

MÉMOIRE AU COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE

Par André Binette, avocat constitutionnaliste

Septembre 2024

**Une Constitution du Québec qui reconnaît les droits autochtones et
nous rapproche de l'abolition de la monarchie**

Introduction

En 1958, le Comité consultatif constitutionnel a siégé pendant quelques mois en France pour étudier l'avant-projet d'une nouvelle constitution, qui allait devenir la Cinquième République actuelle.

Je souhaite que votre Comité joue un rôle analogue car je crois que le Québec est arrivé à son tour à un tournant majeur. Il doit occuper entièrement toute la part d'autonomie que permet le fédéralisme canadien avant d'envisager plus sérieusement d'autres options constitutionnelles. Contrairement à une opinion répandue, il ne l'a pas encore fait. Je crois aussi qu'il peut repousser unilatéralement certaines des limites de la présente constitution du Canada, comme il a d'ailleurs commencé à le faire.

Dans cet esprit, je propose l'adoption d'une constitution autonomiste du Québec reposant sur le droit à l'autodétermination du peuple québécois (1). Cette constitution devrait reconnaître le droit à l'autonomie et les autres droits fondamentaux des peuples autochtones dans le cadre du Québec (2). Elle devrait aussi rapprocher le Québec de la république en dépit des contraintes de la constitution canadienne relatives à l'abolition de la monarchie (3).

PREMIÈRE PARTIE-UNE CONSTITUTION POUR LE QUÉBEC

L'objectif principal et ses paramètres

L'objectif de votre Comité doit être de renforcer le Québec sur le plan constitutionnel. Pour ce faire, voici les paramètres qu'il devrait se donner :

1. L'objectif n'est pas de nature juridique mais politique. Il ne consiste pas essentiellement à innover mais à consolider les acquis. Il est surtout de contribuer de façon marquée à l'édification nationale («nation-building») du peuple québécois.
2. Votre Comité doit prendre acte de plus d'un demi-siècle de tentatives infructueuses de réformer la Constitution du Canada dans le sens des aspirations du Québec. Votre rapport

devrait énoncer explicitement que le réalisme impose de constater que de telles tentatives ne sont plus à l'ordre du jour au Québec. Il faudra en conclure que le Québec doit se renforcer sur le plan constitutionnel en procédant unilatéralement. Chercher à modifier la Constitution du Canada, c'est se tromper de constitution.

3. Votre Comité devrait formuler des propositions 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. Votre Comité devrait plutôt considérer qu'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. 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.
4. Votre Comité devrait affirmer que 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 constitution autonomiste renforcera le statu quo. Même si elle sera adoptée dans le cadre de la constitution canadienne, elle permettra aussi 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.
5. Votre Comité devrait retenir et diffuser les enseignements suivants découlant du processus d'adoption moralement déplorable de la Constitution canadienne de 1982 :
 - 5.1 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;

- 5.2 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;
- 5.3 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.

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. Nous en sommes arrivés là.

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 n'admet 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, à des fins idéologiques 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 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 fondation 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.

Contenu de la Constitution du Québec

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 en sera 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 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 a fait de même en insérant de pareilles dispositions dans sa constitution. Le Québec peut faire pour l'ensemble de sa constitution ce qu'il a déjà fait pour sa charte des droits.

Il va de soi que les principales dispositions de la Charte des droits du Québec, y compris sa clause dérogatoire, devraient faire partie de la Constitution du Québec. Je laisse au Comité, ou à une instance future dont il peut recommander la création, le soin de déterminer quelles

autres lois du Québec méritent d'être hissées au niveau constitutionnel. On pense bien sûr spontanément à certaines dispositions de la *Charte de la langue française*, de la *Loi sur l'Assemblée nationale* ou de la *Loi sur la laïcité de l'État*.

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 a 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 cœur de la Constitution du Québec

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.

Toutes les lois du Québec qui ne relèvent pas de la simple gestion d'une province canadienne mais expriment l'identité de notre nation sont le fruit du droit à l'autodétermination. Il en est de même des consultations populaires. Le référendum de 1942 sur la conscription a différencié le Québec du reste du Canada, mais sa volonté, qui était de rester neutre comme l'Irlande, a été ignorée. Le Québec a dit non deux fois à la souveraineté, la dernière fois de justesse, et aussi rejeté l'Accord de Charlottetown, une proposition de modification de la Constitution du Canada, par la voie référendaire en 1992. Lorsque la voie référendaire a été empruntée sur le plan constitutionnel, le peuple québécois a dit non plus d'une fois sans dire oui à quoi que ce soit. 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

Une première version de la Constitution du Québec peut être préparée rapidement au cours de l'année 2025 et soumise à un référendum en 2026. Ce référendum peut avoir lieu quelques mois avant les prochaines élections québécoises ou en même temps qu'elles, 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. Je n'attribue pas des vertus magiques aux assemblées constituantes. Les expériences récentes au Chili et en Islande font voir que des assemblées constituantes peuvent conduire à des impasses, ou à des dérapages que le peuple rejette dans un référendum, ce qui fait perdre beaucoup de temps et oblige à recommencer.

À mon avis, il importe davantage d'adopter relativement rapidement la première mouture d'une constitution acceptable dans laquelle la majorité d'entre nous peuvent se reconnaître, afin de faire voir l'utilité du concept auquel je crois que les Québécois deviendront vite attachés. Cela suppose une constitution qui pourrait être moins élaborée et audacieuse que certains le souhaiteraient. L'important à ce stade est qu'il y en ait une dont nous soyons fiers. Il vaut mieux un projet plus modeste qui réussit qu'un plus grand qui échoue. Il faudra toujours garder à l'esprit que dans le domaine constitutionnel, peut-être plus que dans tout autre, le mieux est l'ennemi du bien, que la concision est toujours supérieure à la logorrhée, et qu'aucune constitution n'est une panacée qui peut résoudre tous les problèmes sociaux.

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, notamment les souverainistes mais pas seulement, 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 échéancier, les ressources à sa disposition et sa relation avec l'Assemblée nationale. Comme il pourrait y avoir d'après désaccords sur ces questions à court terme, ce qui compromettrait l'essentiel du projet, ces considérations non vitales peuvent attendre quelques années.

DEUXIÈME PARTIE-LES DROITS AUTOCHTONES

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 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, signifie en réalité un territoire sans traité où les termes de la coexistence contemporaine et de l'autonomie autochtone n'ont pas été négociés.

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 autres nations 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 peuvent s'appliquer 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 des 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'autodétermination, 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. Dans ce domaine, il faut être proactif comme 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, puis de la Constitution du Canada et 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.

TROISIÈME PARTIE- VERS LA RÉPUBLIQUE DU QUÉBEC

Jusqu'ici, les propositions contenues dans le présent mémoire ne sont pas entièrement inédites, parce que la Colombie-Britannique s'est dotée d'une loi constitutionnelle, et que cette province a aussi inscrit la *Déclaration des Nations Unies des droits des peuples autochtones* dans son droit provincial. Il en est autrement des propositions qui suivent relatives à la monarchie, plus particulièrement la fonction de

lieutenant-gouverneur. Cela reflète le fait que la nation québécoise est très majoritairement favorable à l'abolition de la monarchie selon les sondages, contrairement au Canada anglais où cependant l'opinion publique évolue lentement vers le seuil du 50%.

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.

La seule fonction essentielle du lieutenant-gouverneur en regard de la Constitution du Canada est de signer les projets de loi adoptés par l'Assemblée nationale. 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 ceux 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 dont il désapprouve 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. Je crois qu'elle devrait être reportée à la période de révision de la Constitution du Québec, déjà suggérée, dans un horizon de cinq à dix ans, ce qui sera peut-être l'occasion d'une réflexion plus globale sur le statut constitutionnel du Québec.

Cela ne signifie toutefois pas que rien ne peut être fait pour avancer vers l'abolition d'une monarchie canado-britannique qui n'a aucune

acceptabilité sociale 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. L'Assemblée nationale a d'ailleurs adopté en décembre 2023 une résolution unanime qui demande l'abolition de la fonction de lieutenant-gouverneur.

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 ont considéré d'une constitutionnalité douteuse, 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;
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. 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 actuel. 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.

CONCLUSION

Les propositions qui précèdent devraient avoir démontré la pertinence d'adopter une Constitution du Québec. C'est en s'appuyant sur les consensus existants que nous pourrions plus tard en construire d'autres. Le projet de Constitution présenté dans ce mémoire serait un legs historique majeur qui contribuerait positivement à l'évolution ultérieure du Québec.