

Nés pour un petit pain?

Garantir l'intérêt national du Québec à l'intérieur et au-delà de la fédération

Le comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne a été mis sur pied pour réfléchir sur les droits collectifs de la nation québécoise, le respect de son identité et de ses valeurs distinctes. Il vise à assurer le respect de ses champs de compétence et à « accroître son autonomie ».

Prenons un court instant pour clarifier certains termes. Le Robert définit « l'autonomie » comme le droit de se gouverner par ses propres lois, à l'intérieur d'un **État**. La loi 99 sur l'autodétermination du Québec adoptée par l'Assemblée nationale à l'unanimité le 7 décembre 2000, affirme que le Québec est bel et bien un État. Cette affirmation a des implications importantes, car elle érige ainsi la nation québécoise en tant qu'État-nation. Cependant, se proclamer État ne suffit pas pour en être un. Ce n'est pas dans les paroles, mais bien dans les actions que nous affirmons véritablement son existence. Ainsi, le Québec agit-il véritablement comme un État?

Il y a ainsi une hésitation, voire une confusion au Québec entre l'action d'un *État* et l'administration d'une *province*. Cette dualité exige en premier lieu de changer l'état de notre esprit afin de nous assurer de prendre des décisions en fonction de notre **intérêt national**. L'administration d'une province, limitée dans ses fins, peut bien se réaliser exclusivement au sein de l'arène des divisions partisans. Ce jeu se trouve toutefois moins bien adapté lorsque les enjeux relèvent d'un intérêt supérieur, un problème d'ordre national. C'est pourquoi une nation doit être dotée d'institutions qui permettent le débat et d'autres qui assurent son équilibre, sa stabilité et renforcent notre collectivité.

L'intérêt national se distingue ainsi des intérêts partisans et idéologiques. Il ne découle pas d'une doctrine politique précise, mais représente une synthèse des valeurs qui animent la population. L'intérêt national est également dynamique : il évolue et s'adapte au fil des défis et des besoins de chaque époque. Il devient particulièrement visible lorsqu'il se voit menacé par une puissance (politique, économique, culturelle, etc.) cherchant à le subordonner à ses propres intérêts.

Respecter l'intérêt national du Québec signifie garantir la pérennité et la vitalité de son existence, ainsi que sa capacité à réaliser ses aspirations. L'intérêt de la nation correspond donc sur un subtil équilibre entre une continuité culturelle et sa capacité

d'action, qui lui permet de s'affirmer efficacement sur les plans politique, économique et sociale et ainsi d'assurer son existence et sa prospérité¹.

Une connaissance plus fine de cet intérêt national ne peut se limiter aux seuls avis des experts et aux résultats des sondages. Dans un État-nation fédéré, cela implique d'abord de prendre conscience de la différence entre nos intérêts spécifiques et ceux du cadre fédératif. Une clarification de la *différence québécoise*² constitue un premier pas dans cette direction. Le Québec possède un modèle politique et social qui lui est propre, et certains facteurs permanents et sous-jacents issus du croisement d'un territoire, d'une langue et d'une histoire, qui accompagnent la nation québécoise depuis son émergence sur les rives du Saint-Laurent peuvent nourrir la réflexion en ce sens. Ces éléments de fond expliquent les raisons pour lesquelles le Québec s'est systématiquement opposé aux conflits impériaux, propose un modèle de laïcité et d'intégration distinct, un modèle de distribution plus généreux et axé sur une coopération avec la société civile et des relations avec les Autochtones qui n'ont pas d'équivalent dans le monde. Ni pire ni meilleur que les autres, le Québec a des valeurs qui lui sont propres et qui enrichissent la gamme des expériences collectives de l'humanité.

Une prise de conscience réelle de cette différence ne sera pas suffisante à elle seule, mais permet un premier pas pour mieux saisir la volonté générale. Les sections de ce mémoire présentent une courte liste de compétences que le Québec partage avec le Canada, et où l'intérêt national justifie une augmentation de notre autonomie. Celles-ci concernent l'intégrité du territoire, les relations avec les nations autochtones, les relations internationales et la question de l'immigration. Le mémoire se conclura par une brève proposition pour un nouveau cadre constitutionnel québécois.

Institutions

Il est essentiel de distinguer deux rôles souvent confondus : celui de chef de gouvernement et celui de chef d'État. Contrairement à une idée répandue, le chef d'État du Québec n'est pas le premier ministre, mais bien le Roi du Royaume-Uni, représenté au Canada par le Gouverneur général et au Québec par le lieutenant-gouverneur. Le premier ministre du Québec, quant à lui, est chef du gouvernement.

¹ Fernand Dumont avait formulé une idée analogue évoquant le lien entre nation et État ; entre culture et politique : « La nation renvoie d'abord à un héritage, à une culture, élaborée par les gens d'avant nous. La langue en est sans doute l'exemple le plus net. Tandis que la politique est avant tout projet et donc anticipation de l'avenir. Il n'y a pas un peuple sans le partage d'un héritage de culture. Il n'y a pas de démocratie sans objectif collectif. Objet de discussion et de concertation dont l'utopie est l'indispensable figure. » dans *La part de l'ombre*, Hexagone, 1996.

² Un travail sur ce sujet, mené avec l'Institut de recherche sur le Québec, est en cours de révision.

Ce premier ministre veille au bon fonctionnement de l'appareil administratif de l'État. Le lieutenant-gouverneur, chef d'État, occupe principalement une fonction cérémoniale. Ce déséquilibre dans les rôles de l'État se traduit par une attention politique excessive aux affaires courantes, souvent au détriment de toute réflexion sérieuse concernant l'intérêt supérieur, pourtant cruciale pour les Québécois. Le contraste entre notre compréhension des enjeux quotidiens et notre méconnaissance collective de ces questions politiques fondamentales est frappant.

En ce qui nous concerne ici, les récents débats sur nos institutions démocratiques ont conduit à un consensus sur la nécessité de réformes, ouvrant ainsi la voie à un processus permettant de lier l'intérêt national à notre fonctionnement démocratique. À la suite de l'adoption du projet de loi 4, le 9 décembre 2022, qui rend le serment au roi optionnel au Québec, une motion adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 8 décembre 2023 exprimait le désir que le poste de lieutenant-gouverneur soit remplacé par une institution démocratique³. Une question cruciale se pose alors : par quoi remplacer ce représentant de l'État, contesté dans sa fonction, afin de mieux répondre aux besoins politiques de l'État-nation québécois?

Dans cette perspective, il est envisageable de réaliser ce désir sans abolir la fonction de chef de l'État au Québec, une démarche qui pourrait poser des défis constitutionnels. Plutôt que de supprimer ce poste, nous pourrions, à l'instar de l'Irlande en 1937, lier par la loi les responsabilités réservées au lieutenant-gouverneur à des décisions qui relèveraient d'un nouveau rôle : celui de président de l'État du Québec.

Ce nouveau représentant deviendrait l'incarnation officielle de l'État du Québec. Son mandat, situé au-delà des querelles partisans, serait de veiller à l'intérêt national en assurant la stabilité des institutions, l'équilibre entre les forces politiques et créant des occasions de rappeler et de célébrer les valeurs communes de notre nation.

Cette modification institutionnelle permettrait au premier ministre de conserver l'ensemble de ses pouvoirs, tandis que le président viendrait simplement en complément, afin de permettre d'un gain qualitatif dans l'affirmation de l'État-nation. Cela impliquerait une période d'adaptation, où il faudra apprendre à cohabiter avec cette nouvelle figure importante, enrichissant ainsi notre gouvernance sans diminuer l'autorité du premier ministre sur les affaires gouvernementales.

³ Patrice Bergeron, [*Motion de Québec solidaire : L'Assemblée nationale vote pour abolir la fonction de lieutenant-gouverneur*](#), La Presse Canadienne, le 8 décembre 2023.

Il existe dans le monde plusieurs modèles de processus électifs et de distribution des pouvoirs entre le président et le premier ministre. Les modèles français et américain, plus connus, diffèrent par exemple des modèles portugais, italien et irlandais. Le Québec pourrait s'inspirer des éléments qui correspondent le mieux à ses besoins pour créer un modèle qui lui soit propre.

Voyons à présent, à la lumière d'enjeux touchant plus concrètement l'intérêt national, comment ce nouvel acteur pourrait jouer un rôle déterminant.

Intégrité du territoire

Toute nation doit garantir l'intégrité de son territoire, ce qui englobe trois axes : l'occupation du sol, la maîtrise de ses ressources naturelles et la délimitation des frontières. Bien que ces aspects soient depuis longtemps confrontés à des défis, ceux-ci sont amplifiés par le contexte de changements climatiques.

Les récentes ingérences étrangères, notamment celles de puissances émergentes, posent des défis aux nations occidentales et nord-américaines. Le Québec n'est pas épargné. Cela s'est récemment illustré lorsque nous avons appris l'existence de postes de police chinois clandestins qui servent des intérêts étrangers en sol québécois.

L'un des défis soulevés par une telle situation est celui de l'adhésion et de la loyauté des populations qui se joignent à la nation québécoise. Ce problème, qui mérite une attention particulière, pourrait être partiellement abordé par la création d'une *nationalité québécoise*, distincte de la citoyenneté canadienne, conditionnelle au respect de critères liés à certaines valeurs fondamentales telle que la loyauté envers l'intérêt national du Québec et l'adhésion à ses valeurs communes⁴. La perte de cette nationalité pourrait par exemple entraîner la perte de certains droits, comme celui du vote aux élections québécoises, aux référendums et autres consultations québécoises.

L'occupation du territoire soulève également des questions concernant l'urbanisation dont la difficile question de la densité territoriale. Ce type de problématiques fondamentales pourrait être un champ d'intervention pour le président, qui pourrait proposer des pistes de réflexion pour les directions à prendre et stimuler la compétence citoyenne générale sur ces questions incontournables pour notre avenir.

L'intégrité du territoire englobe également les éléments essentiels à la qualité de vie des populations et les conditions de sa pérennité, notamment à travers la gestion de ses ressources naturelles. L'eau, ressource fondamentale pour l'humanité, est particulièrement cruciale au Québec qui détient 3% des réserves mondiales d'eau

⁴ Un mémoire déposé auprès du *Comité* aborde la question de la nationalité québécoise de manière plus approfondie. Voir : Edouard Baraton, *Créer une nationalité pour la nation québécoise*.

douce pour un millième de la population mondiale. Cette ressource alimente l'essentiel de notre énergie grâce à l'hydroélectricité. Puisque l'avenir de notre nation y est intrinsèquement lié, une bonne compréhension des intérêts nationaux québécois nécessite également une connaissance approfondie des menaces à sa préservation.

À cet égard, il est essentiel de rappeler un élément méconnu du cadre fédératif : l'alinéa 92 (10) (c) de la Constitution canadienne de 1867 accorde au gouvernement fédéral du Canada un pouvoir *déclaratoire* lui permettant, pour des raisons relevant de l'« avantage général du Canada » impliquant deux provinces ou plus, de prendre en charge des activités au détriment des compétences provinciales. Il est donc envisageable qu'un jour, Ottawa puisse réclamer la gestion d'Hydro-Québec, ce qui priverait le Québec de l'une des bases écologiques et économiques de son autonomie, voire, de son existence nationale.

C'est pourquoi un garant de l'intérêt national, tel que le président du Québec, pourrait se voir confier la mission de veiller à la préservation et la sanctuarisation de nos ressources naturelles. Il pourrait à cette fin considérer notre hydroélectricité comme un bien commun inaliénable de la nation québécoise. À ce titre, inscrire explicitement cette idée à l'intérieur d'une constitution semble s'imposer pour de multiples motifs. Nous aborderons ce sujet ultérieurement. D'autres ressources, telles que les forêts, les mines, les terres agricoles et le vent pourraient, bien sûr, également faire l'objet de discussions.

L'intégrité du territoire inclut enfin la question des frontières, qui restent particulièrement mal définies au Québec⁵. La frontière de la baie d'Hudson en est un exemple frappant, étant déterminée par la côte québécoise, donc par la marée, et se révélant littéralement mouvante. Ainsi, lorsque la marée est basse, certaines îles appartiennent au Québec et lorsque la marée monte, ce territoire passe sous la juridiction du Nunavut. Ces situations peuvent potentiellement nuire aux bonnes relations entre le gouvernement du Québec et les communautés inuites intéressées par la pêche dans ces secteurs. Un État doit veiller à ce que son territoire reflète les réalités vécues par tous ses citoyens.

Mentionnons également la frontière maritime de l'Est, dans le golfe du Saint-Laurent, contestée et sujette à des différends entre le Canada, qui y voit des eaux intérieures, et les États-Unis, qui les considèrent comme des eaux internationales. De plus, la frontière terrestre sud du Labrador est aussi contestée par le Québec qui souhaite y établir une frontière plus au nord que ce qui est reconnu par Terre-neuve, pouvant au passage réclamer que la partie concernée représente un territoire ancestral d'Innus, citoyens du Québec.

⁵ Henri Dorion consacre un ouvrage entier sur cette question incontournable des frontières : *Le Québec : territoire incertain*, Septentrion, 2011.

Ces exemples, non exhaustifs, offrent une première idée du genre d'enjeux sensibles en matière de défense de l'intérêt national, d'occupation, de gestion des ressources naturelles et de la définition des frontières. Elles illustrent des questions qui méritent d'être examinées et approfondies pour garantir la préservation des intérêts du Québec, et la création d'une nouvelle institution dédiée à cette tâche pourrait être nécessaire pour y parvenir.

Autochtone

Au regard des propos qui précèdent, il devient clair qu'une relation d'alliance entre la nation québécoise, représentée par son président, et les nations autochtones partenaires constitue une dimension incontournable de l'intérêt national du Québec. Le président, en tant que gardien de nos intérêts fondamentaux, aurait pour mission de maintenir un contact permanent avec les 11 nations autochtones, en veillant à les impliquer dans la défense commune de l'intégrité du territoire qui est simultanément le leur et celui de la nation québécoise.

Pour inscrire cette alliance dans des réalités politiques concrètes, il serait souhaitable de garantir à ces nations une représentation effective. À cette fin, on pourrait envisager de créer dès maintenant, 11 sièges réservés, à raison d'un pour chacune des 11 nations, au sein de l'Assemblée nationale du Québec. Cette mesure serait à inscrire dans une augmentation des effectifs des députés pour mieux garantir la représentativité générale de l'Assemblée nationale, dont les 125 membres actuels se révèlent insuffisants. Une telle initiative donnerait un nouveau sens à la relation entre la nation québécoise et les nations autochtones du Québec, en renouant, dans l'effectivité, avec les alliances qui ont permis la création et la pérennité du premier modèle de société québécois : la Nouvelle-France. À l'échelle mondiale, cela représenterait une percée dans le renouvellement des relations entre nations du Nouveau Monde et nations autochtones.

Relations internationales

Une telle réinvention des relations avec les autochtones renforcerait le Québec sur la scène internationale, en le présentant comme un État moteur dans la réparation des injustices largement issues de la Conquête britannique⁶ et de ses conséquences. Cette initiative pourrait lui attirer de la sympathie de pays avec lesquels le Québec n'a pas tissé de liens étroits et structurés notamment ceux du Sud. Élargir nos horizons et diversifier nos alliances renforcerait notre position à l'échelle mondiale. Cette position nous permettrait de mieux défendre la diversité culturelle mondiale et la

⁶ Dans *La peur de « passer pour des Sauvages »*, Les Cahiers des dix, 2011, Denys Delâge montre de manière convaincante comment les liens étroits qu'entretenaient autochtones et francophones en Amérique se sont progressivement perdus à partir de la Conquête.

francophonie. Des actions qui marqueraient concrètement notre existence dans le monde.

Dans ce contexte, le président pourrait jouer un rôle clé en garantissant le respect des prérogatives acquises par le Québec en matière de relations internationales (notamment celles stipulées par la doctrine Gérin-Lajoie), en représentant l'État du Québec auprès des États étrangers, des organisations internationales dont le Québec est membre ou partenaire, ainsi qu'auprès des représentations diplomatiques étrangères au Québec. Il exercerait également une fonction de supervision sur l'action des représentations diplomatiques du Québec à l'étranger et le pouvoir de ratifier les traités, conjointement avec l'Assemblée nationale. Finalement, le président pourrait s'assurer que le nous soyons associés à toute négociation prise en charge par le gouvernement canadien qui touchent directement nos intérêts et prérogatives spécifiques, tels que la langue française⁷.

Immigration et démographie

Dans un contexte d'instabilité internationale croissante, exacerbée par les changements climatiques, les déplacements de populations s'intensifient. La question de l'immigration, tout comme celle de la démographie en général, est rarement liée dans nos débats sous l'angle de l'intérêt national. Pourtant, replacée dans ce contexte, l'analyse pourrait gagner en pertinence. La création d'un président de l'État québécois pourrait ainsi mieux aligner ces enjeux avec l'intérêt national du Québec.

En effet, la délicate question de l'immigration est cruciale puisqu'elle touche à tous les aspects de la société et qu'il est question d'abord et avant tout d'humain et donc de vivre ensemble. Elle ne peut cependant être pleinement comprise sans prendre en compte les défis démographiques liés au renouvellement et au vieillissement de la population, qui touchent de nombreux États, dont ceux de l'Occident et de l'Asie orientale. Bien que l'on entende souvent que des sujets aussi sensibles devraient être laissés aux experts, c'est précisément pour cette raison que la question doit être abordée de front. En effet, le manque d'information et l'incapacité à exprimer nos craintes légitimes sont les principales sources de confusion et de réactions vives. Toutefois, le cadre offert par l'arène partisane ne permet pas non plus de mener cette discussion à la hauteur de l'intérêt national. La situation exige donc une approche structurée en trois étapes : 1) établir collectivement des objectifs clairs, 2) développer des paramètres précis pour nous doter d'un portrait clair et pour suivre sa progression, 3) identifier des solutions efficaces pour atteindre ces objectifs. Il est crucial de commencer par identifier des consensus structurants sur une question dont

⁷ La réaction des États-Unis face à aux décisions linguistiques du Québec laisse perplexe, et l'intérêt canadien semble différer de celui du Québec sur ce sujet. Voir Mélanie Marquis, [*Loi 96 sur le français : Les Américains évoquent des sanctions commerciales*](#), La Presse, le 11 juin 2024.

l'importance s'étendra sur des décennies. Pour ce faire, nous devons développer des organes de conception de solution hors de l'Assemblée parlementaire. À cette fin, le président – sur proposition d'un groupe de députés, du premier ministre ou d'une pétition atteignant un minimum de signataires – pourrait avoir le pouvoir de convoquer des États généraux impliquant les acteurs concernés ainsi que des échantillons représentatifs de la population. À l'issue de ce processus de consultation et d'éducation citoyenne, le président pourrait formuler des recommandations. Il aurait également la prérogative de soumettre celle-ci à l'Assemblée nationale ou à une consultation populaire.

Une constitution pour le Québec

Les récentes discussions concernant l'autonomie du Québec ont ravivé la question d'une éventuelle constitution propre au Québec. À cet égard, le processus de modification constitutionnel utilisé pour la première fois avec la loi 96 se révèle prometteur. Nous savons désormais que le Québec peut modifier unilatéralement certaines parties de sa constitution « interne ». C'est dans ce cadre que nous pourrions envisager l'élaboration d'une constitution québécoise.

Cette constitution pourrait clarifier certaines compétences actuellement floues qui multiplient les disputes juridictionnelles, en les codifiant, tout simplement. Il serait également opportun de préciser certains principes chers à la nation québécoise, tels que la reconnaissance de l'hydroélectricité comme bien inaliénable de la nation québécoise, le partenariat avec les nations autochtones, la défense de la francophonie et de la diversité culturelle internationale ainsi que le modèle québécois d'intégration, incluant le principe de laïcité.

Récemment, j'ai évoqué que « le Québec, c'est l'histoire d'un peuple parlant français, installé aux alentours du Saint-Laurent, ayant cohabité avec des Autochtones. Le Québec, c'est une aventure imparfaite qui mérite certainement d'être non pas idéalisée, mais valorisée. Le Québec, c'est l'héritage d'un républicanisme français ayant côtoyé le libéralisme anglo-saxon et doté de l'esprit d'entreprise de l'Amérique. »⁸ Assurons-nous que cette aventure puisse se poursuivre encore longtemps, dans le respect de nos spécificités et de nos aspirations.

Vincent Vallée, consultant en politique publique

⁸ Vincent Vallée, [De la fierté au Québec. cette nation unique au monde](#), Le Devoir, le 20 juin 2024