

DE : Monsieur Jean-François Roberge
Ministre responsable des Institutions démocratiques
Ministre responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne

Le 4 novembre 2022

Monsieur Simon Jolin-Barrette
Ministre de la Justice

TITRE : Loi visant à reconnaître le serment prévu à la Loi sur l'Assemblée nationale comme seul serment obligatoire pour y siéger

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

L'article 128 de la Loi constitutionnelle de 1867 prévoit que les députés doivent, avant de pouvoir siéger à l'Assemblée nationale, prêter et souscrire le serment d'allégeance au roi prévu à la cinquième annexe de cette même loi. Au cours des cérémonies d'assermentation ayant suivi les plus récentes élections générales, le texte présenté aux députés se lisait comme suit : « Je, (nom du député), jure que je serai fidèle et porterai vraie allégeance à Sa Majesté le roi Charles III ».

Le serment d'allégeance au roi suscite un malaise, aussi bien dans la population que chez les élus. Déjà, en 1967, Jean-Charles Bonenfant estimait qu'il n'était qu'« un autre geste folklorique qui ne correspond plus à une réalité¹ ».

Ainsi, on constate une certaine remise en question de la pertinence de prêter ce serment et d'y souscrire, d'autant plus que celui prévu par la Loi sur l'Assemblée nationale traduit plus fidèlement l'engagement des députés envers les citoyens et l'État. En effet, depuis 1982, les députés doivent également prêter un serment de loyauté envers le peuple du Québec. Ce serment, prévu par l'article 15 de la Loi sur l'Assemblée nationale et dont le texte est énoncé à l'annexe 1 de cette loi, se lit ainsi : « Je, (nom du député), déclare sous serment que je serai loyal envers le peuple du Québec et que j'exercerai mes fonctions de député avec honnêteté et justice dans le respect de la constitution du Québec ».

Lors de la précédente législature, le leader du gouvernement avait proposé, dans le cadre d'un projet de réforme parlementaire, que le serment d'allégeance devienne facultatif et que la décision de le prêter ou non revienne à chaque député. Dans les derniers jours de cette législature, l'Assemblée nationale a pris en considération le projet de loi n° 192, Loi visant à reconnaître le serment des députés envers le peuple du Québec comme seul serment obligatoire à leur entrée en fonction. Toutefois, le projet de loi n'a pu être adopté avant la fin des travaux.

¹ Jean-Charles Bonenfant, Ouverture de la session, 20 septembre 1967, p. 10, Fonds Jean-Charles Bonenfant, Université Laval, P120/4/1/5.

À la suite des dernières élections générales, le débat et le malaise entourant l'obligation de prêter et souscrire un serment d'allégeance au roi sont revenus à l'avant-scène. Certains députés ont exprimé leur intention de ne pas prêter le serment d'allégeance au roi et, lors des cérémonies d'assermentation, les députés de deux partis politiques n'ont prêté qu'un seul des deux serments obligatoires, soit celui prévu à l'article 15 de la Loi sur l'Assemblée nationale. L'adoption d'une motion, spécifiant que le fait de ne pas prêter ce serment n'empêche pas un élu de siéger, a été soulevée comme solution possible.

Le 1^{er} novembre dernier, le président de l'Assemblée nationale a rendu une décision selon laquelle les députés qui tenteraient de siéger sans prêter le serment d'allégeance au roi seraient expulsés de l'Assemblée nationale. Il a mentionné qu'il « n'a pas le pouvoir de dispenser un député d'une obligation constitutionnelle » et il a donné « l'ordre formel à la sergente d'armes de veiller à ce que la présente décision soit appliquée ».

En raison de la décision du président de l'Assemblée nationale, les députés de Québec solidaire ont décidé de prêter ce serment afin de pouvoir participer aux travaux entourant l'adoption d'un tel projet de loi.

2- Raison d'être de l'intervention

Pour de nombreux membres de l'Assemblée nationale, le serment d'allégeance au roi apparaît dépassé et n'est plus pertinent. Une volonté et une opportunité se dégagent, tant chez les partis politiques que dans la population, de faire en sorte que le seul serment exigé de la part des élus afin de pouvoir siéger à l'Assemblée nationale soit celui prêté envers le peuple du Québec.

D'ailleurs, un récent sondage Léger réalisé pour le compte de l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI) et de Droits collectifs Québec (DCQ) montre que les deux tiers des Québécois sont d'avis que les députés ne devraient pas avoir à prêter un serment d'allégeance au roi pour pouvoir siéger à l'Assemblée nationale².

3- Objectifs poursuivis

La modification proposée vise à ce que les députés aient dorénavant l'obligation de prêter un seul serment, soit celui qui reflète à la fois leurs valeurs et leur engagement envers le peuple du Québec. Aussi, la modification proposée vise à répondre au malaise de la population et des députés à l'égard de l'obligation de prêter et souscrire un serment d'allégeance au roi, et ce, tout en proposant une solution pérenne à cet égard.

² Journal de Québec, « inutile de prêter serment au roi pour siéger, pensent les Québécois », 17 octobre 2022, en ligne.

4- Proposition

Le projet de loi propose l'insertion de l'article 128Q.1 dans la Loi constitutionnelle de 1867, lequel préciserait que l'article 128 de cette loi, qui prévoit l'obligation pour les députés de prêter et souscrire le serment d'allégeance avant de pouvoir siéger, ne s'applique pas au Québec.

Cette modification permettrait d'abroger de manière permanente l'obligation pour les députés de prêter et souscrire un serment d'allégeance au roi avant de pouvoir siéger. Ainsi, les députés n'auraient plus l'obligation de prêter ce serment qui, pour plusieurs, ne représente pas leurs valeurs et leur engagement. La modification proposée permettrait de mieux traduire le sens de leur engagement. Cela serait également cohérent avec les valeurs démocratiques contemporaines et plusieurs autres gestes posés par le passé afin de limiter la présence de la monarchie dans nos institutions démocratiques, comme la réduction du rôle du lieutenant-gouverneur dans la vie parlementaire ou encore la disparition des références à la monarchie dans le vocabulaire parlementaire. À la suite de cette modification, seul le serment envers le peuple du Québec, prévu dans la Loi sur l'Assemblée nationale, continuerait d'être exigé des députés avant de pouvoir siéger.

Retirer l'exigence de prêter et souscrire ce serment d'allégeance permettrait également de répondre à un malaise grandissant à la fois dans la population et chez les députés. L'absence d'intervention du gouvernement, alors que la vaste majorité des citoyens souhaite l'abolition de la monarchie³ et estime que les élus devraient seulement prêter serment à l'endroit du peuple du Québec, pourrait être mal reçue dans la société civile, où un consensus concernant le serment d'allégeance au roi semble se dessiner.

5- Autres options

Une modification constitutionnelle par voie législative soit par la présentation d'un projet de loi inspiré de l'approche du projet de loi n° 192, soit par un projet de loi modifiant directement la Loi constitutionnelle de 1867, constitue la seule option possible afin d'écartier de manière permanente l'obligation de prestation et de souscription du serment d'allégeance prévue à l'article 128 de la Loi constitutionnelle de 1867.

L'adoption d'une motion, proposée par certains, ne permettrait pas d'écartier, que ce soit à court ou à long terme, l'obligation prévue à l'article 128 de la Loi constitutionnelle de 1867, puisqu'une motion ne peut avoir pour effet de modifier l'état du droit.

³ Journal de Montréal, « Sondage Léger : les Québécois ne veulent rien savoir de Charles III », 10 septembre 2022, en ligne.

6- Évaluation intégrée des incidences

Des députés qui représentent près de 15 % des votes lors des dernières élections générales ne pourraient pas siéger à l'Assemblée nationale, puisqu'ils n'auraient pas rempli une des conditions préalables, soit celle de prêter serment d'allégeance au roi et d'y souscrire. Ces députés ne pourraient pas siéger à l'Assemblée nationale avant la sanction d'un projet de loi retirant l'exigence de prêter et souscrire ce serment d'allégeance.

L'adoption d'un projet de loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 pourrait entraîner des contestations judiciaires, comme cela est présentement le cas pour le projet de loi n° 96, Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français.

La modification proposée permettrait de faire évoluer les institutions démocratiques du Québec en accord avec les valeurs démocratiques contemporaines.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Dans la mesure où les ministères intéressés par ce projet de loi ont travaillé de concert, aucune autre consultation n'était requise.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le projet de loi entrerait en vigueur à la date de sa sanction. Aucune nouvelle prestation de serment ne serait requise, les députés ayant déjà tous prêté le serment prévu à la Loi sur l'Assemblée nationale.

On exigerait des prochains députés à être assermentés qu'ils prêtent uniquement le serment prévu à la Loi sur l'Assemblée nationale.

9- Implications financières

Il n'y a pas d'implications financières directes pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

Ce n'est pas seulement au Québec que le serment d'allégeance suscite un malaise. À titre indicatif, en Ontario, les élus municipaux issus des Premières nations n'ont plus à prêter allégeance au roi depuis décembre 2018⁴. Notons toutefois que le serment d'allégeance pour les élus municipaux ontariens ne découle pas d'une obligation constitutionnelle comme c'est le cas pour les membres du Parlement du Québec, des parlements des autres provinces et du parlement fédéral. Au fédéral, le serment d'allégeance au roi suscite également un malaise pour certains députés fédéraux. Un débat ainsi qu'un vote sur une motion concernant la monarchie se sont tenus dans la semaine du 24 octobre dernier et la question du serment d'allégeance au roi a suscité un vif débat.

Ministre responsable des Institutions démocratiques
Ministre responsable des Relations canadiennes et
de la Francophonie canadienne

JEAN-FRANÇOIS ROBERGE

Ministre de la Justice

SIMON JOLIN-BARRETTE

⁴ CBC, « Ontario offers alternate municipal oath of office for Indigenous people », 11 décembre 2018, en ligne.