

Mémoire citoyen

Pour une constitution du Québec moderne

Par Pierre Sénécal

INTRODUCTION

Afin de favoriser l'autonomie du droit québécois, y compris celle de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12), plusieurs moyens peuvent être envisagés, à la fois juridiques et politiques. Le gouvernement du Québec peut continuer à innover en matière de législation sur les droits de la personne, en adoptant des lois qui anticipent ou dépassent les normes fédérales, ce qui renforce le rôle de la Charte québécoise comme un modèle pour d'autres juridictions.

LES POUVOIRS DU QUÉBEC EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

Le déclin du poids démographique du Québec au sein de la fédération canadienne, passant de 28,9 % de la population canadienne en 1950 à seulement 22,01 % en 2024, souligne l'urgence de décentraliser davantage de pouvoirs en matière d'immigration au profit du gouvernement du Québec. Alors que l'Ontario a vu son poids démographique augmenter de 32,6 % à 39 % durant la même période, le Québec doit faire face à une réalité où son influence relative au sein du Canada diminue.

Cette tendance démographique affaiblit la capacité du Québec à maintenir et à promouvoir ses spécificités culturelles et linguistiques uniques au sein d'une fédération où les décisions sur l'immigration sont largement centralisées. En décentralisant ces pouvoirs, le Québec pourrait mieux adapter ses politiques d'immigration à ses besoins spécifiques, notamment en attirant des immigrants francophones et en répondant plus efficacement aux défis du vieillissement de la population.

Une telle mesure permettrait au Québec de renforcer sa vitalité culturelle et économique tout en assurant un contrôle accru sur son avenir démographique, un enjeu crucial pour la pérennité de la nation québécoise dans le contexte canadien.

LES EMPIÉTEMENTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LES DOMAINES DE COMPÉTENCE DU QUÉBEC

Les empiétements du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence tels que la santé, l'éducation, et les affaires sociales, posent de sérieux défis à l'autonomie du gouvernement du Québec. Ces intrusions interfèrent non seulement avec les choix et priorités du Québec, mais compromettent aussi sa capacité à offrir des services publics de qualité adaptés aux besoins spécifiques de sa population. L'ingérence fédérale, souvent par le biais de programmes conditionnels et de transferts ciblés, oblige le Québec à aligner ses politiques sur des critères fédéraux, au détriment de ses propres priorités. Cela restreint la marge de manœuvre du Québec pour développer des solutions innovantes qui répondent mieux à ses réalités culturelles et socio-économiques uniques.

De plus, ces empiétements engendrent une duplication des efforts administratifs et un alourdissement des formalités. Les citoyens québécois se retrouvent souvent à naviguer entre des régimes provinciaux et fédéraux complexes, entraînant une inefficacité dans la prestation des services publics. En conséquence, les coûts administratifs augmentent, non seulement pour le gouvernement, mais aussi pour les contribuables, sans pour autant améliorer la qualité des services offerts.

La reconnaissance et le respect des compétences provinciales sont donc essentiels pour garantir un fédéralisme efficace et respectueux des particularités du Québec. Le gouvernement du Québec administre la taxe de vente québécoise (TVQ) et perçoit également la taxe de vente fédérale (TPS) sur son territoire. Cette gestion intégrée permet au Québec de simplifier la collecte des taxes, réduit les formalités pour les entreprises tout en assurant un contrôle fiscal accru. Il devrait en être de même pour la collecte de l'impôt sur les particuliers et les entreprises situé sur le territoire québécois.

Il est recommandé de procéder à la création d'un fonds souverain par le gouvernement du Québec, via la Caisse de dépôt et placement du Québec, s'inspirant du modèle norvégien, offrirait plusieurs avantages stratégiques.

Premièrement, ce fonds pourrait stabiliser les régimes de retraite en amortissant les chocs économiques et en prévenant les déficits actuariels grâce à une gestion prudente des actifs.

Deuxièmement, en centralisant les réserves financières, le Québec pourrait accéder à des taux d'emprunt plus favorables, réduisant ainsi les coûts de financement pour le gouvernement du Québec et les autres paliers, tels que les municipalités et les sociétés d'État.

Enfin, un fonds souverain renforcerait la résilience économique du Québec en diversifiant les sources de revenus et en augmentant l'indépendance financière de la province face aux fluctuations économiques mondiales. Cette stratégie pourrait donc consolider la stabilité économique à long terme tout en assurant une gestion durable des finances publiques.

LA CAPACITÉ DU QUÉBEC À FAIRE SES PROPRES CHOIX

La capacité du Québec à faire ses propres choix en matière de langue, de laïcité, de culture, et d'autres domaines touchant sa cohésion nationale est fondamentale pour la préservation de son identité distincte au sein de la fédération canadienne. Cette autonomie repose sur les compétences exclusives accordées au Québec par la Constitution canadienne, notamment en matière d'éducation et de culture. Toutefois, le Québec a souvent dû faire face à des tensions et des contestations juridiques de la part du gouvernement fédéral, ainsi qu'à des interventions judiciaires qui ont limité sa marge de manœuvre.

En matière de langue, par exemple, la Charte de la langue française (Loi 101) est un pilier essentiel de la politique québécoise visant à protéger et promouvoir la langue française. De même, les lois sur la laïcité, telles que la Loi sur la laïcité de l'État (Loi 21), illustrent la volonté du Québec de définir ses propres normes en matière de neutralité religieuse.

Le Québec considère ces choix comme essentiels à la préservation de sa cohésion nationale et à l'affirmation de son identité. Toutefois, ces initiatives sont souvent contestées, tant sur le plan juridique que politique, ce qui souligne l'importance pour le Québec de maintenir et d'élargir ses compétences pour protéger ses valeurs fondamentales. L'Assemblée nationale du Québec a déjà adopté à l'unanimité une motion en mai 2005 à l'intention des autres parlements du pays en vue d'interdire les tribunaux islamiques.

Le 16 mai 2024, le public apprend que Monsieur Adil Charkaoui ne sera pas poursuivi par le Directeur des poursuites criminelles et pénales pour menaces et pour incitation à la violence pour donner suite à des propos tenus en octobre 2023. Le Code criminel canadien stipule ceci à l'article 319 (2) : « *commet un acte criminel, quiconque, par la communication de déclarations fomentent volontairement la haine contre un groupe identifiable* ».

Mais ce Code criminel canadien prévoit une exception : l'exception religieuse. Vous êtes autorisés à tenir des propos haineux y compris souhaiter l'extermination d'un groupe d'êtres humains si ces propos sont fondés sur la religion.

Le gouvernement du Québec a un pouvoir limité pour légiférer contre la propagande haineuse, car cette question relève principalement du droit criminel, qui est de compétence fédérale en vertu de l'article 91(27) de la Loi constitutionnelle de 1867. Le Code criminel canadien, légiféré par le Parlement fédéral, contient des dispositions spécifiques concernant la propagande haineuse, notamment les articles 318 à 320, qui interdisent l'encouragement au génocide, l'incitation publique à la haine, et la promotion volontaire de la haine contre des groupes identifiables.

Cependant, le Québec peut intervenir dans le cadre de ses compétences provinciales, notamment en matière de droits de la personne, de protection de la dignité et de maintien de l'ordre public. Par exemple, la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, administrée par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, contient des dispositions qui interdisent la discrimination et les discours haineux dans certains contextes, tels que l'emploi, le logement, et les services.

Ainsi, bien que le Québec ne puisse pas créer de nouvelles infractions criminelles en matière de propagande haineuse, il peut légiférer pour encadrer et sanctionner de tels comportements dans les domaines de compétence provinciale, en complément des lois fédérales existantes. La Constitution du Québec doit également inclure l'abolition pour les députés du Québec de prêter serment au roi.

À travers le pays, on accorde généralement des exemptions de taxe foncière aux lieux de culte en reconnaissance de leur rôle social et communautaire. Cependant, l'application précise de ces exemptions peut varier selon la juridiction.

Il est recommandé au gouvernement du Québec d'abolir l'article 204 de la Loi sur la fiscalité des municipalités qui accorde le statut d'organisme sans but lucratif aux églises sans l'obligation de fournir des services de bienfaisance à la communauté. N'est-il pas discriminatoire de constater au Québec que les lieux de culte profitent des services municipaux (sécurité publique, eau potable, etc.) sans payer de taxes municipales et sans respecter le principe de l'utilisateur-payeur?

Si les lieux de culte avaient au moins l'obligation légale de faire la démonstration qu'elles donnent des services de bienfaisance à la communauté équivalent à l'exemption de taxes foncières municipales et scolaires (camp de jour d'été pour les jeunes, refuge pour les sans-abris, etc.), il y aurait au moins un véritable respect du principe de la laïcité et de l'équité fiscale.

LA CAPACITÉ DU QUÉBEC DE PARLER DE SA PROPRE VOIX À L'INTERNATIONAL

Le Québec, bien qu'il fasse partie de la fédération canadienne, a développé une capacité distinctive à s'exprimer sur la scène internationale, surtout dans les domaines relevant de ses compétences comme la culture, l'éducation, et la langue.

Cette capacité découle de la volonté du Québec de défendre ses intérêts propres et de promouvoir son identité unique dans le monde. Un exemple comparable est celui de la Wallonie en Belgique. En vertu du système fédéral belge, la Wallonie, comme les autres communautés et régions, dispose d'une autonomie significative pour mener ses relations internationales dans ses domaines de compétence, tels que l'économie, l'emploi, et la formation professionnelle.

La Wallonie a ainsi des représentations diplomatiques, conclut des accords internationaux, et participe à des forums internationaux qui touchent à ses compétences spécifiques. Le Québec suit un chemin similaire. Grâce à la doctrine Gérin-Lajoie, il s'est affirmé sur la scène internationale en concluant des ententes dans des domaines comme la francophonie et l'environnement.

Le Québec aspire également à participer aux discussions sur d'autres sujets d'intérêt national, comme les droits humains et le commerce international, même si ces domaines ne relèvent pas exclusivement de ses compétences. Ainsi, à l'image de la Wallonie, le Québec continue de renforcer sa voix internationale, reflétant ses aspirations et intérêts distincts.

L'UTILISATION DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER DANS DES DOMAINES DE COMPÉTENCE DU QUÉBEC

Malgré une hausse de plus de 25% de la fonction publique à Ottawa, l'ajout de plus de 100 000 fonctionnaires fédéraux en huit ans, les délais de traitement des dossiers d'immigration persistent.

Le gouvernement fédéral doit d'abord démontrer son efficacité à gérer ses propres juridictions avant de s'ingérer dans les domaines de compétence du Québec, ce qui est loin d'être la situation actuellement. L'universitaire Donald J. Savoie a publié un ouvrage intitulé : « *Le Canada, au-delà des rancunes, des doléances et de la discorde* » où il souligne l'inefficacité de la fonction publique fédérale au chapitre 8 à la page 207 qui se lit comme suit.

« En réponse, les hauts fonctionnaires ont serré les coudes pour contrer l'avalanche de critiques et ont concentré de plus en plus d'employés dans la région de la capitale nationale (RCN). Compte tenu de la géographie du Canada et de l'incapacité du Sénat de donner une voix aux régions dans l'élaboration ou l'évaluation des politiques nationales, la fonction publique fédérale n'a pas été aussi efficace qu'elle l'aurait pu pour intégrer une perspective régionale dans l'élaboration des politiques et des programmes. Comme nous l'avons déjà vu, pour des raisons qui n'ont jamais été précisées, les fonctionnaires fédéraux sont beaucoup plus concentrés dans la région de la capitale nationale au Canada (48%) que dans le cas de l'Australie (38%), des États-Unis (16%) et de la France (22%)...

Une enquête a été réalisée par le gouvernement dans les années 1980 afin de déterminer tous les postes de la fonction publique dont au moins une partie des responsabilités était les services au grand public, même si cette responsabilité ne représentait que 10% de leur travail. L'étude a constaté qu'environ 40% seulement des fonctionnaires traitaient directement avec le public dans le cadre de leurs responsabilités même si, encore une fois, les services au public ne constituaient que 10% de leur travail. Ce pourcentage a probablement diminué ces dernières années en raison de la tendance à concentrer un nombre grandissant de fonctionnaires dans la région de la capitale nationale (RCN). Nous en sommes donc rendus au point où bien plus de 60% des fonctionnaires fédéraux exercent des fonctions de consultation en matière de politiques, de coordination, de surveillance et de services administratifs et ont peu de contacts, voire aucun, avec la population canadienne. Bon nombre des employés de ces unités, comme je l'ai écrit ailleurs, sont occupés à actionner des manivelles qui tournent dans le vide...

Dans une de mes publications antérieures, j'ai comparé la bureaucratie fédérale à une grosse baleine qui est incapable de nager. La comparaison a suscité

énormément de réactions de la part des fonctionnaires qui, à ma grande surprise, étaient souvent positives, en particulier chez les employés de première ligne. Je ne prétends pas un seul instant qu'il s'agisse d'un sondage représentatif, mais j'ai reçu un certain nombre de courriels et d'appels téléphoniques de gestionnaires de première ligne et de hauts fonctionnaires disant que la fonction publique fédérale commençait à ressembler à une grosse baleine qui ne sait pas nager. Il ne fait aucun doute pour moi que le fossé se creuse entre les fonctionnaires d'Ottawa et leurs homologues qui sont sur le terrain à offrir les programmes et les services. En bref, la fonction publique fédérale a perdu de son prestige aux yeux des Canadiens et des Canadiennes, comme les sondages d'opinion le révèlent...

En somme, les problèmes que la fonction publique fédérale a elle-même créés, notamment la multiplication des exigences en matière de reddition de comptes et de transparence, sont beaucoup trop nombreux pour que quiconque, à l'exception des fonctionnaires, trouve que les Canadiens doivent apporter davantage de soutien à la fonction publique. La fonction publique a le pouvoir de régler le cas des employés improductifs, de réduire les niveaux de gestion, de décentraliser ses activités et de produire des politiques et des avis en matière de programmes en se fondant sur des données probantes, au lieu de répondre aux exigences de la politique partisane du jour. Les Canadiens et les Canadiennes ont toutes les raisons de dire à la fonction publique fédérale de se guérir elle-même. »¹

Il est recommandé de faire une étude démontrant l'inefficacité d'Ottawa à gérer ses propres juridictions (échec du logiciel de paie Phénix pour la fonction publique fédérale et de l'application mobile ArriveCAN pour les voyageurs). Permettre au gouvernement du Québec de gérer ses propres domaines de compétence garantit une gestion plus efficace et adaptée aux réalités régionales. Le Québec est mieux placé pour comprendre les besoins spécifiques de sa population et pour développer des politiques publiques qui répondent directement à ces enjeux.

Lorsque le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de dépenser dans les domaines de compétence du Québec, cela peut entraîner des chevauchements, de la bureaucratie et des solutions qui ne sont pas optimales pour le Québec. En laissant le Québec gérer ses domaines, les fonds publics sont utilisés de manière plus judicieuse, assurant ainsi une meilleure allocation des ressources et des résultats concrets pour les citoyens.

LES MOYENS DE FAVORISER L'AUTONOMIE DU DROIT QUÉBÉCOIS

La création d'une constitution propre au Québec permettrait de renforcer l'autonomie et l'identité juridique de la province, en ancrant dans son cadre légal les valeurs et les priorités qui reflètent les aspirations des Québécois. Intégrer l'identité numérique à cette nouvelle constitution offrirait un levier puissant pour révolutionner l'administration publique et améliorer la prestation des services.

Inspirée par l'expérience de l'Estonie, qui a mené une transformation numérique majeure, l'identité numérique garantirait à chaque citoyen québécois un accès sécurisé et personnalisé aux services publics, tout en réduisant la bureaucratie et les délais administratifs. Cette approche permettrait d'accélérer le traitement des demandes, d'améliorer la transparence et d'assurer une meilleure protection des données personnelles.

En intégrant ces innovations dans une constitution, le Québec pourrait établir un cadre juridique clair et adaptable pour l'administration numérique, favorisant une gouvernance moderne, plus efficace et résiliente. Cela renforcerait également la souveraineté numérique de la province, en garantissant que les technologies utilisées respectent les normes et les valeurs locales, tout en assurant une meilleure protection contre les ingérences extérieures. Cette initiative positionnerait le Québec en tant que leader en matière de gouvernance numérique en Amérique du Nord.

Il est recommandé au gouvernement du Québec d'utiliser l'Intelligence Artificielle afin d'augmenter la productivité de sa propre fonction publique. Pendant qu'Ottawa conçoit une stratégie d'Intelligence Artificielle pour la fonction publique fédérale, le gouvernement du Québec doit lui aussi faire preuve d'initiative et mettre en application l'Intelligence Artificielle afin de rendre ses opérations gouvernementales plus efficaces. ²

CONCLUSION

Favoriser l'autonomie du droit québécois, notamment de la Charte des droits et libertés de la personne, nécessite une combinaison d'initiatives législatives, d'interprétation judiciaire, et de sensibilisation publique. Par ces moyens, le Québec peut renforcer sa capacité à régir ses propres affaires dans un cadre qui reflète ses valeurs et traditions uniques.

- 1- Le Canada Au-delà des rancunes, des doléances et de la discorde, par Donald J. Savoie, McGill-Queen's University Press, 2023, pp. 207-210.
ISBN : 978-0-2280-1763-9
2. Ottawa conçoit une stratégie d'IA pour la fonction publique fédérale. Société Radio-Canada. 27 mai 2024