**Mémoire soumis à Constituons!**

**Commission 5, question 2 — Affaires canadiennes**

« *Comment affirmer le caractère distinct du Québec à l’égard de la fédération canadienne ?*»

2 décembre 2018

**Auteur**

Daniel Raunet

Journaliste retraité (de la radio de Radio-Canada)

appartement 2, 565 rue Saint-Laurent Ouest,

Longueuil (J4H 1N8)

450-651-7244

draunet@hotmail.fr

Je suis membre de l’Alliance pour une constitution citoyenne du Québec, mais je présente ce mémoire en mon nom propre**.**

INTRODUCTION

« *Quoi qu’on dise et quoi qu’on fasse, le Québec est, aujourd’hui et pour toujours, une société distincte, libre et capable d’assumer son destin et son développement. »* (Robert Bourassa, premier ministre du Québec, 22 juin 1990)

Le but de ce mémoire est de faire une suggestion aux membres de Constituons! pour les aider à traduire dans les faits les changements constitutionnels qu’ils envisagent lorsque ces changements vont à l’encontre de l’ordre constitutionnel canadien existant. Il ne présume pas des choix quant à la solution de la question nationale, mais propose d’inclure dans le projet de constitution un calendrier précis pour résoudre les contradictions éventuelles entre la volonté populaire québécoise et le cadre constitutionnel fédéral. Le raisonnement qui sous-tend cette suggestion suit l’énoncé de la proposition elle-même.

**LA PROPOSITION**

Il s’agit de prévoir, dans le projet de constitution, un chapitre sur sa mise en œuvre afin d’éviter que son entrée en vigueur ne soit repoussée aux calendes grecques. Plus précisément, cette proposition permettra de résoudre une fois pour toutes la question nationale du Québec, soit sa place au sein du Canada ou à l’extérieur. La proposition est la suivante :

« **Art X. a – Le cas échéant, les lois, règlements et dispositions constitutionnelles du Canada non conformes aux dispositions de la Constitution du Québec resteront en vigueur pendant deux années suivant la ratification de cette Constitution. Pendant ces deux années, le gouvernement du Québec aura l’obligation de négocier avec le Canada les changements nécessaires à leur conformité.**

**Art X. b – L’entente éventuelle entre le Canada et le gouvernement du Québec sur les modalités d’application de la Constitution du Québec devra être soumise à ratification par voie de référendum dans les trois mois suivant sa conclusion dans le cadre de la Loi sur la consultation populaire.**

**Art. X. c — À l’expiration du délai de deux ans prévu à l’article X. a et en l’absence d’entente entre le Canada et le gouvernement du Québec sur les modalités d’application de la Constitution du Québec, l’Assemblée nationale du Québec déclenchera un référendum sur l’indépendance de l’État du Québec dans le cadre de la Loi sur la consultation populaire.** »

**EXPLICATIONS**

**1) Propositions de Constituons! contraires à l’ordre constitutionnel actuel**

Le point de départ du raisonnement est la constatation d’une évidence : certains changements constitutionnels envisagés jusqu’à présent par les membres de Constituons! vont à l’encontre du régime fédéral actuel. Ainsi, lors de leur rencontre du dimanche 21 octobre dernier à l’UQAM, les constituants ont énoncé certaines propositions qui nécessitent des changements à l’ordre constitutionnel canadien actuel. En particulier, les énoncés suivants :

\* La constitution doit affirmer le caractère distinct du Québec.

\* Quand il y a consensus québécois sur une question donnée, ce consensus devrait être respecté par le gouvernement canadien.

\* L’immigration doit se faire selon nos priorités et selon nos besoins.

\* Le pacifisme québécois : le consentement du Québec devrait être requis lors des initiatives guerrières du gouvernement du Canada.

\* Il faut regagner le droit de veto qui nous a été enlevé en 1982.

Il est probable que dans le cours des travaux la liste s’allongera, qu’il s’agisse de questions relevant de la culture, de la langue, des relations avec les autochtones, du contrôle sur l’environnement, de la nomination des juges, des pouvoirs du Québec sur les décisions énergétiques, etc.

**2) Y a-t-il un consensus minimum sur la question nationale ?**

Je ne retracerai pas ici l’histoire de l’impasse constitutionnelle dans laquelle se trouve le Québec. Je me contenterai d’en relever deux caractéristiques qui me semblent essentielles :

1) La population du Québec n’a jamais donné son consentement au régime politique qui la gouverne.

2) Les élites politiques québécoises n’ont jamais réussi, malgré leur rejet unanime de la constitution canadienne de 1982, à sortir le Québec de l’impasse.

Lors de la rencontre du 21 octobre à l’UQAM, une constituante a posé la question suivante : «  Écrit-on la constitution d’un Québec-province ou d’un pays indépendant ? » Le présent document vous propose de ne pas répondre directement à la question, peu rassembleuse dans l’état actuel de l’opinion publique, mais d’aborder le sujet de façon plus pragmatique en posant une autre question : existe-t-il des positions constitutionnelles qui fassent consensus dans la population québécoise ? L’auteur de ce mémoire pense que la réponse est oui.

Le premier point commun, c’est que la vaste majorité de nos concitoyens sont insatisfaits du régime canadien actuel. La plupart des Québécois se reconnaissent dans l’affirmation qu’ils constituent une nation, que le Québec a des aspirations et des besoins qui ne coïncident pas forcément avec ceux du Canada, un sentiment incarné dans la revendication d’un « caractère distinct ».

Le deuxième point de convergence, c’est que ce sont les Québécois eux-mêmes qui ont le pouvoir de décider de ce qui leur convient. En langage savant, cela s’appelle le droit à l’autodétermination, un concept reconnu internationalement et contenu dans la déclaration en exergue du premier ministre (libéral) du Québec Robert Bourassa au lendemain de l’échec de l’Accord du lac Meech.

Troisième point de convergence, le rejet persistant des termes de la constitution canadienne est partagé par tous les partis présents à l’Assemblée nationale, quelle que soit leur option sur l’avenir de la nation québécoise. Depuis 1982, tous les gouvernements québécois, de quelque couleur qu’ils soient, ont refusé de ratifier la constitution de Pierre Elliott Trudeau acceptée par les neuf autres provinces.

**3) La position constitutionnelle des principaux partis politiques**

Le rejet de la constitution canadienne est radical dans le cas des formations indépendantistes comme le Parti québécois et Québec solidaire, mais également substantiel chez les partis fédéralistes.

Dans le camp indépendantiste, le programme du Parti québécois (<https://pq.org/wp-content/uploads/2017/12/programme-octobre2017.pdf>) prévoit à son article 1.1 «  *de mener le peuple québécois à sa liberté pleine et entière par l’accession à l’indépendance, et la fondation de la République du Québec.* »

Le programme de Québec solidaire revendique lui aussi pour un Québec indépendant tous les pouvoirs actuellement détenus par le gouvernement fédéral (<https://api-wp.quebecsolidaire.net/wp-content/uploads/2016/01/18-01958-qs2018_programme-politique_f.pdf>). « *Le fédéralisme canadien est irréformable sur le fond. Il est impossible pour le Québec d’y obtenir l’ensemble des pouvoirs auxquels il aspire, sans même parler de ceux qui seraient nécessaires aux changements profonds proposés par Québec solidaire*. »

La position de la Coalition Avenir Québec se trouve dans un document adopté en novembre 2015 et intitulé « *Un Québec ambitieux, un nouveau projet pour les nationalistes du Québec* ». (<https://coalitionavenirquebec.org/wp-content/uploads/2018/08/projet-nationaliste.pdf>) Les changements constitutionnels exigés par la CAQ incluent la reconnaissance constitutionnelle de la nation québécoise ; une juridiction prépondérante sur la culture, la langue et l’immigration ; le transfert de points d’impôt ; des pouvoirs fiscaux accrus ; le contrôle québécois des budgets fédéraux d’infrastructure ; une réforme de la Cour suprême ; l’abolition ou la réforme du Sénat ; l’abolition du poste de lieutenant-gouverneur ; un droit de veto du Québec sur les nouveaux programmes fédéraux ; la priorité au Québec dans l’attribution des pouvoirs résiduaires ; la révision des frontières du nord du Québec.

La position du Parti libéral du Québec se trouve dans un document de 2017 de l’ex-gouvernement Couillard intitulé « *Québécois, notre façon d’être Canadiens*».

(https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/relations-canadiennes/politique-affirmation.pdf)

Le PLQ s’y plaint d’empiètements dans les juridictions québécoises et réclame de nouveaux pourparlers constitutionnels pour donner au Québec « *les moyens de préserver ses caractéristiques spécifiques* ». Ces changements constitutionnels incluent la reconnaissance constitutionnelle de la nation québécoise ; le principe de l’asymétrie du système canadien, donc l’octroi au Québec de pouvoirs dont les autres provinces ne voudraient pas ; la limitation du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale ; l’implication obligatoire du Québec dans la nomination de trois des juges de la Cour suprême ; un droit de veto contre toute initiative fédérale importante modifiant le fonctionnement de la fédération ; des pouvoirs accrus en matière d’immigration.

Le troisième parti fédéraliste en importance (non représenté à l’Assemblée nationale), le Parti vert du Québec, désire lui aussi certains changements constitutionnels significatifs. Ces revendications se retrouvent dans sa dernière plateforme électorale (<https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/pvq/pages/545/attachments/original/1538419164/Plateforme_elections2018_Parti_Vert.pdf?1538419164>) : l’enchâssement du droit à un environnement sain (défini pour l’instant de façon très restrictive dans la Charte québécoise des droits et libertés « ... *dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi*... » art. 46.1) ; le droit des provinces à s’opposer aux projets de pipelines et de ports pétroliers sur leur territoire ; un droit de veto sur ce genre de projets pour le Québec ainsi que pour les autochtones ; la représentation parlementaire des nations autochtones ; la laïcité de l’État (au contraire de la constitution canadienne de 1982 qui affirme « *la suprématie de Dieu*»). D’autres demandes du PVQ sont également d’ordre constitutionnel et pourraient, en fonction de leurs modalités, nécessiter des ajustements avec le régime fédéral : la réforme du mode de scrutin et des procédures électorales ; une reddition de comptes mensuelle de la part des parlementaires ; des pénalités contre les partis qui ne respectent pas leurs engagements électoraux ; le dépôt de projets de loi par initiative populaire ; un système de justice accessible ; un enchâssement du droit de grève et de manifestation, etc.

Conclusion : fédéralistes, indépendantistes ou autonomistes, la plupart des Québécois peuvent donc s’entendre sur une liste minimale de sujets qui devraient en toute justice relever de la prérogative du Québec. Ce qui nous amène au point central de ce mémoire, les moyens à prendre pour que le projet de constitution que va rédiger Constituons! ne reste pas lettre morte.

4) Les points de friction avec la constitution canadienne

À moins de rédiger une constitution provinciale comme celle de la Colombie-Britannique, qui s’insère totalement dans le cadre de l’Acte de l’Amérique du nord britannique de 1867 et de la constitution canadienne de 1982, les constituants devront nécessairement inclure dans leur projet de constitution des éléments qui entreront en conflit avec certains aspects du régime fédéral actuel. Deux attitudes sont alors possibles.

La première attitude est l’unilatéralisme. Elle consiste à dire que le peuple québécois est souverain et que par conséquent, lui seul peut décider de son propre sort. Point besoin de négociations avec Ottawa et les provinces anglaises, une fois ratifiée, la constitution québécoise entrera en vigueur, point à la ligne. Nous ne nous engagerons pas dans une discussion sur les mérites moraux d’une telle attitude, mais nous pensons qu’il faut la rejeter au nom du principe de réalité : à moins d’être une nation engagée dans un processus de décolonisation, ce qui n’est pas le cas du Québec, le droit international ne reconnaît pas la possibilité de l’unilatéralisme à une minorité nationale relevant d’un état central. La future constitution québécoise, qu’elle s’insère ou non dans le cadre du Canada, devra être reconnue par nos voisins ; c’est une réalité incontournable. Un seul exemple, la place que cette constitution réservera aux droits de ses propres minorités, autochtones et anglo-québécois, sera scrutée à la loupe au-delà des frontières du Québec.

L’autre solution est l’approche délibérative. Elle part du même principe, la souveraineté du peuple québécois, mais elle reconnaît que le Québec fait partie du Canada et qu’il doit donc négocier avec Ottawa et les provinces les termes des modifications apportées à l’ordre constitutionnel. Signalons que cette approche est conforme à l’état du droit fédéral, puisque la Cour suprême du Canada a reconnu dans le Renvoi sur la sécession du Québec (1998) que « *la tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l’obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations*». Et, de préciser les magistrats fédéraux, de négocier de bonne foi.

5) Le calendrier d’entrée en vigueur de la constitution du Québec

Les délais inscrits dans les trois articles proposés au début de ce document peuvent être modifiés selon l’appréciation des constituants, mais la nécessité d’un calendrier d’entrée en vigueur de la nouvelle constitution du Québec est un élément essentiel à l’ensemble de l’œuvre de Constituons!. Il faut en effet que les politiciens québécois et canadiens prennent leurs responsabilités une fois le projet ratifié sans pouvoir prétendre, comme beaucoup l’ont fait pendant des décennies, que « *le fruit n’est pas mûr* ».

Pourquoi le Canada et les provinces n’ont-ils jamais voulu rouvrir le sujet de la constitution de 1982 ? D’abord, parce qu’Ottawa et les neuf provinces estiment que cette constitution fait fondamentalement leur affaire, mais aussi parce que les acteurs du Canada anglais ont la conviction que le Québec ne fera rien s’ils continuent à faire la sourde oreille. Un sentiment renforcé depuis l’échec du référendum québécois de 1995. Privé de tout rapport de force réel, les gouvernements québécois successifs se contentent donc de protester de temps en temps contre telle ou telle incursion fédérale dans leurs juridictions ou telle ou telle injustice perçue sans pouvoir aller plus loin que de simples manifestations d’insatisfaction.

Il est loin le temps où le Canada faisait des concessions au Québec sur d’importants sujets comme la création de la Régie des rentes et de la Caisse de dépôt, les représentations diplomatiques de la province à l’étranger ou la sélection des immigrants. Des gouvernements comme ceux de Jean Lesage, René Lévesque ou Robert Bourassa jouissaient d’un argument de poids, celui de la menace de la sécession sous la poussée d’un nationalisme en plein essor. « *Écoutez-nous ou sinon...*», tel était le non-dit des relations fédérales-provinciales. Il nous apparaît donc essentiel de remettre à l’ordre du jour ce « *ou sinon*» sous la forme d’un calendrier de négociation Québec-Canada qui, s’il était ignoré, conduirait à des conséquences réelles pour la Fédération canadienne.

Le travail des bénévoles de Constituons! est absolument essentiel à la reconstruction de ce rapport de force qui manque tant à nos gouvernements québécois. Ce mémoire n’a pas la prétention de trancher la question de savoir si le Canada est réformable ou non, seul l’avenir nous le dira. Mais ce qui est certain, c’est que sans un mandat populaire clair, les gouvernements fédéralistes, indépendantistes ou autonomistes qui se succèdent au pouvoir à Québec resteront impuissants. Ce mandat, vous êtes en train de le définir, je vous en remercie du fond du cœur.