

**Jacques-Yvan Morin**

**La constitution d'un Québec souverain**

La transcription intégrale du témoignage de Jacques-Yvan Morin se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté, n° 17, 17 décembre 1991



Le Québec possède depuis longtemps sa propre Constitution; elle est même plus ancienne que celle de la Fédération dont il constitue un État autonome. Ce n'était cependant qu'une constitution coloniale à laquelle succéda en 1867 un statut de province au sein d'un assemblage de colonies britanniques plus ou moins assorties. La transformation de ces vestiges victoriens, doublés du «coup de force» de 1982, en Loi fondamentale d'un Québec souverain, constitue une occasion unique de renouvellement, mais comporte de nombreux choix politiques, culturels, sociaux et économiques, dont certains sont difficiles et exigeront un examen approfondi de la part de la collectivité.

La Constitution actuelle du Québec se présente comme un ensemble inorganisé de lois ordinaires que l'Assemblée nationale a le pouvoir de modifier à la majorité simple; aucune de ces lois (sur l'Assemblée, l'Exécutif, etc.) n'est prépondérante par rapport aux autres, à l'exception de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, qui a fait l'objet d'une constitutionnalisation progressive et partielle depuis 1975. On trouve également dans cette Constitution des conventions, des règles de *common law* à la manière britannique et des coutumes parlementaires, dont certaines nous sont devenues depuis longtemps familières.

L'existence de ces règles fondamentales passe pour ainsi dire inaperçue: comme l'a écrit J. Brossard, il s'agit d'un «fouillis de textes dispersés». Cet ensemble informe a pour pendant le cadre formel du fédéralisme canadien. On y trouve en effet une partie importante des règles politiques fondamentales applicables au Québec, qu'il ne peut modifier par lui-même à moins d'accéder à la souveraineté. Ces règles, rigides et contraignantes, lui sont dictées par les Lois constitutionnelles de 1867 à 1982, lesquelles sont, ne l'oublions pas, des lois britanniques. Elles portent sur des questions aussi capitales que les compétences législatives, les fonctions du Chef de l'État (le lieutenant-gouverneur), la langue des lois et des tribunaux et le mode d'amendement constitutionnel.

Ce sont précisément ces règles qui pèsent sur le Québec moderne et sont remises en question par l'évolution politique, sociale et économique qu'il a connue depuis la Révolution tranquille.

Un Québec souverain aurait-il besoin d'une constitution nouvelle? Le seul fait de modifier son statut politique - de l'autonomie à la souveraineté - exige que les nouvelles règles du jeu soient clairement énoncées, même dans l'hypothèse où les institutions québécoises demeureraient *grosso modo* semblables à ce qu'elles sont actuellement. Les fondements, l'exercice et la transmission du pouvoir sont des questions trop importantes pour le repos de la société et le bon fonctionnement de l'État pour qu'on se contente à ce sujet de règles éparses, incomplètes ou incertaines.

Presque tous les États modernes - le Royaume-Uni est l'exception la plus connue - , possèdent une constitution écrite et formelle établissant les principaux organes de gouvernement et réglant leurs compétences ainsi que leurs rapports mutuels, sans compter la garantie des droits de la personne et un certain nombre d'autres questions jugées importantes, selon les caractéristiques et les besoins de chaque société. Même au Royaume-Uni, l'absence de constitution formelle est

de plus en plus ressentie comme une grave lacune, surtout depuis que, aux prises avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, le Parlement britannique débat la question de l'opportunité d'adopter un Bill of Rights supralégislatif.

L'élaboration d'une Constitution nouvelle pour un Québec souverain est donc une nécessité. Deux questions viennent dès lors à l'esprit, aussi importantes l'une que l'autre: 1° Quel devraient être son contenu et en particulier ses objectifs majeurs et 2° comment faut-il procéder pour la rédiger et l'adopter?

### *1. Les choix institutionnels et normatifs*

Le contenu d'une Constitution dépend d'un certain nombre de choix fondamentaux qui s'imposent à l'esprit du constituant avant même qu'il n'en ait écrit la première ligne. Faut-il profiter des circonstances exceptionnelles qui accompagnent l'accession à la souveraineté pour modifier complètement le régime parlementaire et lui substituer de nouvelles institutions, par exemple de nature présidentielle? Convient-il, au contraire, de préférer la continuité dans le changement et de se contenter de codifier les règles existantes ou de les mettre en ordre, par exemple en précisant la hiérarchie des institutions et des normes?

Ce sont là des questions auxquelles le peuple québécois, la classe politique et les constitutionnalistes n'ont pas fini de réfléchir, même si elles sont débattues dans certains milieux depuis plusieurs années, notamment en ce qui concerne les libertés et droits de la personne. Aussi est-ce en toute modestie qu'on doit les aborder, la démarche la plus sûre et la plus ouverte demeurant le respect des choix démocratiques collectifs tempéré par celui des libertés individuelles.

Il ne nous est pas interdit, cependant, de nous demander d'ores et déjà où peut nous conduire cette façon d'aborder les choses. À mon avis, l'hypothèse la plus vraisemblable est que nous serons amenés à favoriser à la fois la continuité dans les institutions et l'innovation dans la partie normative de la Constitution, notamment au chapitre des droits économiques, sociaux et culturels et à l'égard des droits des minorités québécoises.

#### *1.1 La continuité dans les institutions*

Bien que dictées de l'extérieur et sans cesse infléchies par les intérêts et les politiques de Londres et d'Ottawa, la Constitution et les institutions du Québec comptent parmi les plus anciennes du monde actuel: son Assemblée législative, malgré tous les déboires qu'elle a connus au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, atteint cette année son deuxième centenaire. Les mentalités ont progressivement été «sculptées» par des institutions et des règles du jeu devenues coutumières.

C'est là un acquis essentiel, qu'il serait prudent de protéger avec soin au moment où le Québec s'apprête à opter pour une forme ou l'autre de souveraineté, changement déjà suffisamment

considérable en soi pour mobiliser toute l'attention et l'énergie dont les Québécois et leurs dirigeants sont capables. Dans le domaine des institutions, la «perfection» est toujours relative: les meilleures sont celles où l'on est le plus à l'aise.

Que les principaux organes de l'État, le législatif et l'exécutif, conservent leurs pouvoirs actuels et les rapports qui, à la fois, les associent et les distinguent, que l'indépendance des tribunaux soit assurée, voilà les meilleures garanties de stabilité que nous puissions nous donner, dans une situation par ailleurs très évolutive. Les Québécois pratiquent le régime parlementaire depuis 1792: ils l'ont bien acclimaté et ce n'est sûrement pas l'aspect des régimes colonial et fédéral qui les a le plus desservis.

Naturellement, on peut songer, dans l'abstrait, à doter un Québec souverain d'un régime présidentiel ou parlementaire-présidentiel. Ce serait cependant compliquer les choses à plaisir et sans doute nous engager dans d'inextricables débats; de toute manière, on pourra y songer par la suite si les solutions éprouvées résistent mal à l'usure.

Ce tableau devra être complété par la codification de certaines règles conventionnelles bien ancrées dans les comportements, mais qui souffrent parfois d'imprécision, comme celles qui ont trait à la responsabilité ministérielle. On pourrait même songer à apporter certains correctifs mineurs au fonctionnement des institutions, comme le recommandait J.-C. Bonenfant à la Commission de la Constitution en 1969. Par exemple, il serait opportun de modifier la convention constitutionnelle selon laquelle toute défaite en Chambre d'une mesure gouvernementale entraîne la chute du gouvernement, règle dont on sait qu'elle a souvent provoqué l'instabilité dans les parlements du Commonwealth et à laquelle certains se permettent d'ailleurs de déroger à l'occasion.

La question qui exigera le plus de réflexion est celle du statut et des pouvoirs du Chef d'État, dans un Québec devenu souverain. Si le régime parlementaire subsiste, le rôle constitutionnel de ce personnage ne saurait être très différent de celui du lieutenant-gouverneur actuel, à ceci près qu'il ne relèverait plus du gouvernement fédéral mais pourrait être élu par l'Assemblée nationale. Comme le monarque britannique, mais dans un contexte républicain, il «règnerait», mais ne gouvernerait pas, encore que, à l'instar du gouverneur général canadien, il retrouverait une certaine marge de discrétion dans les cas de crise parlementaire ou gouvernementale.

De toute manière, en raison de nombreuses conventions constitutionnelles qui conditionnent déjà l'exercice des pouvoirs du Chef d'État au Québec, la codification formelle de ses fonctions et du mode de sa nomination ne présente pas de difficulté insurmontable. En définitive, les choix institutionnels seront moins malaisés que les normatifs, qu'il nous faut également considérer.

## *1.2 L'innovation dans les normes fondamentales*

La protection des droits et libertés de l'individu est bien implantée au Québec, où la Charte de 1975 a été élevée par étapes au rang de loi supérieure, toutes les autres lois devant s'y conformer, à moins de dérogation expresse. Le répertoire en est cependant restreint aux droits civils et politiques et, contrairement à la situation qui prévaut dans plusieurs États occidentaux, notamment en Europe, il ne comprend que quelques droits socio-économiques (protection de l'enfance et de la famille, instruction gratuite, conditions de travail justes, etc.), lesquels ne sont d'ailleurs pas inclus parmi les dispositions auxquelles la Charte reconnaît la supériorité.

C'est pourtant à ce chapitre des droits économiques, sociaux et culturels que la fonction normative (et pédagogique) de la nouvelle Constitution pourrait être l'occasion d'innover le plus utilement. Les problèmes du travail et de la sécurité sociale, en particulier, pourraient faire l'objet d'obligations de comportement énoncées parmi les objectifs fondamentaux de l'État.

Si l'inspiration venait à manquer aux constituants, ils trouveraient matière à réflexion dans le Pacte international onusien de 1966, dans la Charte sociale européenne de 1961 et son Protocole de 1989. L'ample moisson de normes et d'idées qui s'y trouve devrait naturellement être adaptée aux circonstances du Québec. La Constitution se présenterait alors non seulement comme un cadre politique, mais comme partie intégrante d'un projet de société, ensemble de valeurs fondamentales à réaliser progressivement et reflétant l'éthique sociale québécoise à l'orée du 21<sup>e</sup> siècle.

Dans le même esprit, les principes majeurs de la Charte de la langue française, qui n'est encore qu'une loi ordinaire de l'Assemblée nationale, devrait être constitutionnalisés, tant en ce qui concerne les droits de la majorité francophone que ceux de la minorité anglophone. Le droit de recourir au français ou à l'anglais devant les tribunaux, la possibilité de s'exprimer en anglais devant la Chambre devraient faire l'objet de garanties constitutionnelles, tout comme celle d'obtenir une traduction anglaise des lois adoptées en français par l'Assemblée.

Pour ce qui est des droits scolaires de la minorité, le constituant pourrait estimer prudent, tout en continuant de les reconnaître dans les lois ordinaires, de ne les consacrer dans la nouvelle Constitution qu'en échange d'un traitement équitable et garanti pour les minorités francophones du Canada anglais. Les dispositions constitutionnelles seraient ici liées aux accords conclus entre le Québec et le Canada, comme ce pourrait être le cas dans plusieurs secteurs d'intérêt mutuel.

Dans sa résolution du 17 décembre 1984, l'Assemblée nationale a reconnu «l'existence au Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, micmaque, mohawk, montagnaise, naskapie et inuit» et a pressé le gouvernement de conclure avec celles qui le désirent des ententes leur assurant l'exercice du droit à l'autonomie au sein du Québec; elle a également affirmé sa volonté «de protéger dans ses lois fondamentales les droits inscrits dans les ententes».

Après le changement de gouvernement, en 1985, ces principes ont été perdus de vue. Toutefois, dans la perspective d'une nouvelle Constitution québécoise, il serait particulièrement opportun de donner suite aux engagements solennels de l'Assemblée et, si les Autochtones en convenaient, de les insérer dans la Loi fondamentale en tant que garanties d'une autonomie réelle, dont l'étendue doit continuer de faire l'objet de négociations.

## **2. *Le choix de la démarche constitutive***

Les choix institutionnels et normatifs décrits dans la première partie de cet exposé paraissent être les principaux qui s'offriront aux constituants dans l'hypothèse où les Québécois auront opté pour l'accession du Québec à la souveraineté. Toutefois, il semble évident, en raison de l'importance de ces choix pour l'avenir du pays, que la démarche de rédaction et d'adoption de la nouvelle Constitution ne sera pleinement fructueuse que dans la mesure où le peuple québécois sera appelé à y participer.

Cette démarche et les méthodes qui en découlent seront déterminantes pour la réalisation d'une tâche dont l'ampleur ne doit échapper à personne: la démarche fait pour ainsi dire corps avec le résultat recherché en ce sens qu'elle est elle-même le fruit d'un choix préalable d'ordre constitutionnel.

Au point de départ, il n'est pas douteux que l'initiative ou la mise en marche du processus revient à l'Assemblée nationale. Dans le système actuel, d'inspiration britannique, qui prévaudra nécessairement jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, c'est en effet l'Assemblée qui est le dépositaire de la légitimité au Québec; c'est elle qui incarne et encadre le droit du peuple québécois à disposer de lui-même, comme elle l'a d'ailleurs affirmé par la création des trois commissions sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec qu'elle a créées depuis l'échec de l'Accord «du lac Meech».

C'est donc à l'Assemblée nationale qu'il appartient, après consultation et débat, de définir la nature et les étapes de la démarche politique conduisant à l'adoption de la Constitution d'un Québec souverain.

A quel moment l'Assemblée serait-elle fondée à mettre en marche ce processus: faut-il qu'un référendum approuve d'abord l'accession à la souveraineté (avec ou sans association)? Au contraire, la démarche constitutive doit-elle précéder la consultation populaire? A mon avis, si le choix des Québécois doit s'effectuer en toute connaissance de cause, il est préférable qu'on leur présente le projet d'avenir le plus clair possible avant qu'ils ne tranchent la question de la souveraineté.

De ce point de vue, la démarche peut commencer aussitôt que l'Assemblée l'estimera opportune; d'ailleurs, ne tourne-t-elle pas autour du pot depuis le Comité de la Constitution des années 1968-1969?

Lorsque l'Assemblée se décidera à entreprendre l'élaboration d'une nouvelle Constitution, elle se trouvera devant un choix capital, dont elle doit débattre dès maintenant pour ne pas avoir à trancher la question au dernier moment: doit-elle conserver l'initiative de la rédaction du projet constitutionnel, quitte à le soumettre au peuple par voie de référendum, ou donner libre cours à la volonté populaire en lui confiant les options institutionnelles et normatives par la création d'une Assemblée constituante?

Entre ces solutions, l'Assemblée nationale peut hésiter à bon droit: elles sont toutes deux légitimes et parfois complémentaires, comme le démontrent des précédents qui remontent à la Convention constitutionnelle de Philadelphie (1787) et à l'Assemblée constituante française (1789). Il est important que cette Commission se fasse une idée des avantages et inconvénients de chaque solution ainsi que des conditions dont dépendrait la réussite de la délicate entreprise qui consiste à élaborer une constitution nouvelle.

### *2.1 La rédaction par une Assemblée constituante*

L'idée d'une Assemblée constituante connaît en ce moment une grande popularité au Canada anglais: lasse d'une démarche par laquelle les Premiers ministres tentent de refaire le pays derrière des portes closes, une partie de l'opinion canadienne souhaite l'instauration d'une démarche véritablement ouverte à la population. La composition de cette assemblée n'est pas clairement définie, mais on peut présumer qu'elle serait élue par le peuple et établirait ses propres priorités constitutionnelles, à commencer peut-être par l'interdiction de toute «sécession» d'une province quelconque (qui ne changerait pourtant rien au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes).

On comprend le peu d'enthousiasme du Québec pour pareille démarche, qui équivaldrait à abandonner provisoirement son droit de libre disposition à la volonté majoritaire d'un autre peuple. Toutefois, cette objection ne tient plus dès lors que la Constituante représente le peuple québécois.

Les avantages d'une assemblée élue spécialement pour rédiger un projet de constitution tiennent avant tout à la participation démocratique: les besoins et aspirations de la population se feraient plus directement sentir que dans le cas où, par exemple, la rédaction était confiée par l'Assemblée nationale à un groupe d'experts. En outre, la démarche dans son ensemble, pour peu qu'elle fût bien menée, créerait une occasion unique d'éducation populaire et d'enracinement de la nouvelle Constitution dans les moeurs politiques. Ce sont là des avantages indéniables.

Les inconvénients tiennent surtout au temps qu'il faudrait consacrer à cet exercice constituant. Même si l'Assemblée nationale se réserve le droit, pour hâter les choses, de proposer un avant-projet complet ou un ordre du jour détaillé, pourra-t-elle imposer un calendrier ou, si les débats s'éternisent, y mettre un terme? Il suffirait de quelques groupes particuliers déterminés à obtenir coûte que coûte les garanties constitutionnelles auxquelles ils pensent avoir droit ou des



institutions qui les avantagent, pour que la démarche constituante fût bloquée indéfiniment ou presque.

La pire hypothèse est celle d'une cacophonie confuse aboutissant à des impasses en série. On ne saurait l'exclure entièrement, par exemple dans le cas où des groupes d'intérêts inconciliables auraient investi la Constituante.

L'Assemblée nationale pourrait certes obvier à ces possibilités de blocage en prévoyant un délai au-delà duquel elle reprendrait l'initiative, mais il faut être conscient du fait que tout échec de la Constituante comporterait des risques pour le futur État souverain, ne serait-ce qu'au plan de la psychologie collective.

Ces inconvénients et les risques qu'ils comportent sont-ils de ceux que peut contrer une société en attente de souveraineté, qui doit compter avec l'hostilité d'une partie de la société anglophone et les manœuvres fédérales? Poser la question, c'est y répondre.

La Constituante ne prend tout son sens que dans un État devenu souverain, qui peut se donner le temps et les moyens d'accomplir correctement la délicate besogne de concilier les droits, libertés et intérêts de chacun de manière stable. On pourrait certes la prévoir et l'annoncer avant l'accession à la souveraineté, mais les circonstances propres à la préparation du référendum invitent à la prudence.

C'est aux députés membres de l'Assemblée nationale que revient la tâche de rédiger le projet de Constitution qui sera présenté au peuple au moment du référendum, bien que le succès de cette démarche soit soumis à plusieurs conditions.

## *2.2 La rédaction par l'Assemblée nationale*

Tant que le Québec n'a pas atteint la souveraineté, nous vivons dans un régime politique d'inspiration britannique. Or l'esprit de ce régime, fondé sur la suprématie du Parlement, fait appel au leadership de l'Assemblée nationale, qui doit prendre l'initiative de l'élaboration de la future Constitution, sous réserve naturellement de soumettre son projet à l'approbation de la population.

Cette démarche présente cependant, elle aussi, des avantages et des difficultés. Elle demande moins de temps que la mise en place d'une Constituante; la part de l'incertitude en serait réduite. En revanche, l'Assemblée serait contrainte d'accomplir la tâche capitale de rédiger une constitution au milieu des mille besognes qui l'absorbent constamment et le projet s'exposerait à être moins «branché» sur les préoccupations des Québécois; la dynamique du projet souverainiste pourrait bien s'en ressentir.

Si l'Assemblée choisit d'accomplir cette tâche difficile, mais essentielle, il lui sera plus difficile de retenir l'attention des Québécois, à moins qu'elle ne mette en place réellement un dispositif

lui permettant, grâce à une (ou des) commission(s) parlementaire(s) de se mettre à l'écoute de toutes les régions et de l'ensemble des groupes sociaux, économiques et culturels. Il lui faudra également, d'autre part, s'adjoindre un comité de rédaction qui soit au fait de toutes les conséquences des textes retenus.

Ce choix préliminaire entre Assemblée constituante et Assemblée nationale, on le constate, comporte déjà une décision de portée constitutionnelle: il est, dans le contexte du référendum, aussi important que les choix institutionnels et normatifs qui s'ensuivront. De nombreux autres facteurs devront d'ailleurs être pesés quand viendra le moment de trancher la question. Par exemple, il faudra se demander si l'on désire rédiger un instrument fondamental concis ou prolixe - à la française (92 articles) ou à la manière de l'Inde (395 articles) -et décider ensuite du meilleur moyen d'y parvenir.

Il me paraît hautement préférable d'opter pour une nouvelle Constitution succincte, qui s'en tienne à l'essentiel; la prolixité n'est guère compatible avec la valeur éducative que l'on doit attendre d'une loi fondamentale. Surtout, il importe que l'image du futur État souverain soit la plus intelligible possible.

Devant tant de choix importants, il serait présomptueux de «conclure». Nous n'en sommes qu'à la phase préliminaire de changements cruciaux pour l'avenir du peuple québécois, mais il est bon que cette Commission s'interroge dès maintenant sur la nature et le fonctionnement de la démarche constituante. Aussi me contenterai-je en terminant de rappeler quelques idées dont la réflexion m'a persuadé.

Au chapitre des choix institutionnels et normatifs, il me paraît qu'il faut se montrer «conservateur» pour ce qui est des institutions dont nous avons l'habitude et «progressiste» en ce qui concerne le projet d'avenir à esquisser dans la nouvelle Constitution. Cela n'exclut ni l'innovation dans les institutions (par exemple, des mécanismes qui assureraient la participation des régions et des Autochtones aux travaux des commissions de l'Assemblée), ni le réalisme dans la rédaction des droits sociaux, économiques et culturels des Québécois.

De même, dans la perspective de la souveraineté, le Québec doit faire preuve d'ouverture à l'endroit des minorités anglophone et autochtone et rechercher un équilibre généreux entre leurs droits et ceux de la majorité; une fois que le poids de la coercition fédérale sera levé, il pourra accepter et définir librement ses propres contraintes, sans perdre de vue ses engagements internationaux.

S'il est une donnée dont je suis sûr, c'est la nécessité de consolider l'État de droit dans la Constitution: une loi fondamentale qui ne subordonnerait pas tous les organes de l'État (y compris l'Assemblée nationale) aux droits fondamentaux des personnes ou qui n'assurerait pas l'indépendance de la magistrature et le contrôle des actes de l'administration nous ferait reculer et donnerait une piètre image du type de souveraineté auquel aspirent les Québécois.

Au chapitre des moyens à mettre en oeuvre pour nous doter d'une Constitution, j'ai voulu décrire les avantages et les inconvénients de deux principales solutions, dont la première met l'accent sur le volonté populaire et la seconde sur l'expérience des parlementaires. La vraie question est de savoir quelle démarche permettra le plus sûrement, avant le référendum, d'atteindre le double objectif de stabiliser les institutions et d'indiquer les grands choix normatifs décrits plus haut.

Si l'Assemblée n'arrivait pas à rédiger un document convainquant, elle pourrait fort bien, une fois la souveraineté bien établie, faire appel à une Constituante pour compléter son travail.

Enfin, faut-il rappeler que le seul fait d'adopter une constitution «parfaite» ne suffit pas à fonder le respect des institutions, de la primauté du droit et des droits fondamentaux? S'il faut nous assurer, avec Montesquieu, de «la disposition des choses» qui permet d'encadrer et légitimer le pouvoir politique, n'oublions pas qu'il ajoutait que les moeurs font toujours de meilleurs citoyens que les lois.