

DE : Monsieur François Legault
Premier ministre

Le 5 juin 2024

TITRE : Création du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Fondé en 1867, le Canada fait partie des premières fédérations de l'ère moderne. L'entrée du Bas-Canada, le futur Québec, dans la fédération canadienne en 1867 s'est faite sur la base d'un pacte fédératif. C'est le seul type de régime qui semblait pouvoir permettre aux francophones du Bas-Canada de conserver certains pouvoirs fondamentaux pour assurer leur survivance nationale. Un tel système repose en effet sur un partage de la fonction législative entre une entité fédérale et des entités fédérées, ainsi que sur leur pleine souveraineté et autonomie dans leurs compétences respectives.

Le partage des compétences établi dans la Loi constitutionnelle de 1867 maintient sous la responsabilité des entités fédérées les matières d'intérêt local et particulier. À cela s'ajoutent, dans le cas du Québec, quelques dispositions l'excluant pour protéger notamment son caractère civiliste.

Les grandes revendications traditionnelles du Québec ont toujours eu pour objectif de lui permettre de mettre en œuvre des politiques publiques qui correspondent à ses priorités spécifiques et à ses caractéristiques fondamentales. Les premières tentatives de réforme de la fédération — avec l'objectif d'augmenter les pouvoirs du Québec — remontent aux origines de la confédération à travers, notamment, les luttes politiques menées par Honoré Mercier. Premier homme politique québécois à incarner l'autonomie des provinces, il s'est particulièrement opposé au droit de regard que le gouvernement fédéral prétendait pouvoir exercer sur les assemblées législatives provinciales. Le Québec a par la suite enregistré plusieurs gains significatifs autour des années 1960.

Les choses se sont complexifiées à la suite de la proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982. Cette loi a eu pour effet de diminuer les pouvoirs et les droits du Québec sans son consentement. Elle demeure toujours inacceptable pour le Québec et aucun gouvernement québécois n'a accepté d'y adhérer.

Les deux grandes tentatives de réformes constitutionnelles, l'Accord du lac Meech et l'Accord de Charlottetown, qui avaient pour objectif de réintégrer le Québec dans le giron constitutionnel canadien ont échoué. Les Québécoises et les Québécois ont par ailleurs choisi à deux reprises de demeurer au sein de la fédération canadienne.

Dans les dernières années, le gouvernement du Québec a réussi, en posant des gestes innovants, à sortir de l'impasse, à faire des gains et à enrichir les assises constitutionnelles du Québec. Il a notamment présenté à l'Assemblée nationale le projet de Loi sur la laïcité de l'État, qui fut adopté le 16 juin 2019, et le projet de Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français, qui fut adopté le 24 mai 2022. Cette loi a ajouté à la Loi constitutionnelle de 1867 l'article 90Q.1 qui prévoit que les Québécoises et les Québécois forment une nation et l'article 90Q.2 qui prévoit que le français est la seule langue officielle du Québec et la langue commune de la nation québécoise. Grâce à l'adoption de la Loi visant à reconnaître le serment prévu par la Loi sur l'Assemblée nationale comme seul serment obligatoire pour y siéger le Parlement québécois a également modifié la Loi constitutionnelle de 1867 afin d'abolir l'obligation pour les députés de l'Assemblée nationale de prêter serment au roi.

2- Raison d'être de l'intervention

Le gouvernement fédéral a une tendance inquiétante à la centralisation et aux empiètements, à agir comme si le Canada était un régime unitaire centralisé et non une fédération. En témoignent notamment les dépenses et empiètements successifs sur les domaines de compétence du Québec, notamment dans les mesures annoncées dans le Budget de 2024 du gouvernement du Canada.

Les récentes interventions du gouvernement fédéral remettent en lumière les profonds enjeux constitutionnels de la fédération canadienne et menacent l'existence du pacte fédératif par l'étiollement des prérogatives des États fédérés et une centralisation de pouvoirs inconciliable avec le système fédératif et démocratique. Par conséquent, le Québec se doit de prendre de nouvelles initiatives visant à protéger et promouvoir les droits collectifs de la nation québécoise, à assurer le respect de ses valeurs sociales distinctes et de son identité distincte et à accroître son autonomie au sein de la fédération canadienne.

3- Objectifs poursuivis

L'objectif principal pour le gouvernement est de bénéficier d'un éclairage indépendant et multidisciplinaire sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne ainsi que sur les outils constitutionnels à sa disposition pour assurer le développement du Québec selon ses propres choix.

4- Proposition

Il est proposé de constituer un comité consultatif dont le mandat sera de recommander des mesures visant à protéger et promouvoir les droits collectifs de la nation québécoise, à assurer le respect de ses valeurs sociales distinctes et de son identité distincte, à garantir le respect des champs de compétence du Québec et à accroître son autonomie au sein de la fédération canadienne. Plus particulièrement, ce comité devrait notamment examiner :

- les pouvoirs du Québec en matière d'immigration;
- les empiètements de l'ordre de gouvernement fédéral dans les domaines de compétence du Québec;

- les conséquences de ces empiètements, notamment sur les choix et priorités du Québec, la qualité des services publics offerts à la population québécoise et l'accroissement des formalités administratives et des coûts qui en découlent;
- la capacité du Québec à faire ses propres choix, notamment en matière de langue, de laïcité, de culture et dans tous les autres domaines touchant sa cohésion nationale;
- la capacité du Québec de parler de sa propre voix à l'international non seulement dans tous les domaines qui relèvent de sa compétence, mais également sur d'autres sujets d'intérêt pour la nation québécoise;
- l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence du Québec et le droit du Québec de se retirer d'un programme fédéral avec pleine compensation;
- le mode de nomination des juges de la Cour supérieure du Québec, de la Cour d'appel du Québec et de la Cour suprême du Canada;
- les moyens de favoriser l'autonomie du droit québécois, notamment de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Ce comité serait composé des 6 membres suivants :

- Madame Amélie Binette, professeure adjointe au Département de droit de l'Université du Québec en Outaouais;
- Monsieur Luc Godbout, professeur titulaire au Département de fiscalité de l'Université de Sherbrooke, titulaire de la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke;
- Madame Catherine Mathieu, professeure à la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal;
- Monsieur Sébastien Proulx, avocat, ancien ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ancien ministre de la Famille;
- Monsieur Guillaume Rousseau, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke et directeur des programmes de Droit et politique appliqués de l'État;
- Madame Martine Tremblay, consultante en affaires publiques, ancienne sous-ministre et ancienne cheffe de cabinet des premiers ministres René Lévesque et Pierre Marc Johnson.

Messieurs Guillaume Rousseau et Sébastien Proulx assumeront la coprésidence de ce comité.

Les membres du comité seraient rémunérés à 300 \$ par demi-journée, établis sur la base d'une journée de 8 heures de travail, jusqu'à concurrence de 20 000 \$, à l'exception des coprésidents du comité qui seraient rémunérés à 375 \$ par demi-journée, établis sur la base d'une journée de 8 heures de travail, jusqu'à concurrence de 25 000 \$. Tous les membres auraient également droit au remboursement de leurs frais de voyage et de séjour conformément aux *Règles sur les frais de déplacement des présidents, vice-présidents et membres d'organismes gouvernementaux*.

Le ministère de la Justice (MJQ) et le Secrétariat du Québec aux relations canadiennes (SQRC) devraient mettre à la disposition du comité les ressources financières, matérielles, techniques et humaines nécessaires à l'accomplissement de son mandat.

Le comité devrait remettre son rapport au gouvernement au plus tard le 15 octobre 2024.

5- Autres options

La consultation de plusieurs experts indépendants provenant de différents horizons permettrait d'approfondir la réflexion sur les fondements du fédéralisme canadien, sur son évolution et sur les enjeux constitutionnels rencontrés.

Cette façon de faire permettrait d'approfondir la réflexion du gouvernement et de dégager des idées novatrices dans l'identification de mesures permettant au Québec d'assurer son développement selon ses propres choix, ce qui pourrait être plus difficile sans l'apport d'un regard indépendant.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les incidences de la proposition sont susceptibles de bénéficier à l'ensemble de la population québécoise selon les recommandations qui seront formulées et dont certaines actions du gouvernement pourraient découler. En effet, il est anticipé que les recommandations qui seront formulées constitueront une assise sur laquelle le gouvernement pourra se fonder pour permettre au Québec de faire des gains au sein de la fédération canadienne, et ce, au bénéfice de la nation québécoise dans son ensemble.

7- Consultations

Le MJQ et le SQRC sont impliqués dans le dossier. Il n'y a pas eu d'autres consultations menées.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le comité déterminera lui-même les modalités particulières de son fonctionnement. Il bénéficiera du soutien du MJQ et du SQRC dans l'exercice de son mandat.

9- Implications financières

La rémunération maximale des membres du comité totalisera 130 000 \$, soit un maximum de 25 000 \$ pour chacun des deux coprésidents du comité et de 20 000 \$ pour chacun des

quatre autres membres du comité. Un budget de recherche de 25 000 \$ sera par ailleurs alloué au comité, pour un total pouvant atteindre 155 000 \$.

10- Analyse comparative

Dans les dernières années, des États fédérés comme l'Alberta et la Saskatchewan ont pris des initiatives afin d'affirmer leur autonomie au plan constitutionnel. Ces initiatives ont été mises de l'avant principalement par l'adoption de projets de loi. Par exemple, en 2023, la Saskatchewan a adopté une loi dont l'objectif principal est d'affirmer la compétence législative de la Saskatchewan sur les matières assignées aux États fédérés par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette loi crée notamment le Tribunal d'évaluation de l'impact économique, à qui sera confié le mandat, sur demande du gouvernement, d'évaluer les conséquences économiques, pour la Saskatchewan, d'initiatives fédérales.

De son côté, l'Alberta a également légiféré au cours des dernières années dans l'objectif d'affirmer son autonomie et sa compétence législative, notamment en réponse aux empiètements de l'ordre de gouvernement fédéral. Elle a de plus adopté une loi pourvoyant à l'élection de candidats à la charge de sénateurs fédéraux pour les sièges lui étant réservés, dans l'espoir d'influencer les nominations effectuées par le gouvernement fédéral.

Le Québec serait cependant le seul État fédéré à se doter d'un comité visant à approfondir la réflexion quant aux grands enjeux constitutionnels.

Le premier ministre,

FRANÇOIS LEGAULT