les partis d'opposition.

La constitution du Québec ne reposera sur une base d'appui suprapartisane que si elle est approuvée par la population elle-même dans le cadre d'un référendum consacré à cet enjeu.

En outre, seule l'approbation référendaire par la population elle-même de la constitution et d'éventuels amendements mettrait-elle la constitution à l'abri de manipulations partisans ou, pour dire les choses plus élégamment, à l'abri de modifications voulues par la majorité parlementaire à un moment donné.

#### (5) *PROTECTION DE LA CONSTITUTION DANS LE CADRE DU CANADA*

Il est connu que l'adoption d'une constitution du Québec n'aurait pas pour effet de suspendre l'application au Québec de la *Loi constitutionnelle de 1982* ni de la *Charte des droits et libertés* qui forment ensemble le cœur du cadre constitutionnel du Canada. Au contraire, à titre de simple loi de l'Assemblée nationale du Québec, la constitution éventuelle du Québec devrait être protégée à tous les cinq ans par le recours à la clause dérogatoire de la constitution canadienne, ce qui non seulement est peu glorieux pour un document «constitutionnel qui est la loi des lois», mais ce qui requiert que la majorité partisane en place à l'Assemblée nationale, au moment où doit être renouvelé le recours à la disposition de dérogation, veuille bien y procéder. En fait, tant que le Québec sera une simple province du Canada, son

éventuelle constitution sera sous la tutelle de la constitution canadienne et à plus forte raison si cette constitution n'est qu'une loi adoptée selon la procédure ordinaire d'adoption de lois par l'Assemblée nationale. Et la Cour suprême du Canada a démontré souvent sa capacité d'invalider des lois ou parties de lois adoptées par les législatures des provinces canadiennes.

Cela dit, il est légitime de penser qu'une constitution approuvée par la majorité de l'électorat dans le cadre d'un référendum – on entend ici un référendum fournissant une réponse «claire» et une majorité «claire» à une question «claire» (pour reprendre des termes de la loi sur la clarté référendaire adoptée en 2000 par le Parlement canadien) -- aurait une légitimité et un poids politique sans commune mesure à ceux d'une loi ordinaire de l'Assemblée nationale (tout en fournissant au passage une réponse à la vieille question du Canada, «What does Quebec want ?»). Les valeurs du Québec, les règles de son gouvernement, les caractéristiques de son identité, sa volonté de protéger cette dernière, son attachement aux droits collectifs, toutes ces affirmations nationales seraient le fait non pas d'une majorité parlementaire à un moment donné de l'histoire, ni même de déclarations unanimes de tous les partis politiques, mais de l'expression claire de la volonté de la population du Québec elle-même.

Autrement dit, par voie d'un référendum posant une question claire comme «Approuvez-vous le projet de constitution du Québec ?», avec un taux de participation comparable à celui d'une élection générale, et avec un taux de réponses favorables dépassant 50%, c'est la population du Québec elle-même qui validerait une constitution déclarant, par exemple, que « Le français est la seule langue commune de la nation» (article 5) ou que « La nation québécoise est titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables» (article 7) ou encore que «L'État est laïque» (article 22). L'Assemblée nationale du Québec serait ensuite appelée à édicter au sens précis du terme la constitution ainsi approuvée par référendum.

Une fois la constitution adoptée par référendum, il se trouverait inévitablement des personnes, des groupes ou des gouvernements résolus à plaider devant les tribunaux, éventuellement jusqu'à la Cour suprême du Canada elle-même, l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de la constitution. On peut ici penser par exemple à la laïcité ou à des droits collectifs jugés incompatibles avec le cadre constitutionnel du Canada. Ce genre d'action confronterait la Cour suprême du Canada et, en vérité, le cadre constitutionnel canadien lui-même, à des conséquences et à des conclusions pour le moins étonnantes. En effet :

-Ou bien la Cour suprême serait obligée d'acquiescer à ce que le Québec soit en quelque sorte soustrait à des dispositions constitutionnelles canadiennes, par exemple en donnant préséance à l'égalité des hommes et des femmes sur le droit à la liberté de religion. On imagine qu'une telle brèche dans le cadre constitutionnel canadien serait jugée intolérable.

-Ou bien la Cour suprême en viendrait à déclarer inconstitutionnelle une décision formulée par la population elle-même lors d'un référendum approuvant une constitution, la population qui est pourtant la source de toute légitimité politique

dans une démocratie et juge ultime des lois et constitutions ? Invalider une loi pour motif d'inconstitutionnalité est une chose; invalider une décision de la population établie par référendum est une toute autre chose. Il y aurait ainsi quelque chose de complètement loufoque dans une décision de la Cour suprême du Canada déclarant inconstitutionnelle la décision de la population du Québec prise par référendum.

Aussi, dans le cadre constitutionnel canadien, l'adoption par référendum d'une constitution du Québec ouvrirait un nouvel ordre de légitimité obligeant le Canada à choisir entre le respect de la décision de la population ou la déclaration qu'une population entière est devenue «inconstitutionnelle»!

**17. RECOMMANDATION 1.** À la lumière des analyses qui précèdent, ce mémoire formule une première recommandation :

### **RECOMMANDATION 1**

#### **Approbation par référendum du projet de constitution du Québec**

Sur la base des considérations qui précèdent, le présent mémoire recommande; que l'adoption formelle d'une constitution du Québec par l'Assemblée nationale suive la tenue d'un référendum permettant aux citoyennes et citoyens d'approuver le projet de constitution;

En conséquence :

(1) Que l'actuel dernier considérant inscrit en tête du projet de constitution proposé par le projet de loi 1 soit modifié et qu'il se lise comme suit :

«Considérant que la nation québécoise, par le référendum constitutionnel tenu le ....., a approuvé la présente constitution et qu'elle donne de ce fait mandat au Parlement du Québec le mandat d'édicter la Constitution du Québec».

(2) Que, avant d'être soumis à la décision de la nation par voie référendaire, le projet de constitution soit complété par l'ajout de dispositions prévoyant que tout amendement à la constitution soit élaboré par le Parlement du Québec et ne puisse être édicté par le Parlement du Québec qu'après approbation par la nation québécoise.

## **2. CONCERNANT LE STATUT DE LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE**

**18. CHARTE DES DROITS ET CONSTITUTION** Le projet de loi no 1 s'emploie à bien articuler la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec à la constitution proposée. Cela est normal compte tenu qu'une charte des droits et libertés de la personne est un complément naturel, quand ce n'est pas une partie intégrante, d'une constitution. On lit ainsi ce qui suit dans le projet de constitution :

«TITRE TROISIÈME « DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

« 16. Le régime de protection des droits et libertés de la personne prévu aux articles 1 à 38 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et les droits linguistiques fondamentaux visés aux articles 2 à 6.2 de la Charte de la langue française (chapitre C-11) font partie de la Constitution du Québec. Sont réputées compatibles avec la Constitution les dispositions d'une loi qui prévoit de manière expresse, conformément à l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne ou, à l'égard des droits linguistiques fondamentaux, à l'article 88.16 de la Charte de la langue française, qu'elles s'appliquent malgré ces chartes.

### **19. MODIFICATIONS À LA CHARTE QUÉBÉCOISE DES DROITS ET LIBERTÉS**

Par ailleurs, le projet de loi no 1 propose aussi des modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne* :

**24.** Cette charte est modifiée par l'insertion, après l'article 51, des suivants:

«51.1. La Charte s'interprète en harmonie avec la Constitution du Québec (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de cette loi qui édicte la Constitution du Québec*), le Code civil, la protection de la langue française, les principes généraux du droit, la laïcité de l'État et le modèle d'intégration à la nation québécoise.

«51.2. La Charte s'interprète, malgré l'utilisation de termes similaires, distinctement de la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de l'annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982). ».

**20. OPPOSITIONS ENTRE LES CHARTES** En outre, le projet de loi no 1 comporte des éléments qui sont susceptibles de heurter de front la constitution canadienne, la *Charte des droits et libertés* du Canada, la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et des idées philosophiques et politiques structurantes majeures de la culture politique du Canada. On peut signaler en particulier les deux éléments suivants :

-la notion de «droits collectifs» qui serait inscrite comme article du projet de constitution du Québec :

7. La nation québécoise est titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables. Ces droits s'interprètent de manière extensive. Ils concourent à la protection des droits et libertés de la personne.

-l'affirmation de la primauté du droit à l'égalité des femmes et des hommes sur le droit à l'exercice de la religion qui résulterait d'une modification de la *Charte des droits et libertés de la personne* proposée par l'article 21 du projet de loi no. 1 :

**21.** Cette charte est modifiée par l'insertion, après l'article 9.1, du suivant :  
 «9.2. En cas de conflit entre l'exercice du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et l'exercice de la liberté de religion, le premier l'emporte. ».

**21. CHARTE AYANT STATUT DE SIMPLE LOI** Cela dit, il faut rappeler que, malgré son importance politique et juridique fondamentale, la charte québécoise n'a jamais été validée par la population elle-même. Elle est une loi que l'Assemblée nationale peut toujours amender. À présent, le projet de loi no. 1 propose d'introduire dans la constitution et dans la charte des dispositions nouvelles potentiellement perturbatrices de l'ordre constitutionnel et juridique du Canada. Ce serait une prudence politique élémentaire de faire valider non seulement le projet de constitution, mais aussi la version modifiée de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, par la population elle-même. Une approbation par référendum de la charte québécoise lui donnerait une force politique et juridique beaucoup plus grande que la simple adoption par l'Assemblée nationale et la positionnerait comme la volonté de la population du Québec face au Canada.

**22. CONCERNANT LA VALIDATION DE LA CHARTE QUÉBÉCOISE.** Il apparaît approprié et prudent que la *Charte québécoise des droits* soit à son tour validée et fondée par décision référendaire de la population québécoise. D'où une deuxième recommandation :

#### **RECOMMANDATION 2**

##### **Approbation par référendum de la version modifiée de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec**

Sur la base des considérations qui précèdent, le présent mémoire recommande que la tenue d'un référendum sur le projet de constitution du Québec permette aussi à la population de se prononcer sur la version modifiée de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

### **3. CONCERNANT CERTAINS ARTICLES DU PROJET DE LOI NO. 1**

**23. ENJEUX POLITIQUES DÉMOCRATIQUES** Certains articles du projet de loi no. 1 soulèvent des enjeux relatifs à des principes politiques démocratiques fondamentaux. Cela est d'autant plus vrai que, dans la tradition constitutionnelle de la Grande Bretagne qui est à l'origine du parlementarisme québécois, il existe des «conventions constitutionnelles» qui ne sont pas toujours explicitement énoncées dans les documents constitutionnels. Enfin, comme une constitution doit aussi être un document de pédagogie politique pour la population, certains principes politiques fondamentaux méritent d'être rappelés dans la constitution. Cela concerne trois thèmes de la constitution proposée.

**24. FONCTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.** La constitution du Québec comporterait l'article suivant concernant les fonctions de l'Assemblée nationale :

41. L'Assemblée nationale exerce des fonctions constituantes, législatives, délibératives et de contrôle de l'action gouvernementale.

En référence à des principes politiques démocratiques fondamentaux, ce texte appelle deux précisions.

D'une part, il faut inscrire dans l'article sur les fonctions de l'Assemblée générale la règle selon laquelle l'Assemblée nationale ne peut modifier la constitution du Québec que si tout projet d'amendement qu'elle jugerait opportun et qu'elle formulerait soit préalablement approuvé par la population par le moyen d'un référendum, en conformité avec la recommandation 1 (3) qui précède. En réponse à une éventuelle critique selon laquelle une telle règle constitutionnelle serait d'une mise en application bien lourde, il faut rappeler justement que la constitution du Québec, texte fondamental de la vie de la nation, ne doit pas pouvoir être modifiée par une simple majorité parlementaire et que seule la population a compétence pour fixer les règles constitutionnelles auxquelles son État, ses organes de gouvernement et elle-même doivent être assujetties.

D'autre part, il faut inscrire explicitement dans la constitution du Québec que l'une des fonctions de l'Assemblée nationale est l'exercice du pouvoir budgétaire, soit l'approbation des taxes et impôts et des budgets de dépenses de l'État. Cette fonction est différente de celles déjà inscrites dans l'article proposé.

**25. RECOMMANDATION CONCERNANT LES FONCTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En conséquence des observations qui précèdent, la recommandation suivante est formulée :

### **RECOMMANDATION 3**

#### **Fonctions de l'Assemblée nationale**

Considérant la nécessité d'inscrire dans la constitution du Québec des règles fondamentales concernant les fonctions de l'Assemblée nationale, le présent mémoire recommande que l'article 41 du projet de constitution du Québec relatif aux fonctions de l'Assemblée nationale soit modifié :

-par l'assujettissement de l'exercice de la fonction constituante à l'approbation préalable de tout projet d'amendement à la constitution par la population par le moyen d'un référendum;

-par l'ajout de la fonction budgétaire, soit le pouvoir d'approuver les taxes et les impôts et les budgets de dépenses de l'État.

**26. CONCERNANT LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC.** Dans le projet de constitution, le chapitre 3 du titre quatrième, intitulé «Du gouvernement du Québec», contient six articles numérotés 45 à 50. Cependant, aucun de ces articles ne mentionne que, selon les conventions constitutionnelles établies de longue date, le premier ministre est normalement la personne dirigeant le groupe parlementaire partisan majoritaire à l'Assemblée nationale ou, à tout le moins, celui comptant le plus grand nombre de députés. En outre, aucun des articles ne précise que le gouvernement exerce le pouvoir exécutif tant et aussi longtemps qu'il bénéficie de la confiance de la majorité des députés formant l'Assemblée nationale. Ici encore il faut rappeler la nécessité que la constitution soit explicite concernant des règles fondamentales de fonctionnement concernant le gouvernement et joue ainsi son rôle normatif et pédagogique.

**27. RECOMMANDATION CONCERNANT LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC.** Il est vrai que le système de gouvernement inspiré par le parlementarisme britannique fonctionne sur la base de ce que l'on a appelé des conventions constitutionnelles qui ne sont pas nécessairement écrites. Mais, à partir du moment où l'on juge nécessaire de doter le Québec d'une constitution écrite unifiée aussi complète que possible, il est pour le moins étonnant que le promoteur du projet n'ait pas jugé nécessaire d'y inscrire des principes constitutionnels absolument fondamentaux concernant le gouvernement issu du corps législatif. Cet état de choses inspire la recommandation suivante :

### **RECOMMANDATION 4**

#### **Gouvernement du Québec**

Considérant la nécessité d'inscrire dans la constitution du Québec des règles fondamentales concernant le gouvernement, le présent mémoire recommande que soit complété, au titre quatrième du projet de constitution, le chapitre 3 «Du gouvernement du Québec» (articles 45 à 50), par l'ajout d'articles énonçant les principes suivants :

-le premier ministre du Québec est la personne reconnue comme chef du groupe parlementaire partisan majoritaire à l'Assemblée nationale ou, à tout le moins, le groupe comptant le plus de députés;

-le gouvernement exerce le pouvoir exécutif tant et aussi longtemps qu'il bénéficie de la confiance de l'Assemblée nationale telle qu'elle est exprimée par vote des députés

**28. CONCERNANT L'«OFFICIER DU QUÉBEC».** Le projet de loi no. 1 propose de substituer à l'actuelle fonction de lieutenant-gouverneur, qui est en fait celle de chef de l'État québécois, une nouvelle fonction appelée l'«officier du Québec». Cette proposition se manifeste à plusieurs endroits dans le projet de loi.

En vérité, cette question est bien mineure en regard de l'ensemble du projet de constitution. Mais, comme elle dénote d'une orientation très étonnante, il faut y regarder de près, malgré l'importance limitée de l'affaire.

Le projet propose donc d'amender comme suit la *Loi sur l'exécutif* :

LOI SUR L'EXÉCUTIF

**33.** L'article 1 de la Loi sur l'exécutif (chapitre E-18) est modifié : 1° par la suppression de « de la Puissance »; 2° par le remplacement de « au lieutenant-gouverneur » par « à l'officier ».

**34.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 2, de la section suivante : «SECTION I.0.1 « DE LA DÉSIGNATION DE L'OFFICIER DU QUÉBEC « 2.1. Le premier ministre désigne une personne qu'il veut voir occuper la charge d'officier du Québec.».

Par ailleurs, deux articles du projet de constitution évoquent la fonction d'«officier du Québec» :

33. Le Parlement du Québec est composé de l'Assemblée nationale et de l'officier du Québec.

45. Le gouvernement du Québec est composé du Conseil des ministres et de l'officier du Québec.

En outre, dans la partie IV du projet de loi no. 1, il y a des dispositions concernant la fonction d'«officier» et celle de lieutenant-gouverneur :

5. L'article 71 de cette loi [*Loi constitutionnelle de 1982* du Canada] est remplacé par le suivant : «71Q.1. Le Parlement du Québec se compose de l'Assemblée nationale et de l'officier du Québec. ».

6. Les articles 72 à 80 [lieutenant-gouverneur] de cette loi sont abrogés.

Enfin, le projet de loi statuerait que la personne appelée à agir comme «officier» du Québec serait désignée par le premier ministre. Cette méthode est source d'étonnement parce qu'elle semble témoigner d'une méconnaissance préoccupante de la nature et des conditions de fonctionnement du système de gouvernement parlementaire d'inspiration britannique.

**29. ABOLITION DE LA FONCTION DE LIEUTENANT-GOUVERNEUR.** Pour le présent mémoire, la perspective de l'abolition de l'archaïque fonction de lieutenant-gouverneur, dont la nomination appartient à la gouverneure générale **du Canada**, sur recommandation du premier ministre du Canada (l'une et l'autre étant ainsi héritiers

du pouvoir colonial anciennement exercé sur le Canada par la Grande Bretagne), n'est pas un problème. Cependant, il faut rappeler que les provinces canadiennes ne peuvent unilatéralement abolir cette fonction dans leur juridiction. Le problème tient à la conception que le projet de loi no.1 se fait de la nomination de l'«officier du Québec». On peut toujours imaginer que, dans la nouvelle constitution du Québec, le gouvernement, lorsque vient le temps de doter le poste de lieutenant-gouverneur, propose un nom au gouvernement fédéral seul dépositaire du pouvoir de nomination des lieutenant-gouverneurs et qu'ensuite le gouvernement du Québec désigne la personne ainsi nommée comme l'«officier du Québec». Mais, ici l'enjeu n'est pas cosmétique ni même symbolique.

**30. SYSTÈME PARLEMENTAIRE ET FONCTION DE CHEF D'ÉTAT: RAPPELS NÉCESSAIRES.** Par opposition au système présidentiel des États-Unis, qui a essayé aussi en Amérique latine notamment, le système parlementaire distingue la fonction de chef d'État (monarque ou président) de celle de chef de gouvernement souvent appelé aussi premier ministre. Cette distinction de fonctions s'observe en Grande-Bretagne et dans les pays qu'elle a créés, comme l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, ou dans d'autres pays avec monarchie dont les Pays-Bas, la Belgique, la Suède, la Norvège, le Danemark, le Japon, ou dans des pays républicains parlementaires sous un président comme la Finlande, l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, l'Islande, Israël, l'Inde, etc.

Dans les régimes parlementaires, le véritable dirigeant est le premier ministre élu et dirigeant le parti politique qui a la majorité ou le plus grand nombre de députés dans l'assemblée législative. Cependant, le chef de l'État, monarque héréditaire ou président, outre des tâches protocolaires ou symboliques, a des responsabilités politiques réelles : inviter le chef du parti majoritaire au parlement à former le gouvernement, signer les lois adoptées par le parlement, et particulièrement s'assurer que les règles constitutionnelles sont respectées, par exemple quand il n'y a pas de majorité parlementaire, quand il y a une vacance subite à la tête du parti majoritaire au parlement et qu'il faut désigner un chef de gouvernement au moins temporaire, quand il faut tenir des élections. Dans les pays de multipartisme où souvent le parlement ne compte pas de majorité, par conséquence d'un système électoral à représentation proportionnelle, et où il faut constituer des gouvernements de coalition, le chef de l'État a souvent un rôle délicat et discret à jouer pour faciliter les choses. Le chef de l'État doit ainsi disposer d'une autorité légale et d'une légitimité suffisantes pour qu'il puisse s'acquitter convenablement de ses responsabilités, la plus importante étant de veiller au bon fonctionnement des institutions et au respect de la constitution.

C'est pourquoi, dans toutes les républiques de système parlementaire, le chef de l'État est **élu**, soit par le parlement, soit par un collège électoral élargi où siègent les députés et les titulaires d'autres fonctions publiques (p.ex. maires). Le recours à cette élection du chef de l'État assure au titulaire de la fonction l'autorité légale et la légitimité politiques nécessaires à l'exercice des responsabilités inhérentes à la fonction.

**31. LE PROJET DE LOI ET LA FONCTION ÉVENTUELLE DE CHEF D'ÉTAT.** Pour ne rien dire des problèmes constitutionnels liés à la volonté d'abolir unilatéralement la fonction de lieutenant-gouverneur, le projet de constitution du Québec soumis par le gouvernement du Québec méconnaît totalement les exigences du système parlementaire du Québec au titre de la nécessaire fonction de chef d'État. En effet, en confiant au seul premier ministre la désignation au premier ministre, le projet en fait au mieux un fonctionnaire mineur, au pire une manière de membre du personnel politique partisan. Un tel «officier» serait totalement incapable de jouer le rôle attendu du chef de l'État dans le système parlementaire. Certes, dans un tel système, le chef de l'État est un peu comme une police d'assurance résidentielle. Dans la grande majorité des cas, le propriétaire paie une prime annuelle sans autre retour qu'une sécurité garantie en cas de sinistre. Mais malheur à celui à qui arrive un sinistre et qui a négligé de s'assurer! On imagine, dans un Québec doté d'un «officier» nommé par le premier ministre, une crise résultant par exemple de la difficulté de former une coalition de gouvernement, l'incapacité de l'«officier» nommé par un précédent premier ministre à proposer avec un minimum d'autorité constitutionnelle une solution. Faudrait-il alors solliciter l'intervention d'un juge nommé par le gouvernement fédéral pour tenir lieu de lieutenant-gouverneur, puisqu'en l'absence de lieutenant-gouverneur, un juge de la Cour supérieure agit comme «administrateur» de la province ?

**32. RECOMMANDATION CONCERNANT LA FONCTION DE CHEF D'ÉTAT.** Il n'est pas évident que le Québec puisse de sa propre autorité abolir la fonction de lieutenant-gouverneur. Mais, ce qui est certain, c'est que l'idée d'un «officier du Québec» telle que proposée par le projet de constitution du Québec témoigne d'une méconnaissance des exigences d'un système parlementaire et doit être repensée en profondeur. Une recommandation est formulée à ce sujet :

**RECOMMANDATION 5**  
**«Officier du Québec»**

Considérant la nature des fonctions du chef de l'État dans un système de gouvernement parlementaire et la nécessité de fournir à cette fonction l'autorité légale et la légitimité politique requises pour l'exercice de ses responsabilités, le présent mémoire recommande que la projet de constitution définisse une fonction de chef d'État dont le mode de désignation recoure à une forme d'élection et dont les responsabilités soient celles généralement reconnues à la fonction dans les régimes parlementaires contemporains.

## CONCLUSION

**33.** Beaucoup de problèmes collectifs urgents sollicitent l'attention et l'action des instances gouvernementales québécoises. La nation québécoise vit des difficultés collectives importance : crise de l'itinérance dans beaucoup de villes et insécurité qui l'accompagne pour la population en général, crise du logement abordable, crise dans les relations entre les corps médicaux et les responsables gouvernementaux des services de santé, profondes incertitudes et déstabilisation économiques liées au comportement prédateur et impérialiste de la présidence des États-Unis, incertitudes sur l'état du monde. À cela s'ajoute un constat troublant : les grands appareils de services publics mis en place durant les années de la Révolution tranquille, en éducation, en santé, en services sociaux, tout comme de multiples infrastructures, connaissent des difficultés, sinon des ratés.

**34.** Face à tous ces enjeux de société, est-ce vraiment le moment d'engager, dans une indéniable précipitation, le processus critique d'élaboration et d'adoption d'une constitution du Québec ? Tel qu'exprimé en ouverture de ce document, le présent mémoire en doute.

**35.** Cela dit, ce mémoire vise au moins à ce que l'opération constitutionnelle ne finisse pas par la pire issue possible, à savoir l'adoption par une Assemblée nationale profondément divisée, d'une constitution ne reposant que sur la volonté de l'une des formations politiques représentées en cette instance. Le mémoire vise aussi à corriger ce qui apparaît comme des carences ou des erreurs du projet de loi constitutionnelle. C'est pourquoi le présent mémoire soumet cinq recommandations à l'Assemblée nationale :

### RECOMMANDATION 1

#### **Approbation par référendum du projet de constitution du Québec**

Sur la base des considérations qui précèdent, le présent mémoire recommande; que l'adoption formelle d'une constitution du Québec par l'Assemblée nationale suive la tenue d'un référendum permettant aux citoyennes et citoyens d'approuver le projet de constitution;

En conséquence :

(1) Que l'actuel dernier considérant inscrit en tête du projet de constitution proposé par le projet de loi 1 soit modifié et qu'il se lise comme suit :

«Considérant que la nation québécoise, par le référendum constitutionnel tenu le ....., a approuvé la présente constitution et qu'elle donne de ce fait mandat au Parlement du Québec le mandat d'édicter la Constitution du Québec».

(2) Que, avant d'être soumis à la décision de la nation par voie référendaire, le projet de constitution soit complété par l'ajout de dispositions prévoyant que tout amendement à la constitution soit élaboré par le Parlement du Québec et ne puisse être édicté par le Parlement du Québec qu'après approbation par la nation québécoise.

**RECOMMANDATION 2****Approbation par référendum de la version modifiée de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec**

Sur la base des considérations qui précèdent, le présent mémoire recommande que la tenue d'un référendum sur le projet de constitution du Québec permette aussi à la population de se prononcer sur la version modifiée de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

**RECOMMANDATION 3****Fonctions de l'Assemblée nationale**

Considérant la nécessité d'inscrire dans la constitution du Québec des règles fondamentales concernant les fonctions de l'Assemblée nationale, le présent mémoire recommande que l'article 41 du projet de constitution du Québec relatif aux fonctions de l'Assemblée nationale soit modifié :

- par l'assujettissement de l'exercice de la fonction constituante à l'approbation préalable de tout projet d'amendement à la constitution par la population par le moyen d'un référendum;
- par l'ajout de la fonction budgétaire, soit le pouvoir d'approuver les taxes et les impôts et les budgets de dépenses de l'État.

**RECOMMANDATION 4****Gouvernement du Québec**

Considérant la nécessité d'inscrire dans la constitution du Québec des règles fondamentales concernant le gouvernement, le présent mémoire recommande que soit complété, au titre quatrième du projet de constitution, le chapitre 3 «Du gouvernement du Québec» (articles 45 à 50), par l'ajout d'articles énonçant les principes suivants :

- le premier ministre du Québec est la personne reconnue comme chef du groupe parlementaire partisan majoritaire à l'Assemblée nationale ou, à tout le moins, le groupe comptant le plus de députés;
- le gouvernement exerce le pouvoir exécutif tant et aussi longtemps qu'il bénéficie de la confiance de l'Assemblée nationale telle qu'elle est exprimée par vote des députés.

**RECOMMANDATION 5****«Officier du Québec»**

Considérant la nature des fonctions du chef de l'État dans un système de gouvernement parlementaire et la nécessité de fournir à cette fonction l'autorité légale et la légitimité politique requises pour l'exercice de ses responsabilités, le présent mémoire recommande que la projet de constitution définisse une fonction de chef d'État dont le mode de désignation recoure à une forme d'élection et dont les responsabilités soient celles généralement reconnues à la fonction dans les régimes parlementaires contemporains.

---

