

Bulletin d'histoire politique

Une constitution pour la République du Québec

André Binette



Volume 22, Number 1, Fall 2013

L'incendie du parlement à Montréal : un événement occulté

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1018830ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1018830ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique
VLB éditeur

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Binette, A. (2013). Une constitution pour la République du Québec. *Bulletin d'histoire politique*, 22(1), 222–230. <https://doi.org/10.7202/1018830ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique et VLB Éditeur, 2013

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Une constitution pour la République du Québec

ANDRÉ BINETTE

juriste

L'idée de doter le Québec de sa propre constitution n'est pas nouvelle. Elle remonte aux Patriotes et s'est manifestée à de nombreuses reprises, sous différentes formes, aux XIX^e et XX^e siècles. L'Alliance laurentienne a produit la Constitution de la République de Laurentie en 1960. Les États généraux du Canada français ont recommandé l'adoption d'une Constitution du Québec en 1969. Depuis, plusieurs documents de même nature ont vu le jour. Parmi eux, notons ceux du professeur Jacques-Yvan Morin, vice premier ministre de René Lévesque¹, du philosophe Jacques Dufresne², du député et professeur Daniel Turp³.

Depuis peu, l'intérêt pour la question tend à se répandre dans les milieux souverainistes, qui n'en avaient curieusement jamais fait jusqu'ici un élément majeur de leur démarche. Trois partis politiques souverainistes, le Parti québécois, Québec solidaire et Option nationale, ont inscrit depuis quelques années à leurs programmes la volonté de rédiger une constitution du Québec. Un site internet dédié à cette question a été créé en 2012⁴.

Divers motifs sont avancés pour mousser ce projet. Ils vont du renforcement de l'identité québécoise autour de valeurs consensuelles, en passant par l'affirmation plus vigoureuse de revendications spécifiques de modifications du cadre de la fédération canadienne, jusqu'à la définition précise du projet de souveraineté du Québec. Encore faudrait-il savoir de quelle constitution du Québec il s'agit.

On peut en effet imaginer quatre constitutions possibles pour le Québec. La première, que l'on peut nommer le modèle provincial, serait respectueuse à tous égards de la légalité constitutionnelle canadienne sous sa forme actuelle. Elle serait plus particulièrement conforme aux lois constitutionnelles canadiennes de 1867 et de 1982. Ce modèle, qui aurait pu obtenir l'appui de fédéralistes nationalistes, est de peu d'intérêt pour les souverainistes, qui y voient généralement une soumission au *statu quo* et un recul pour leur projet.

À l'autre extrême, on trouve le modèle d'une constitution définitive du Québec souverain. Celui-ci, outre le fait qu'il est rejeté par définition par les fédéralistes, peut susciter des divisions entre souverainistes sur des questions qu'il est prématuré de trancher, telles que la forme détaillée des institutions politiques du nouvel État ou son mode de scrutin. On peut penser qu'il vaudrait mieux que ces questions soient soumises à une assemblée constituante deux ou trois ans après l'avènement de la souveraineté, lorsque le nouvel État sera stabilisé et que la souveraineté sera un fait accompli. On pourra s'attendre alors à ce que peu de citoyens, quelle que soit leur opinion initiale, veuillent alors remettre en question l'existence du Québec souverain.

Entre ces deux pôles se situent deux autres possibilités. Le modèle confédéral remettrait en question le cadre canadien sous certains de ses aspects fondamentaux sans aller jusqu'à la souveraineté. On pourrait penser par exemple au rapatriement du pouvoir exclusif de lever des impôts, comme on peut le voir dans certaines régions de l'Espagne. Selon ce modèle, le Québec continuerait de faire partie du Canada, mais sa relation avec ce dernier serait considérablement modifiée. Un élément essentiel d'une constitution du Québec rédigée selon le modèle confédéral serait d'ailleurs une clause de préséance sur la Constitution du Canada.

La dernière des quatre constitutions possibles pour le Québec serait une constitution provisoire du Québec souverain. Sans préjuger du contenu d'une constitution définitive, elle serait adoptée avant le passage à la souveraineté afin de donner aux citoyens une indication plus certaine de leurs droits lors de cette période historique. Elle servirait aussi à démontrer au Canada et à la communauté internationale, y compris la communauté des affaires, le sérieux des intentions et de la préparation du gouvernement du Québec, ce qui devrait faciliter par la suite la reconnaissance du nouvel État en renforçant sa crédibilité.

Les constitutions confédérale et provisoire pourraient être adoptées simultanément. Elles pourraient être soumises ensemble à un référendum. La constitution confédérale serait proposée au Canada à l'intérieur d'un échéancier limité. À défaut d'une entente à une date fixée par le Québec, la constitution provisoire du Québec souverain serait proclamée sans autre référendum.

La Constitution et la République

Plus fondamentalement, le choix d'une constitution pose la question du régime dans lequel nous voulons vivre. Chacune des options envisagées répond à cette question suivant sa propre logique. Le choix entre le maintien de la monarchie constitutionnelle qui nous rattache à l'histoire de l'empire britannique ou le passage à la république peut s'avérer aussi

lourd de conséquences que celui entre le maintien du Québec à l'intérieur du Canada ou son indépendance. Ces deux décisions ne seront pas nécessairement prises au même moment. De plus, la première décision peut faciliter la seconde en faisant pour la première fois de la souveraineté du peuple dans l'État un principe directeur explicite de notre histoire nationale, qui doit précéder et établir la légitimité du Québec souverain tout en façonnant ses institutions politiques.

Le premier modèle de constitution envisagé, le modèle provincial, reproduit le *statu quo* constitutionnel. Il ne conduirait à aucun réaménagement de nos institutions politiques. Il maintiendrait à la fois le fédéralisme et le parlementarisme de type britannique que nous n'avons jamais choisis, que nous avons reçus comme des héritages découlant de la Conquête. Cette forme d'organisation politique, qui a pris sa source au Royaume-Uni, n'a pas été dissociée jusqu'ici de la monarchie qui continue d'incarner l'État canadien.

À l'autre extrême, il va de soi que la constitution définitive du Québec souverain sera républicaine. Cependant, cette question est généralement passée sous silence par les souverainistes qui y voient à première vue un simple changement de forme de l'État qui serait un corollaire de la souveraineté. De même, on peut difficilement imaginer que même une constitution provisoire du Québec, destinée à ne subsister que pour une courte période pour encadrer le passage à la souveraineté, puisse conserver le lien avec la monarchie, qui par définition est considérée comme étant l'un des plus importants symboles du passé colonial dont on veut s'éloigner de manière définitive, et l'un des traits caractéristiques de l'État canadien.

Par contre, l'originalité du modèle confédéral est de permettre le passage à la république avant le passage à la souveraineté. Comme la Couronne sous-tend en droit canadien le système parlementaire, et que ni celui-ci ni la fonction de premier ministre ne sont mentionnés dans les textes constitutionnels, l'abolition de la monarchie aurait pour effet de permettre une refonte de l'ensemble du régime politique. Pour la première fois, nous aurions un chef de l'État issu de la volonté populaire, qu'il s'agisse d'un président ou d'une présidente qui serait élu directement par le peuple ou choisi indirectement par les représentants élus qui siègent à l'Assemblée nationale.

Il ne fait aucun doute que la seule existence de cette haute fonction aurait un poids considérable sur la suite de notre histoire politique. Que le président du Québec détienne ou non des pouvoirs effectifs importants, ce qui serait l'un des autres grands choix collectifs de nature constitutionnelle, il concentrerait sur lui pour la première fois de notre histoire la rencontre de la légitimité de l'État et celle de la volonté populaire. Il incarnerait l'État au même titre que la Reine, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur aujourd'hui, mais puisqu'il serait nommé en vertu

d'une constitution qui ne nous serait pas imposée, mais que nous aurions librement choisie, et puisque la légitimité de la Constitution canadienne et de la monarchie est contestée depuis longtemps au Québec, le prestige de sa fonction et son autorité morale seront nettement plus considérables.

La portée concrète de la république

Le passage à la république sera aussi l'occasion de fixer les principes de la souveraineté du peuple, de la responsabilité citoyenne et de l'égalité des citoyens, les valeurs centrales de la république, parmi les fondements de la démocratie québécoise. La Constitution du Québec doit être républicaine afin de renforcer et d'approfondir la démocratie québécoise. Loin d'être un changement purement formel, la république entraîne un changement de la nature de notre société. Le principe de la responsabilité citoyenne s'étendra à toutes les sphères d'activité publique, en allant du devoir d'impartialité du juge et du devoir d'intégrité des élus jusqu'à la responsabilité de tous, y compris les personnes morales, de maintenir un environnement durable pour les générations futures, et à la valorisation des différentes formes d'engagement communautaire.

Le principe de la souveraineté populaire rendra pour la première fois décisionnels et directement exécutoires les référendums sur notre avenir politique, ce qui n'est pas compatible avec le régime parlementaire actuel pour qui les référendums sont de simples consultations populaires. Marc Chevrier a bien expliqué cette distinction :

Juridiquement, le peuple n'est pas encore souverain, ni au Canada ni au Québec. La souveraineté populaire est tout au plus un principe conventionnel qui tempère la souveraineté parlementaire. Les référendums de 1980, 1992 et 1995 ont, certes, sollicité le peuple, en laissant toutefois intacte la vieille doctrine qui le destitue. L'adoption d'une constitution ratifiée par la population représenterait un geste de grande portée et surmonterait les non-lieux auxquels ont abouti ces trois référendums. [...] Si jamais le Québec devenait une république, dans un nouveau cadre canadien ou en dehors de lui, il serait conséquent que le peuple soit souverain ; le Parlement deviendrait alors le dépositaire d'un pouvoir délégué que le peuple récupérerait lorsqu'il se prononcerait par référendum⁵.

La réforme constitutionnelle canadienne de 1982 a été le fait des gouvernants. Les citoyens n'ont pas été invités à en délibérer. Aucun référendum n'a eu lieu sur ce sujet. Un tel processus profondément conservateur n'aurait pas sa place dans une république. Ce processus, tout autant que l'exclusion du Québec auquel il a abouti, prive cette réforme de sa légitimité et explique le fait que même un premier ministre québécois aussi canadien que Jean Charest n'a pu y adhérer formellement.

L'originalité du référendum tenu par le gouvernement de René Lévesque en 1980 tient à ce qu'il ouvre la porte à la souveraineté du peuple,

qui s'est alors prononcé pour la première fois sur son statut politique. Le fait qu'il ait alors choisi de demeurer provisoirement à l'intérieur du Canada ne change rien à l'importance de lui donner la parole et ne signifie pas qu'il ait choisi le statu quo. La république consacrera cette évolution en déplaçant de manière irréversible le centre de gravité de notre histoire nationale vers l'expression libre de la volonté populaire.

Historiquement, la souveraineté britannique a été longtemps exercée dans les faits par la Couronne, dont le représentant détenait les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire réunis. Au moment de la Conquête, le transfert de la souveraineté vers le Parlement venait de s'opérer. Le Roi régnait, mais ne gouvernait pas, cette responsabilité ayant été transmise au premier de ses ministres et à son conseil, qui furent progressivement issus d'un régime électoral plus ou moins démocratique. Le principe de la souveraineté parlementaire s'est implanté au Canada du fait des lois constitutionnelles britanniques adoptées pour le Canada. Il s'est démultiplié dans la fédération canadienne qui a mis en place un parlement fédéral et les assemblées législatives des provinces et des territoires. Il a consacré le pouvoir des élites, le peuple n'étant invité à participer au pouvoir que pour désigner ses représentants en moyenne tous les quatre ans.

Les chartes des droits ont limité la souveraineté parlementaire sans la remplacer. Le principe de la souveraineté populaire complète cette évolution séculaire et fait découler l'existence de l'État du peuple et non de la Couronne ou du Parlement. Ce que le peuple a créé, il peut le reprendre ou le modifier.

Tous les changements constitutionnels futurs au Québec devront s'appuyer sur la souveraineté du peuple pour fonder leur légitimité et pour contrer efficacement une légalité constitutionnelle canadienne qui continue de nier la réalité nationale québécoise. L'expression politique de la souveraineté collective est l'essence de la république. La souveraineté de l'État québécois ne se réalisera pas sans l'enracinement préalable de la souveraineté du peuple québécois, qui seule aura la force de donner la légitimité à une constitution du Québec adoptée sans égard aux contraintes de la Constitution canadienne. Pour atteindre cet objectif, il faut fonder sans tarder la République du Québec.

Une occasion imprévue

Il arrive que l'histoire présente des concours de circonstances imprévus et étonnants. En 2011, le premier ministre britannique a annoncé des modifications aux lois sur la succession royale. Depuis l'adoption du Statut de Westminster de 1931 qui a eu pour effet d'établir l'indépendance du Canada, la monarchie canadienne et celle du Royaume-Uni sont juridiquement distinctes quoique la même personne physique, qui est actuellement

Elizabeth II, soit le chef de ces États. Il est convenu dans le préambule du Statut de Westminster que les parlements des États membres du Commonwealth qui reconnaissent la Reine comme chef d'État doivent consentir à toute modification des lois sur la succession royale. Le gouvernement canadien s'est engagé en octobre 2011, lors d'une conférence du Commonwealth, à donner suite à la proposition britannique.

Il ne fait guère de doute que le Statut de Westminster et les lois britanniques auxquelles il renvoie font partie de la Constitution du Canada. La Loi constitutionnelle de 1982 a modifié cette Constitution à plusieurs égards. L'article 41 de cette Loi constitutionnelle exige maintenant, pour la première fois, l'unanimité du Parlement fédéral et de chacune des provinces pour toute modification à la charge de la Reine ou du Roi, du gouverneur général ou du lieutenant-gouverneur. Les modifications proposées à la succession royale n'ont rien de controversé en soi. Elles permettraient à une fille du Roi ou de la Reine de succéder à la Couronne au même rang que ses frères, et à un souverain d'épouser une personne de religion catholique, mettant fin à plusieurs siècles de discrimination sexuelle et religieuse. Ces modifications peuvent toutefois être raisonnablement considérées comme étant des modifications à la charge de la Reine, puisqu'elles modifient l'identité de cette personne. Si cette interprétation était retenue, le consentement du Québec serait nécessaire. Selon certains juristes du Commonwealth, le Canada serait le seul parmi les 16 États souverains qui reconnaissent Elizabeth II à titre de chef d'État qui pourrait avoir des difficultés constitutionnelles à ce sujet à cause de *the Quebec question*, c'est-à-dire le fait national québécois.

On connaît l'attachement du gouvernement fédéral actuel à la monarchie. De plus, son image internationale serait en jeu s'il ne pouvait procéder à la réforme annoncée. On sait de plus qu'une autre réforme des institutions politiques qui a été présentée pendant plusieurs années comme étant une priorité du gouvernement fédéral, la réforme du Sénat, n'a pu voir le jour jusqu'ici à cause d'une incertitude constitutionnelle. Le gouvernement Charest s'est d'ailleurs adressé aux tribunaux en mai 2012 pour bloquer toute réforme du Sénat unilatérale.

Ce ne serait qu'un juste retour des choses que le Canada ne puisse procéder à des modifications de sa Constitution qu'il juge souhaitables ou nécessaires en raison de la trop grande rigidité de la Loi constitutionnelle de 1982. Le Québec ne devrait consentir à aucune modification de la Constitution canadienne sans obtenir en retour la faculté d'adopter sa propre constitution, qui abolirait la monarchie et la fonction de lieutenant-gouverneur au Québec, qui créerait la République du Québec, qui instaurerait la fonction de président de la République du Québec, qui contiendrait une clause de préséance de la Constitution du Québec sur la Constitution

du Canada, et qui contiendrait d'autres innovations approuvées par le peuple québécois.

Il n'est toutefois pas nécessaire, pour que le Québec se dote d'une telle constitution, que le Canada ait besoin de son consentement pour d'autres raisons. En fait, il est probable, comme ce fut le cas dans le passé, qu'aucun changement majeur du statut du Québec ne puisse se réaliser dans le cadre canadien. Cependant, les sondages révèlent qu'une majorité de Québécois croit toujours aux possibilités de réforme de la Constitution canadienne. Une majorité forte en faveur de la souveraineté ne pourra être obtenue que s'il était démontré de manière définitive que les aspirations politiques du peuple québécois, exprimées par référendum, n'ont pas leur place au Canada.

Le processus à suivre

Voici la question qui devrait être soumise au peuple québécois dans le prochain référendum :

Voulez-vous que le Québec négocie dans un délai d'un an une nouvelle relation d'égal à égal avec le Canada dans le cadre canadien sur la base de la proposition qui se trouve à l'annexe A (appelée modèle fédéral); et voulez-vous qu'à défaut d'une telle entente le Québec proclame sa souveraineté à une date fixée par l'Assemblée nationale sur la base de la proposition qui se trouve à l'annexe B (appelée constitution provisoire du Québec souverain) ?

Cette question est respectueuse de la souveraineté du peuple québécois. Elle est un tout indissociable qui pose une seule question. Chacune des constitutions présentées dans cette question est de nature républicaine. Aucun autre référendum ne sera nécessaire par la suite.

Des élections générales, qui auront lieu à date fixe désormais, pourraient se tenir entre un échec éventuel de la négociation dans le cadre canadien et la proclamation de la souveraineté. Ces élections, que l'on pourra qualifier de référendaires, confirmeront le mandat du gouvernement de procéder à l'adoption de la constitution provisoire et de mettre en vigueur la souveraineté. De telles élections ne seront toutefois pas indispensables à ce moment, car le gouvernement en place aura obtenu le mandat référendaire de réaliser la souveraineté.

Dans l'état actuel des choses, il est peu probable que le Canada soit disposé à donner suite à une proposition fédérale. Cependant, le poids de la volonté populaire exprimée dans le référendum sera un facteur sans précédent qui déclenchera l'obligation constitutionnelle de négocier établie par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la sécession du Québec* en 1998. Il sera difficile pour le gouvernement fédéral d'éluder cette

obligation et d'ignorer le résultat de l'expression de la volonté du peuple québécois. Par contre, même un gouvernement fédéral disposé à négocier sur cette base aurait de la difficulté à rallier l'opinion publique ou une majorité de provinces, comme il a été démontré dans le passé. De plus, de nouvelles contraintes se sont ajoutées en droit canadien au cours des dernières années, telles que l'obligation de tenir des référendums dans d'autres provinces pour approuver des modifications constitutionnelles. La Constitution canadienne a été enfermée par ses défenseurs dans une rigidité qui pourrait être fatale à l'État canadien lorsque le Québec aura repris l'initiative des événements.

Il sera impossible de reprendre l'initiative tant qu'un gouvernement souverainiste, ou un gouvernement de coalition souverainiste, ne sera pas élu à l'Assemblée nationale. D'ici là, le mouvement souverainiste doit s'unir autour d'une démarche qui comprendra la mise en place après les prochaines élections québécoises d'une commission composée pour moitié de parlementaires et de personnes de différents milieux et qui sera chargée de rédiger les grandes lignes des constitutions fédérale et provisoire. Cette commission devra être présidée par une personnalité prestigieuse qui aura à la fois démontré un sens de l'État et une connaissance approfondie de l'histoire du Québec. La commission devra consulter la population dans toutes les régions du Québec et faire rapport à l'Assemblée nationale, qui adoptera le texte définitif des constitutions proposées dans la question référendaire et lancera ensuite la campagne référendaire.

Ainsi, nous renouerons avec les plus hautes valeurs de notre histoire politique. Dans son dernier discours majeur prononcé en décembre 1867, Louis-Joseph Papineau avait rejeté la loi constitutionnelle britannique entrée en vigueur quelques mois plus tôt et qui créait le fédéralisme canadien, car elle n'était pas issue de la liberté du peuple québécois⁶. Toutes les constitutions appliquées au Québec lui ont été imposées. Pour la première fois, une constitution républicaine verra le jour qui établira dans nos textes fondamentaux notre liberté et notre souveraineté collectives. C'est le plus sûr chemin vers la souveraineté de notre État, la République du Québec.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Jacques-Yvan Morin, « Une constitution nouvelle pour le Québec: le pourquoi, le contenu, et le comment », *Revue québécoise de droit constitutionnel*, no. 2, 2008.
2. Jacques Dufresne, *Le courage et la lucidité: essai sur la constitution du Québec souverain*, Québec, Septentrion, 1990, 192 p.
3. Parlement du Québec, P.L. 196, *Constitution du Québec*, 1^{re} session, 38^e législature, 18 octobre 2007, déposé par Daniel Turp, député de Mercier. Il s'agissait techniquement d'une loi ordinaire du Québec. Le professeur Turp a beaucoup

écrit sur ce sujet : voir notamment *Nous, peuple du Québec : un projet de constitution du Québec*, Sainte-Foy, Éditions du Québécois, 2005, 175 p. et plus récemment : *La constitution québécoise : Essais sur le droit du Québec de se doter de sa propre loi fondamentale*, Montréal, Éditions JFD, 2013, 633 p.

4. www.constitutionqc.org. Cette initiative est de Jean-François Ouellette.
5. Marc Chevrier, *La République québécoise*, Montréal, Boréal, 2012, p. 290-291.
6. Louis-Joseph Papineau, « Un testament politique », dans *Louis-Joseph Papineau. Un demi-siècle de combats*, choix de textes et présentation d'Yvan Lamonde et Claude Larin, Montréal, Fides, 1998, p. 574 et suiv.