

LE PROJE DE LOI N° 1 : UNE NOUVELLE IDENTITÉ CONSTITUTIONNELLE POUR LE QUÉBEC

DANIEL TURP

Professeur émérite à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

Mémoire présenté la Commission des institutions *



24 novembre 2024

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
I- INTRODUCTION	3
II- RECOMMANDATIONS	6
1. L'institution d'une nationalité québécoise.....	6
2. L'ajout d'un chapitre sur les nations autochtones et la communauté anglophone.....	7
3. La constitutionnalisation des droits économiques et sociaux.....	9
4. L'ajout de chapitres sur la capitale nationale, la métropole québécoise, les symboles nationaux, la fête nationale et l'hymne officiel ...	9
5. L'ajout d'un chapitre sur le Conseil constitutionnel dans la Constitution du Québec.....	11
6. L'ajout d'un article sur les institutions municipales du Québec.....	12
7. L'enrichissement du chapitre sur les « relations internationales »	12
8. L'inclusion d'une formule de modification.....	13
9. L'ajout d'un article sur la publication et la diffusion de la Constitution du Québec.....	14
10. L'ajout d'une disposition de souveraineté parlementaire.....	14
III- CONCLUSION.....	15
ANNEXE : LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	16

« [Vous] avez bien voulu me demander d'entreprendre la rédaction d'un document destiné à préparer la discussion sur l'opportunité de doter le Québec d'une constitution formelle. [...] Le Comité [...] a ébauché les textes que nous présenterons sous la forme d'un avant-projet de Constitution. Nous nous sommes inspirés de plusieurs sources (instruments internationaux, constitutions étrangères, programmes politiques), en ayant soin de les adapter le mieux possible aux réalités québécoises. Dans sa forme actuelle, que nous avons voulu la plus concise possible, elle donne un aperçu du genre de société que le gouvernement pourrait proposer aux Québécois. Dans notre esprit, un tel projet socio-économique et culturel peut non seulement être un instrument de progrès pour notre société, mais également un facteur d'identité ».

Jacques-Yvan MORIN¹

* Le présent mémoire ((Mémoire 198M) est accessible en ligne sur le site de l'Assemblée nationale du Québec à l'adresse <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CI/mandats/Mandat-54223/memoires-deposes.html>.

¹ Il s'agit d'un extrait de la lettre transmise Jacques-Yvan MORIN à René Lévesque le 21 mai 1985, dont le texte intégral est reproduit dans Daniel TURP « René Lévesque, l'avant-projet de Constitution du Québec de Jacques-Yvan Morin du 21 mai 1985 et le projet de Constitution québécoise du 18 octobre 2007 », Notes pour une allocution à l'occasion du Congrès canadien sur les affaires constitutionnelles, 18 janvier 2008, p. 14-15 [en ligne : <https://e4db1137-1275-470c-bd18-7eebcf33e2a9.usrfiles.com/ugd/e4db117a651e36fe1448f5a3a4c727c76d1fe1.pdf>].

RÉSUMÉ

L'adoption d'une *Constitution du Québec* est susceptible de contribuer au respect de l'identité distincte du Québec et à l'émergence d'une identité constitutionnelle. Aujourd'hui, le Québec ne détient pas en matière constitutionnelle une telle identité distincte. Les dispositions de sa « constitution provinciale » contenues dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, y compris celles qui ont été récemment adoptées unilatéralement par l'Assemblée nationale ainsi que les lois fondamentales qu'elle a adoptées, ne révèlent guère l'identité constitutionnelle du Québec.

Pour contribuer de façon constructive à l'examen du Projet de loi n° 1, le mémoire contient 10 recommandations portant respectivement sur l'institution d'une nationalité québécoise, l'ajout d'un chapitre sur les nations autochtones et la communauté anglophone, la constitutionnalisation des droits économiques et sociaux, sur la capitale nationale, la métropole québécoise, les symboles nationaux, la fête nationale et l'hymne officiel, l'ajout d'un chapitre sur le Conseil constitutionnel dans la Constitution du Québec, l'ajout d'un article sur les institutions municipales du Québec, l'enrichissement du chapitre sur les « relations internationales », l'inclusion d'une formule de modification, l'ajout d'un article sur la publication et la diffusion de la Constitution du Québec et l'ajout d'une disposition de souveraineté parlementaire.

Dans mon esprit, le Projet de loi n° 1, et en particulier les projets de *Constitution de Québec* et de *Loi sur le Conseil constitutionnel* qu'il propose d'édicter, peut non seulement être des instruments de progrès pour notre société, mais également un facteur d'identité. Son adoption pourrait enfin doter le Québec de l'identité constitutionnelle qui lui fait défaut depuis qu'il existe.

En exerçant son pouvoir constituant pour doter le Québec d'une première constitution formelle et écrite, l'Assemblée nationale sera par ailleurs appelée à constater les limites de ce pouvoir au sein de l'union fédérale canadienne. Si cet exercice est susceptible de faire avancer le Québec, il permettra de prendre conscience du fait que s'il tient à avoir une identité constitutionnelle pleine et entière, seule l'accession du Québec à l'indépendance permettra de se libérer des contraintes qui pèsent sur le Québec. De telles contraintes sont apparues dès qu'il est devenu un membre de l'union fédérale canadienne en 1867 et qui n'ont fait que se multiplier, en particulier depuis la proclamation, sans le consentement de son gouvernement, de son Parlement et de son peuple, de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Pour les personnes de conviction indépendantiste, comme je le suis et tiens à nouveau à l'affirmer, le projet de *Constitution du Québec* que l'Assemblée nationale est aujourd'hui invitée à adopter est susceptible d'être transformé en constitution transitoire d'un Québec souverain et ouvrir la voie à un processus d'adoption d'une constitution permanente pour un État québécois souverain. Comme l'envisageait d'ailleurs l'article 6 d'un autre Projet de loi n° 1, le projet de *Loi sur l'avenir du Québec* présenté par le Premier ministre Jacques Parizeau en prélude à la consultation populaire du 30 octobre 1995, un tel projet de constitution permanente pourrait être élaboré par une commission constituante dont le projet serait soumis à la consultation populaire et deviendrait, après son approbation, la loi fondamentale d'un pays du Québec devenu souverain et indépendant.

D'ici là, il importe de doter enfin le Québec de sa propre identité constitutionnelle et d'une *Constitution du Québec* qui commencerait à esquisser ce qui en serait, pour reprendre la si belle formule de Jacques-Yvan Morin, « à la fois le miroir et le portrait idéal ».

I- INTRODUCTION

Pour donner suite à l'invitation de la Commission des institutions à transmettre des mémoires et à être entendu lors des auditions publiques sur le projet de *Loi constitutionnelle sur le Québec de 2025* (Projet de loi n° 1)², j'ai le plaisir de présenter un mémoire intitulé « Le Projet de loi n° 1 : Une nouvelle identité constitutionnelle pour le Québec ».

À titre introductif, il est utile de rappeler que les dispositions de la « constitution provinciale » du Québec contenues dans la *Loi constitutionnelle de 1867* peuvent être présentées comme des assises constitutionnelles pour le Québec. De telles assises constitutionnelles ont été enrichies au cours des ans pour plusieurs « lois fondamentales », cette affirmation se retrouvant dans les préambules de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*³ et de la *Loi sur la laïcité de l'État*⁴, reprise d'ailleurs dans le projet de *Constitution du Québec* que propose d'édicter le Projet de loi n° 1⁵.

Ces lois et le projet de *Constitution du Québec* n'identifient toutefois pas quelles sont les lois qui devraient compter parmi de telles lois fondamentales. Il ne fait pas de doute que la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶ et la *Charte de la langue française*⁷ détiennent la qualité de « lois fondamentales », en ce qu'elles se sont vu conférer, comme la *Loi sur la laïcité de l'État*, une suprématie législative. Elles ont d'ailleurs été qualifiées de lois quasi-constitutionnelles, une telle qualification ayant été retenue en raison du fait qu'elles sont dotées d'une suprématie législative, mais qu'elles ne sont pas assujetties à une procédure spéciale de modification et peuvent donc être abrogées par une majorité de parlementaires.

Ces lois fondamentales ainsi que les autres éléments de ce qu'il convient de présenter comme la constitution matérielle du Québec révèlent un corpus constitutionnel québécois parcellaire et décousu⁸. Cette situation milite en faveur du recours au pouvoir constituant pour doter le Québec de sa propre constitution⁹.

² Le texte du Projet de loi n° 1 est accessible à l'adresse <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/CQ/25-001f.pdf>.

³ RLRQ, c. E-20.2, deuxième considérant [en ligne : <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/lc/E-20.2.pdf>]

⁴ RLRQ, c. L-0.3. Il est intéressant de noter que cette formule se retrouve également dans le *Décret concernant la création du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*, (2024) 156 *Gazette officielle du Québec* II 4387.

⁵ Le neuvième CONSIDÉRANT du projet de *Constitution du Québec* se lit ainsi : « CONSIDÉRANT que l'État du Québec est fondé sur des assises constitutionnelles enrichies au cours des ans par plusieurs lois fondamentales et qu'il souhaite continuer d'affirmer son identité nationale et constitutionnelle. »

⁶ R.L.R.Q., c. C-12 (ci-après « *Charte québécoise* »).

⁷ R.L.R.Q., c. C-11.

⁸ Voir à ce sujet Luce PATENAUDE, *Compilation des lois québécoises de nature constitutionnelle*, Montréal, Institut de recherche en droit public, 1967 [en ligne : <file:///Users/danielturp/Downloads/283932-1.pdf>]. Pour une mise à jour de cette compilation, voir Daniel TURP, « Le pouvoir constituant et la Constitution du Québec », dans Patrick TAILLON, Eugénie BROUILLET et Amélie BINETTE (dir.), *Un regard québécois sur le droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur d'Henri Brun et de Guy Tremblay*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 677 et ss.

⁹ Sur l'existence du pouvoir constituant ayant sa source, tant dans le droit constitutionnel canadien que le droit international public, voir Daniel TURP, François CÔTÉ et Etienne-Alexis BOUCHER, *Une constitution du Québec pour l'État du Québec*, Mémoire présenté à la Commission des institutions, 24 novembre 2025 (Mémoire 197M) [en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CI/mandats/Mandat-54223/memoires-deposes.html>]

Le projet d'élaborer une constitution formelle et écrite est d'ailleurs éminemment présent dans l'histoire contemporaine du Québec¹⁰. Les partis favorisant l'accession du Québec à l'indépendance ont tour à tour promu l'adoption d'une constitution pour un Québec souverain. S'agissant d'une constitution du Québec adoptée en qualité de membre de l'union fédérale canadienne, il y a lieu de souligner l'existence d'un avant-projet de *Constitution du Québec* préparé en 1985 par Jacques-Yvan Morin à l'invitation du premier ministre René Lévesque¹¹, d'une recommandation des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques qui, en 2003 qui se sont prononcé à 82% en faveur d'une constitution pour le Québec¹², de projets de *Constitution du Québec* et de *Constitution québécoise* présenté à l'Assemblée nationale par l'auteur du présent mémoire et sa qualité de député de Mercier en 2008¹³, du projet CONSTITUTIONS ! de l'Institut du Nouveau-Monde¹⁴ et de la motion adoptée par l'Assemblée nationale voulant que soit demandé « au gouvernement d'évaluer la proposition visant à doter le Québec d'une constitution québécoise »¹⁵. Nombreux sont aussi les constitutionnalistes, de toutes allégeances, qui ont promu une telle voie au cours des dernières années¹⁶.

L'adoption d'une *Constitution du Québec* est susceptible de contribuer au respect de l'identité distincte du Québec et à l'émergence une identité constitutionnelle. Aujourd'hui, le Québec ne détient pas en matière constitutionnelle une telle identité distincte. Les dispositions de sa « constitution provinciale » contenues dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, y compris celles qui ont été récemment adoptées unilatéralement par l'Assemblée nationale¹⁷, ainsi que les lois fondamentales qu'elle a adoptées, ne

¹⁰ Voir Daniel TURP, « La Constitution québécoise : une perspective historique », (2008) 2 *Revue québécoise de droit constitutionnel* 16 [en ligne : <https://aqdc.quebec/wp-content/uploads/2016/07/Turphisto.pdf>].

¹¹ Pour prendre connaissance de cet avant-projet, voir Daniel TURP, « René Lévesque, l'avant-projet de Constitution du Québec de Jacques-Yvan Morin du 21 mai 1985 et le projet de Constitution québécoise du 18 octobre 2007 », 18 janvier 2008, annexe [en ligne : <https://danielturpqc.org/upload/documentspages/CCAC-Constitution-quebecoise-Rene-Levesque-allocation2008-01-18.pdf>].

¹² COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES, *Prenez votre place!*, Québec, 21, 22, 23 février 2003 [en ligne : <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/1905843>].

¹³ Voir le projet de *Constitution du Québec* (Projet de loi n° 191) et le projet de *Constitution québécoise* (Projet de loi n° 196), présentés par M. Daniel Turp, député de Mercier, Éditeur officiel du Québec, octobre 2008, accessibles en ligne respectivement aux adresses <file:///Users/danielturp/Downloads/pl07191f.pdf> et <https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique15733&process=Default&oken=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoge/vG7/YWzz>.

¹⁴ Voir le texte de la *Constitution citoyenne du Québec* issue de l'initiative de l'homme de théâtre Christian Lapointe et des travaux du projet CONSTITUTIONS ! accessible à l'adresse www.inm.q.ca/constituons.

¹⁵ Voir *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 42^e législature, 1^{re} session, (27 novembre 2018 au 13 octobre 2021), 10 octobre 2019. vol. 45 n° 70 [en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-%20debats/20191010/254451.html>].

¹⁶ Voir David PAYNE, « Que le Québec se donne une Constitution! », *Le Devoir*, 28 février 1984, p. A-7 et 8; Jacques-Yvan MORIN, « Pour une nouvelle Constitution du Québec », (1985) 30 *R. de D. McGill* 171; Jacques DUFRESNE, *Le courage et la lucidité : essai sur la Constitution d'un Québec souverain*, Sillery, Septentrion, 1990; André BINETTE, « Pour une constitution du Québec », *Le Devoir*, 11 décembre 1992, p. B-8; Marc CHEVRIER, « Une Constitution pour le peuple québécois », (1995) 2 (10) *L'Agora* 13; Marc BRIÈRE, « L'acte fondateur de la nation – L'établissement d'un nouveau contrat social s'impose », *Le Devoir*, 25 avril 2000, p. A-7; Guy LAFOREST, *Pour la liberté d'une société distincte – Parcours d'un intellectuel engagé*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 351; Denis MONIÈRE, « Le besoin d'une Constitution québécoise », (2005) 95 (2) *L'Action nationale* 30; André LAROCQUE, « Constitution et citoyenneté québécoise. Pourquoi pas? », *Le Soleil*, 2 avril 2007. p.17; Michel SEYMOUR, « Pour une Constitution québécoise », (2008) 222 *Spirale* 16; Benoît PELLETIER, *Une certaine idée du Québec – Parcours d'un fédéraliste de la réflexion à l'action*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2010, p. 165 et ss.; Danic PARENTEAU, *L'indépendance par la République — De la souveraineté du peuple à celle de l'État*, Montréal, Fides, 2015, p. 169-195; Daniel PAYETTE, *Constitution du Québec 101*, Montréal, QuébecAmérique, 2021.

¹⁷ Voir les ajouts dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, après l'article 90, du titre « Caractères fondamentales du Québec », de l'articles 90Q.1 (« Les Québécoises et le Québécois forment une nation ») et de l'article 90Q.2 (« Le français est la seule langue officielle » effectués par l'article 166 *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*. L.Q. 2022, c. 14 ainsi que l'ajout de l'article 128Q.1 par l'article 1^{er} de la *Loi visant à reconnaître le serment prévu par la Loi sur l'Assemblée nationale comme seul serment obligatoire pour y siéger*, L.Q. 2022, c. 30.

révèlent guère l'identité constitutionnelle du Québec. Le regretté professeur Benoît Pelletier fut de cet avis :

Le Québec dispose déjà d'une constitution au sens matériel du terme. Elle est constituée de mesures contenues dans les lois constitutionnelles, de conventions et de principes établis par les tribunaux. Mais il manque au Québec une constitution en bonne et due forme, un texte fondamental que les citoyens peuvent identifier comme ayant une autorité incontestable sur le plan juridique ou moral. [...]

Soucieux que le Québec préserve son identité, je crois fermement que l'une des avenues pour maintenir cette identité est de l'inscrire dans une loi fondamentale, c'est-à-dire une constitution ayant préséance sur toute loi ordinaire adoptée par l'Assemblée nationale.

L'élaboration d'un document d'une telle importance permettrait aux Québécois de faire le point sur leurs valeurs communes. Ces valeurs qui nous rassemblent sont aussi celles qui nous distinguent de toute autre société en Amérique du Nord. Il semble impératif que nous déterminions tous ensemble ce que nous sommes et où nous voulons aller de façon collective¹⁸.

Au cours des dernières décennies, j'ai rédigé plusieurs projets de constitution pour le Québec¹⁹. De conviction indépendantiste, je suis toujours d'avis que le statut politique et le régime juridique optimal pour le Québec est celui d'un État national détenant la souveraineté internationale. Dans cette perspective, j'ai élaboré plusieurs projets de *Constitution québécoise* ou de *Constitution de la République québécoise*²⁰.

Aux fins de promouvoir l'émergence d'une identité constitutionnelle distincte, j'ai toujours été par ailleurs d'avis, comme l'a été l'ancien Vice-premier ministre du Québec et mon regretté collègue Jacques-Yvan Morin²¹, que le Québec devrait avoir sa propre constitution. Dans cette autre perspective, j'ai également rédigé plusieurs projets de *Constitution du Québec*, de *Constitution québécoise* ou de *Loi fondamentale du Québec*²². J'ai également présenté en 2024 un mémoire au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne (Comité consultatif) dans

¹⁸ Voir Benoît PELLETIER, *Une certaine idée du Québec – Parcours d'un fédéraliste de la réflexion à l'action*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2010, p. 165.

¹⁹ Voir Daniel TURP, *La Constitution québécoise : essais sur le droit du Québec de se doter de sa propre loi fondamentale*, Montréal, Éditions JD, 2013, *passim*.

²⁰ Voir Daniel TURP, *L'avant-projet de loi sur la souveraineté du Québec : texte annoté*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1995, dont l'annexe 10 contient un projet de *Constitution québécoise*. Voir aussi Daniel TURP, « De la Constitution québécoise à la Constitution de la République québécoise », dans de Gilbert PAQUETTE, André BINETTE et Ercilia PALACIO-QUINTIN (dir.), *L'indépendance maintenant!*, Montréal, Éditions Michel Brûlé, 2012, p. 241-266.

²¹ Outre l'article publié dans la *Revue de droit de l'Université McGill* en 1985, *supra* note 14, le professeur Morin a promu l'adoption d'une constitution québécoise dans plusieurs écrits : voir Jacques-Yvan MORIN, « Une constitution nouvelle pour le Québec- Retour sur l'histoire », *Le Devoir*, 14 juillet 2008, p. A-7 [en ligne : <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/197592/une-constitution-nouvelle-pour-le-quebec-retour-sur-l-histoire-et-perspectives-d-avenir?jwsourc=c1>] et « Constitution: miroir d'une nation et portrait idéal », *Le Devoir*, 15 juillet 2008, p. A-7. Voir aussi « Une constitution nouvelle pour le Québec : Le pourquoi, le contenu et le comment », (2008) 2 *Revue québécoise de droit constitutionnel* 5 [en ligne : <https://aqdc.quebec/wp-content/uploads/2016/07/Morin.pdf>]. Voir aussi « Une nouvelle constitution québécoise- Pour renouer avec la Révolution tranquille », *Le Devoir*, 9 juillet 2013, p. A-7 reproduit dans (2022) *Revue québécoise de droit international* 25 (numéro hors-série) [en ligne : <https://www.persee.fr/doc/rqdi0828-99992022hos112588>].

²² Voir le projet de *Loi fondamentale du Québec* que j'ai inclus en annexe de la version mise à jour d'un mémoire présenté à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté sous le titre *Le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession à la souveraineté* [en ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/institutions-constitution/commission-accession-souverainete/QA-22-%20DanielTurp.pdf>]. Voir aussi Daniel TURP, « L'adoption d'une Constitution nationale du Québec : un test pour la fédération multinationale du Canada », dans Michel SEYMOUR et Guy LAFOREST (dir.), *Le fédéralisme multinational : Un modèle viable?*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 155-176.

lequel je me déclarais à nouveau favorable à l'adoption d'une constitution pour le Québec et j'y incluais un nouveau projet de *Loi fondamentale du Québec*²³.

Je salue par conséquent la présentation du projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (Projet de loi n° 1) qui propose que soient notamment édictées, dans sa partie I, la *Constitution du Québec*, dans sa partie II la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* et, dans sa partie III, la *Loi sur le Conseil constitutionnel*. Dans le présent mémoire, je formule 10 recommandations relativement à la partie I sur la *Constitution du Québec*. Je me réserve par ailleurs la possibilité de formuler également des recommandations sur les parties II et III du Projet de loi n° 1 lors des auditions publiques.

II- RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : L'institution d'une nationalité québécoise

Dans le mémoire présenté au Comité consultatif, j'ai proposé, comme plusieurs autres personnes et groupes, l'institution d'une nationalité québécoise. Le projet de Constitution du Québec omet d'inclure des dispositions sur la nationalité québécoise. L'institution d'une telle nationalité contribuerait selon moi à conférer à toutes les personnes qui habitent le Québec un sentiment d'appartenance à celui-ci, y compris aux personnes immigrantes qui choisissent le Québec comme terre d'adoption et souhaitent s'y intégrer de façon harmonieuse.

Au sein de l'union fédérale canadienne, l'institution d'une telle nationalité est possible, comme en fait foi la création d'une citoyenneté Nisga'a²⁴. Je réitère donc ma proposition voulant qu'une nationalité québécoise²⁵ soit instituée et recommande dès lors que soit inséré dans le texte du projet de *Constitution du Québec*, dans le TITRE DEUXIÈME (« De la nation québécoise ») et nouveau CHAPITRE TROISIÈME intitulé « DE LA NATIONALITÉ QUÉBÉCOISE », un article unique instituant la nationalité québécoise et énonçant qu'elle peut être cumulée avec toute autre nationalité ou citoyenneté. Le texte de cet article, numéroté provisoirement comme l'article 15.1, pourrait se lire comme suit :

« CHAPITRE TROISIÈME « DE LA NATIONALITÉ QUÉBÉCOISE

« 15.1 Une nationalité québécoise est instituée.

La nationalité québécoise peut être cumulée avec toute autre citoyenneté ou nationalité.

Une loi précise l'ensemble des règles relatives à la nationalité québécoise.

²³ Voir Daniel TURP, *L'exercice du pouvoir constituant, l'adoption d'une loi fondamentale et l'institution d'un Conseil constitutionnel pour affirmer l'existence et renforcer l'autonomie de l'État du Québec*, Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, 8 septembre 2024, p. 5 et ss. Ce mémoire est accessible à l'adresse <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/comites-consultatifs/cccecqfc/039MemoireDanielTurp.pdf>.

²⁴ Le gouvernement de la nation nisga'a qui regroupe les premiers occupants de la vallée de la rivière Nass dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique a adopté une *Nisga'a Citizenship Act* qui permet d'octroyer une citoyenneté nisga'a distincte de la citoyenneté canadienne : voir NISGA'A LISEM GOVERNMENT, Applying for Citizenship [en ligne : <https://www.nisgaanation.ca/applying-citizenship>].

²⁵ Après réflexion, je propose que le concept de nationalité québécoise, plutôt que citoyenneté québécoise, soit retenue de façon à distinguer - et éviter la confusion - entre la « citoyenneté canadienne » et la « nationalité québécoise ».

S'agissant de ces règles, elle pourrait se retrouver dans une *Loi sur la nationalité québécoise*, mais elles pourraient plutôt être incluses, à l'exemple de la France²⁶, dans le *Code civil du Québec*²⁷.

RECOMMANDATION 2 : L'ajout de chapitres sur les nations autochtones et la communauté anglophone

L'une des lacunes du projet de *Constitution du Québec* que propose d'édicter le Projet de loi n° 1 est l'absence de reconnaissance des droits collectifs aux nations autochtones et à la communauté anglophone dans le dispositif de la constitution.

S'agissant des nations autochtones, les considérants 3, 7 et 8 du préambule font référence à ces nations :

²⁶ Voir le « Titre 1^{er} bis : De la nationalité française » et les articles 17 à 33-2 du *Code civil français* [en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/sectionlc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000006117612>].

²⁷ L'article 10 du projet de *Loi sur l'identité québécoise* (Projet de loi n° 195) présenté par la députée de Charlevoix Pauline Marois prévoyait en ce sens la modification du *Code civil du Québec* par l'insertion des articles suivants :

« CHAPITRE III

DE LA CITOYENNETÉ QUÉBÉCOISE

10. Le Code civil du Québec (1991, chapitre 64) est modifié par l'insertion, après l'article 49, de sept (7) articles (49.1 à 49.4) titre suivant :

« TITRE DEUXIÈME.1

« DE LA CITOYENNETÉ QUÉBÉCOISE

« 49.1. Est instituée une citoyenneté québécoise.

« 49.2. A qualité de citoyen toute personne qui :

1° détient la citoyenneté canadienne et est domiciliée au Québec le (indiquer

2° est née au Québec ou est née à l'étranger d'un parent détenant la citoyenneté québécoise après le (indiquer ici la date de l'entrée en vigueur de la présente loi).

Le ministre attribue la citoyenneté à toute personne qui, à la fois :

1° détient la citoyenneté canadienne depuis au moins trois mois ;

2° est domiciliée au Québec ;

3° a résidé d'une manière effective sur le territoire du Québec pendant six mois, dont les trois mois précédant le dépôt de sa demande ;

4° a une connaissance appropriée de la langue française ;

5° a une connaissance appropriée du Québec et des responsabilités et avantages conférés par la citoyenneté.

« 49.3. La personne à qui est attribuée la citoyenneté prête, devant le ministre de la Justice ou la personne qu'il désigne, le serment suivant : « Je, (nom du citoyen), déclare sous serment que je serai loyal envers le peuple du Québec, que j'observerai fidèlement les lois du Québec et que je remplirai loyalement mes obligations de citoyen dans le respect de la Constitution québécoise. ».

« 49.4. Le gouvernement peut, lorsqu'il est convaincu, sur rapport du ministre de la Justice, que l'attribution de la citoyenneté est intervenue sous le présent titre par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels, prendre un décret aux termes duquel la personne, à compter de la date qui y est fixée, perd sa citoyenneté.

« 49.5. Le ministre de la Justice délivre une carte de citoyenneté à tout citoyen qui en fait la demande. Cette carte ne prend effet que si le citoyen s'est conformé aux dispositions du présent code et aux règles régissant la prestation du serment de citoyenneté.

« 49.6. Toute personne détenant la citoyenneté québécoise a le droit :

1° d'éligibilité lors d'élections municipales, scolaires et législatives ;

2° de participer au financement public des partis politiques ;

3° d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale pour le redressement de griefs.

« 49.7. Le ministre de la Justice doit par règlement déterminer :

1° les règles applicables aux demandes relatives à l'attribution et à la réintégration dans la citoyenneté ainsi qu'à la perte de celle-ci ;

2° les règles régissant la prestation du serment de citoyenneté ;

3° la procédure applicable à l'obtention d'une carte de citoyenneté ;

4° les motifs d'exemption, pour des raisons d'ordre humanitaire, des conditions pour les fins de l'attribution ou de la perte de la citoyenneté ou la réintégration dans celle-ci. ».

3. « CONSIDÉRANT qu'il existe au sein du Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, innue, micmacque, mohawk, naskapi, wendat, wolastoqiyik et inuit »;
7. « CONSIDÉRANT que l'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des nations autochtones du Québec »;
8. « CONSIDÉRANT que l'Assemblée nationale reconnaît aux Premières Nations et aux Inuit au Québec, descendants des premiers habitants du pays, le droit qu'ils ont de maintenir et de développer leur langue et leur culture d'origine ».

Concernant la communauté anglophone, le considérant 10 du préambule énonce ce qui suit :

10. « CONSIDÉRANT que l'État du Québec entend poursuivre cet objectif dans le respect des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise ».

Ces références sont insuffisantes et je suis d'avis, comme l'était jadis le professeur Jacques-Yvan Morin²⁸ et l'est aujourd'hui mon collègue Michel Seymour²⁹, que des droits collectifs, tant des nations autochtones que de la communauté anglophone, doivent être enchâssés dans la future *Constitution du Québec*.

Dans le cas des nations autochtones, je propose que l'on constitutionalise les droits qui ont été énoncés dans la *Motion portant sur la reconnaissance des droits des Autochtones* adoptée par l'Assemblée nationale le 20 mars 1985³⁰. Il s'agit du droit à l'autonomie au sein du Québec, le droit à leur culture, leur langue, leurs traditions, le droit de posséder et de contrôler des terres, le droit de chasser, pêcher, piéger, récolter et participer à la gestion des ressources fauniques et le droit de participer au développement économique du Québec et d'en bénéficier. Je suggère également que la future *Constitution du Québec* incorpore par renvoi les droits reconnus aux nations autochtones par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*³¹.

« CHAPITRE TROISIÈME « DES NATIONS AUTOCHTONES

« 15.1. De façon à leur permettre de se développer en tant que nations distinctes ayant leur identité propre et exerçant leurs droits au sein du Québec, les Premières nations et la Nation inuite sont titulaires des droits collectifs suivants :

- 1° le droit à l'autonomie au sein du Québec;
- 2° le droit à leur culture, leur langue, leurs traditions;
- 3° le droit de posséder et de contrôler des terres;
- 4° le droit de chasser, pêcher, piéger, récolter et participer à la gestion des ressources fauniques;
- 5° le droit de participer au développement économique du Québec et d'en bénéficier,

15.2 Le régime de protection des droits prévus aux articles 1 à 46 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* font partie de la *Constitution du Québec*.

Quant aux droits collectifs de la communauté anglophone et comme le prévoit l'actuelle législation québécoise, il est proposé de reconnaître un droit de gestion à l'égard des établissements qui offrent un enseignement de niveau primaire et secondaire en anglais³². Il est aussi prévu de garantir dans le même

²⁸ Dans son Avant-projet de *Constitution du Québec*, le professeur Jacques-Yvan Morin proposait que soient enchâssés aux articles 47 à 51 des « Droits fondamentaux à l'usage de langue anglaise » et aux articles 52 à 61 des « Droits fondamentaux des autochtones » : voir *supra* note 12.

²⁹ Voir Michel SEYMOUR, « Une constitution pour le Québec ? », *Le Devoir*, 11 octobre 2025 [en ligne : <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/924435/idees-constitution-quebec?>]

³⁰ Le texte intégral de la motion est accessible à l'adresse <https://www.axl.cefan.ulaval.ca/amnord/quebec-motion-1985.htm>.

³¹ A/RES. 61/295. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007, le texte de cette déclaration est accessible à l'adresse <https://docs.un.org/fr/A/RES/61/295>.

³² Voir la *Loi sur les élections scolaires*, c. E-2.3.

le droit à une instruction en langue anglaise au Québec ainsi que le droit de recevoir en langue anglaise des services de santé et des services sociaux en conformité avec la législation du Québec en vigueur³³.

**« CHAPITRE QUATRIÈME
« DE LA COMMUNAUTÉ ANGLOPHONE**

« 15.3. La communauté anglophone a un droit de gestion à l'égard des établissements qui offrent un enseignement de niveaux primaire et secondaire en anglais.

Sont également garantis aux personnes appartenant à la communauté anglophone le droit à une instruction en langue anglaise au Québec ainsi que le droit de recevoir en langues anglaise des services de santé et des services sociaux en conformité avec la législation du Québec en vigueur.

RECOMMANDATION 3 : La constitutionnalisation des droits économiques et sociaux

L'article 16 du projet de *Constitution du Québec* prévoit que le régime de protection des droits et libertés de la personne prévu aux articles 1 à 38 de la *Charte des droits et libertés de la personne* fait partie de la Constitution du Québec. Ne feraient donc pas partie de cette constitution les droits économiques et sociaux garantis dans le chapitre IV et aux articles 39 à 48. Comme la Commission des droits de la personne du Québec³⁴, je suis également partisan d'un renforcement des droits économiques et sociaux³⁵. Je propose que le régime de protection soit donc étendu aux articles 39 à 48 et que le premier paragraphe de l'article 16 se lise comme suit :

**« TITRE TROISIÈME
« DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE**

« 16. Le régime de protection des droits et libertés de la personne prévu aux articles 1 à 48 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et les droits linguistiques fondamentaux visés aux articles 2 à 6.2 de la Charte de la langue française (chapitre C-11) font partie de la Constitution du Québec.

RECOMMANDATION 4 : L'ajout de chapitres sur la capitale nationale ainsi que sur les symboles nationaux, la fête nationale et l'hymne officiel

L'article 21 du projet de *Constitution du Québec* prévoit en son article 31 que « [l]a capitale nationale de l'État est la Ville de Québec ». N'étant pas de la nature de « principes fondateurs », cette disposition ne devrait pas être incluse dans un chapitre premier intitulé « DES PRINCIPES FONDATEURS ». Il devrait être inclus dans un chapitre distinct du TITRE QUATRIÈME (« DE L'ÉTAT NATIONAL DU QUÉBEC »). Je suggérerais par ailleurs d'inclure une disposition présentant la Ville de Montréal comme la « Métropole québécoise ». Ainsi, le texte de l'article 31 devrait être remplacé par le texte suivant :

**« CHAPITRE DEUXIÈME
« DE LA CAPITALE NATIONALE ET DE LA MÉTROPOLE QUÉBÉCOISE**

« 31. La capitale nationale est la Ville de Québec. La Ville de Montréal est la métropole québécoise.

³³ Voir la *Charte de la langue française*, supra note 7, art. 73 et ss. et la *Loi sur la gouvernance du système de santé et de services sociaux*, RLRQ, c. G-1.021, art. 18 et 415.

³⁴ Voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés- Bilan et recommandations*, Montréal, 2003, vol. 1, p. 16 et ss. [en ligne : <https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/bilancharte.pdf>].

³⁵ Voir Daniel TURP, « Pour une pleine constitutionnalisation et un enrichissement normatif de la charte des droits et libertés de la personne du Québec », dans Daniel TURP, Stéphane BERNATCHEZ, Manon MONTPETIT et Michèle RIVET (dir.), *Mélanges en l'honneur de Jacques-Yvan Morin, Revue québécoise de droit international*, Numéro hors-série, Juin 2015, p. 221-241 [en ligne : <https://danielturpqc.org/upload/2015findoc/Turp-Pourunepleineconstitutionnalition-MelangesMorin2015.pdf>].

Les constitutions nationales font très souvent une place de choix aux symboles nationaux³⁶. Le Projet de loi n° 1 ne consacre qu'un article à de tels symboles et prévoit, dans les deux (2) alinéas de son article 32 que « [l]e drapeau du Québec est le fleurdelisé » et que « [l]a devise du Québec est “ Je me souviens ” ». Cette présentation des symboles nationaux est incomplète et n'étant pas de la nature de « principes fondateurs » ne devrait pas être incluse dans un chapitre premier intitulé « DES PRINCIPES FONDATEURS ». Elle devrait être incluse dans un chapitre distinct du TITRE QUATRIÈME « DE L'ÉTAT NATIONAL DU QUÉBEC » et pourrait en constituer le CHAPITRE TROISIÈME. Faisant fonds sur les projets d'articles que j'ai inclus dans des projets de constitution que j'ai déjà rédigés et insérant les principaux éléments de *Loi sur le drapeau officiel et les emblèmes*³⁷, y compris les décrets et règlements relatifs à cette dernière loi³⁸, tout en proposant de constitutionnaliser la disposition voulant que le 24 juin soit la date de la Fête nationale et d'élever la chanson « Gens du pays » de Gilles Vigneault au rang d'hymne officiel du Québec (et d'en prévoir la première interprétation officielle lors de l'entrée en vigueur de la constitution envisagée pour le 24 juin 2026) , je propose de remplacer l'article 32 par ce qui suit :

« CHAPITRE TROISIÈME

« DU DRAPEAU, DES EMBLÈMES, DE LA DEVISE, DES ARMOIRIES, DE LA FÊTE NATIONALE ET DE L'HYMNE OFFICIEL DU QUÉBEC

« 32. Le drapeau du Québec est formé d'une croix blanche sur fond bleu accompagnée, dans chaque canton, d'une fleur de lys blanche ou, en termes héraldiques, d'azur à la croix d'argent cantonnée de quatre fleurs de lys du même.

L'arbre emblématique du Québec est le bouleau jaune. La fleur emblématique du Québec est l'iris versicolore. L'oiseau emblématique du Québec est le harfang des neiges.

La devise du Québec est : « Je me souviens ».

Les armoiries du Québec utilisent un tiercé en fasce ; d'azur, à trois fleurs de lys d'or ; de gueules, à un léopard d'or, armé et lampassé d'azur ; d'or, à une branche d'érable à sucre à triple feuille de sinople, aux nervures du champ.

Le 24 juin est le jour de la Fête nationale du Québec.

L'hymne officiel du Québec est : « Gens du pays ».

Une loi précise les modalités de présentation du drapeau, des emblèmes, de la devise et des armoiries, d'organisation de la Fête nationale et de diffusion de l'hymne officiel.

En raison de l'insertion des ces deux nouveaux chapitres dans le TITRE QUATRIÈME, il devrait être envisagé de modifier les intitulés de chapitres subséquents du TITRE QUATRIÈME. Je suggère toutefois de regrouper les chapitres actuels intitulés « DU PARLEMENT DU QUÉBEC », « DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC » et « TRIBUNAUX DU QUÉBEC »³⁹ dans un nouveau TITRE CINQUIÈME intitulé « DES INSTITUTIONS DU QUÉBEC ». Les chapitres sur le Parlement et le Gouvernement deviendraient respectivement le « CHAPITRE PREMIER » et le « CHAPITRE

³⁶ Voir par exemple la *Constitution française* dont l'article 2 prévoit en ses alinéas 2 à 4 que « [l]'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge », que « « [l]'hymne national est « La Marseillaise » et que « « [l]a devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ». L'article 7 de la *Constitution de la République et canton de Genève* prévoit quant à elle dans son alinéa 1 que « [l]es armoiries de la République et canton et de la République de Genève représentent la réunion de l'aigle noire à tête couronnée sur fond jaune et de la clé d'or sur fond rouge [que le] cimier représente un soleil apparaissant sur le bord supérieur et portant le trigramme IHS en lettres grecques » et dans son alinéa 2 que « [l]a devise est “ Post tenebras lux ” ».

³⁷ R.L.R.Q., c. D-12.1.

³⁸ Voir le *Décret sur les armoiries du Québec*, R.R.Q., c. D-12.1, r. 1, le *Règlement sur le drapeau*, R.R.Q., c. D-12.1, r. 2 et le *Décret sur l'utilisation des armoiries et du drapeau du Québec*, R.R.Q., c. D-12.1, r. 2.

³⁹ Pour assurer une uniformité entre les intitulés des titres du projet de Constitution du Québec, je suggérerais de remplacer l'intitulé « DES TRIBUNAUX JUDICIAIRES » par des « DES TRIBUNAUX DU QUÉBEC », d'autant que l'article 51 utilise les mots « tribunaux du Québec ».

DEUXIÈME du nouveau titre cinquième, le chapitre sur les tribunaux devenant quant à lui le CHAPITRE QUATRIÈME, en raison de la recommandation proposant d'instituer un Conseil constitutionnel et d'insérer les articles le concernant sous le titre « DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC » entre le chapitre sur le Gouvernement du Québec et sur les Tribunaux du Québec.

RECOMMANDATION 5 : L'ajout d'un chapitre sur le Conseil constitutionnel dans la Constitution du Québec

Ayant recommandé l'institution d'un Conseil constitutionnel dans le mémoire présenté à la Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels au sein de la fédération canadienne⁴⁰, je salue la proposition de créer une telle instance et celle d'édicter, comme le prévoit la partie III du Projet de loi n° 1 une *Loi sur le Conseil constitutionnel*⁴¹.

Il est surprenant toutefois que l'institution de cette nouvelle instance n'occupe pas une place de choix dans le texte du projet de *Constitution du Québec* et que n'y soit non plus comprise un certain de règles la concernant. La seule mention du Conseil constitutionnel dans le projet de *Constitution du Québec* se trouve curieusement dans le TITRE SIXIÈME (DISPOSITIONS FINALES) et à l'article 59 qui prévoit que « [l]e Conseil constitutionnel donne, lorsque le gouvernement ou l'Assemblée nationale le requiert, son avis sur l'interprétation de la Constitution du Québec ».

Appelé à jouer un rôle majeur dans le nouvel ordre constitutionnel québécois, la place réservée à cette nouvelle instance dans le dispositif du projet de *Constitution du Québec* est nettement insuffisante. Il est dès lors proposé d'insérer un nouveau chapitre relatif au Conseil constitutionnel dans le TITRE QUATRIÈME (« DE L'ÉTAT NATIONAL DU QUÉBEC ») entre les chapitres « DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC » et « DES TRIBUNAUX JUDICIAIRES ».

Inspirés par les articles 56 à 63 de la *Constitution française*⁴², je propose d'y inclure certains articles similaires à ceux que j'avais rédigé à l'intention du Comité consultatif et qui se traduiraient par l'inclusion de nouveaux articles numérotés provisoirement 50.1 à 50.6. À la lumière des propositions contenues dans la partie III du Projet de loi n° 1 proposant que soit édicté une *Loi sur le Conseil constitutionnel*, j'ai fait quelques modifications à mes suggestions originales, réduisant de neuf (9) à sept (7) le nombre de membres, le nombre de cinq (5), proposé à l'article 6 du projet de *Loi sur le Conseil constitutionnel*, me paraissant insuffisant en vue de l'importance de la tâche qui s'annonce pour les membres de cette nouvelle instance. J'ai également diminué la durée du mandat de neuf (9) ans à sept (7) ans, une année de plus que ce qui est prévu à l'article 7 du projet de *Loi sur le Conseil constitutionnel*. Les articles du nouveau CHAPITRE SIXIÈME que j'intitulerais « DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC », se liraient comme suit :

« CHAPITRE SIXIÈME

« DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC

« 50.1. Le Conseil constitutionnel comprend sept membres, dont le mandat dure sept ans et n'est pas renouvelable.

⁴⁰ Voir *supra* note 24, p. 10.

⁴¹ J'ai fait part de mon accord avec cette proposition dans Daniel TURP, « Oui, au projet d'instituer un Conseil constitutionnel du Québec », *Le Devoir*, 2 décembre 2024, p. A-7 [en ligne : <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/824819/idees-oui-projet-instituer-conseil-constitutionnel-quebec>].

⁴² Une présentation générale du Conseil constitutionnel de France est accessible sur le site de cette institution à l'adresse <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-conseil-constitutionnel/presentation-generale>.

Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Ses membres sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre et avec l'approbation des deux-tiers des membres de l'Assemblée nationale.

La Présidence est nommée par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre et avec l'approbation des deux-tiers des membres de l'Assemblée nationale. Elle a voix prépondérante en cas de partage.

Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi.

« 50.2. Avant son adoption, un projet de loi peut être déféré au Conseil constitutionnel par le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou 25 membres de l'Assemblée nationale, provenant d'au moins deux groupes parlementaires distincts.

Dans les cas prévus à l'alinéa précédent, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un (1) mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à sept jours. Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le processus d'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale.

« 50.3. Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une loi ou une disposition d'une loi porte atteinte aux droits et libertés que garantit la présente Constitution, le Conseil constitutionnel doit être saisi de cette question sur renvoi de la Cour du Québec, de la Cour supérieure du Québec, de la Cour d'appel du Québec ou de toute autre juridiction.

« 50.4. Un projet ou une disposition d'un projet de loi qui comprend une règle de droit qui est incompatible avec la présente Constitution ne peut être adopté.

« 50.5 Les avis du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun appel et d'aucun recours.

« 50.6. Une loi détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel ainsi que les conditions de saisine et la procédure qui est suivie devant lui.

L'inclusion de ces dispositions sur le Conseil constitutionnel dans le texte de la *Constitution du Québec* pourrait supposer des modifications au projet de *Loi sur le Conseil constitutionnel* aux fins d'éviter les répétitions dans les deux (2) textes. Je compte aborder cette question lors des auditions publiques sur le Projet de loi n° 1.

RECOMMANDATION 6 : L'ajout d'un article sur les institutions municipales du Québec

Comme je l'ai proposé dans le mémoire présenté au Comité consultatif⁴³, je crois qu'il serait important de faire mention des institutions municipales dans la future Constitution du Québec en raison du rôle essentiel que jouent ces institutions dans la vie nationale. Un nouveau chapitre pourrait être inséré dans le projet de constitution et reconnaître, en ces termes, une personnalité juridique et une gestion autonome. Un nouvel article 56.1 pourrait se lire comme suit :

« CHAPITRE HUITIÈME

« DES INSTITUTIONS MUNICIPALES DU QUÉBEC

« 56.1. Les institutions municipales du Québec sont des divisions territoriales dotées d'une personnalité juridique propre.

Le nombre d'institutions municipales ne peut être modifié que par une loi.

Il est garanti aux institutions municipales une gestion autonome dans leurs domaines de compétence et grâce à des sources de financement.

⁴³ *Supra* note 24, p. 43.

RECOMMANDATION 7 : L'enrichissement du chapitre sur les « relations internationales »

En une année où l'on célèbre le 60^e anniversaire de la doctrine Gérin-Lajoie⁴⁴, il est surprenant de constater que le TITRE CINQUIÈME sur les « AFFAIRES EXTÉRIEURES », qui devrait d'ailleurs être réintitulée « RELATIONS INTERNATIONALES » soit aussi incomplète. Je propose de remplacer l'articles 57 et 58 par de nouveaux articles dont la rédaction serait davantage conforme aux normes contenues dans la *Loi sur le ministère des Relations internationales*⁴⁵. Je suggère par ailleurs d'inclure un article portant sur les relations entre le droit international et le droit québécois et de privilégier un régime destiné à assurer le respect par le Québec de ses obligations internationales⁴⁶. Les nouveaux articles, numérotés provisoirement 57 et 58.1 à 58.3, seraient ainsi libellés :

« TITRE CINQUIÈME

« DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC

« 57. *Le Québec conduit ses relations internationales selon les principes du respect des règles de droit international, de la coopération avec les institutions internationales et du règlement pacifique des différends internationaux.*

58. Le gouvernement du Québec est libre de donner son assentiment, de ratifier ou d'entériner tout accord international ou toute entente internationale sur une matière qui ressortit à sa compétence constitutionnelle.

Tout accord international ou toute entente internationale qui constitue, en vertu de la loi, un engagement international important doit être approuvé au préalable par l'Assemblée nationale du Québec.

58.1 Il peut également, dans ses domaines de compétence, transiger avec les autres États et les institutions internationales, de même assurer sa représentation à l'extérieur du Québec.

58.2 Dès leur publication officielle, les règles comprises dans un accord international ou une entente internationale en vigueur ainsi que dans les décisions des institutions internationales auxquelles le Québec doit se conformer, font partie intégrante du droit interne, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les personnes qui ressortissent de sa compétence.

Les règles coutumières et les principes généraux de droit font également partie intégrante du droit interne, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les personnes qui ressortissent de sa compétence.

RECOMMANDATION 8 : L'inclusion d'une formule de modification

Comme il a été suggéré dans le mémoire de l'organisme Droits collectifs Québec, il est absolument essentiel que la *Constitution du Québec* dispose d'une formule de modification particulière, que requiert sa nature en tant que loi suprême.

Sans formule spéciale de modification, la Constitution – dont la nature est pourtant de devoir être un gage de stabilité pour ancrer l'existence, les paramètres de fonctionnement et la mission profonde de l'État et du droit au Québec – demeurerait, en matière légistique technique, une simple « loi ordinaire », voire « quasi-constitutionnelle », qui pourrait être abrogée ou dénaturée du jour au

⁴⁴ Sur cette doctrine et son application depuis son énoncé en 1965, voir Daniel TURP, *La capacité internationale du Québec : essais sur le droit et la pratique des relations internationales du Québec*, Montréal, Éditions JFD, 2025, *passim*.

⁴⁵ RLRQ, c. M-23.1.

⁴⁶ Sur cet enjeu, voir Daniel TURP, « Le Québec et le droit international », dans Gilbert GUILLAUME (dir.), *La vie internationale et le droit*, Paris, Éditions Hermann, 2017, p. 233 et ss.

lendemain au gré des vents politiques, des changements de gouvernement et de majorité parlementaire et des enjeux partisans aussi infinis qu'imprévisibles, par simple vote majoritaire à l'Assemblée nationale.

Nous proposons donc une formule spéciale de modification de la *Constitution du Québec* qui s'inspirerait - avec quelques adaptations - de la *Constitution française*⁴⁷. Celle-ci prévoirait un mécanisme de modification par deux (2) voies : soit par résolution aux trois cinquièmes des députés ou par résolution adoptée à majorité ordinaire puis soumise et ratifiée par référendum populaire. Toujours en nous inspirant, avec adaptation, de la *Constitution française*, nous proposons de réserver le pouvoir d'initiative d'une telle importante réforme au Premier ministre ou au Gouvernement, d'une part, ou encore à une majorité absolue de députés⁴⁸ - ceci pour garantir une que le processus ne sera initié qu'en présence d'une volonté parlementaire déjà non-négligeable tout en laissant encore place au débat et à la faculté de chercher à convaincre.

Nous proposons ici essentiellement un mode « par défaut » aux trois cinquièmes, permettant toutefois au gouvernement (ou autre initiateur) de s'en remettre au peuple directement s'il n'arrive pas à rallier le consensus parlementaire requis alors qu'il demeure convaincu que la modification est souhaitée et nécessaire. Numérotée provisoirement l'article 58.4, la formule de modification se lirait comme suit :

« TITRE SIXIÈME

« DE LA MODIFICATION DE LA CONSTITUTION

« 58.4. La Constitution du Québec peut être modifiée :

*a) par l'adoption d'une résolution adoptée aux trois cinquièmes (3/5) des membres de l'Assemblée nationale;
ou*

b) par l'adoption d'une résolution adoptée à majorité de 50% plus un des membres de de l'Assemblée nationale, et subséquemment soumise à une consultation populaire, l'option gagnante étant celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50 % de ces votes plus un vote.

Une telle résolution peut être initiée par le premier ministre, par le gouvernement ou par un groupe de députés représentant la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale.

RECOMMANDATION 9 : L'ajout d'un article sur la publication et la diffusion de la Constitution du Québec

Pour favoriser la connaissance de la Constitution du Québec, il est proposé de prévoir des règles visant la publication et la diffusion de son texte. Il nous apparaît utile de prévoir une règle faisant obligation aux établissements d'enseignement d'inclure dans leur programme d'éducation des cours destinés à faire connaître le contenu de la présente constitution. Un nouvel article numéroté 58.5 serait ainsi libellé :

« TITRE SIXIÈME

« DE LA PUBLICATION ET DE LA DIFFUSION DE CONSTITUTION

« 58.5. Le texte de la présente Constitution est publié dans la langue officielle et commune ainsi que dans les langues des Premières nations, de la Nation inuite ainsi qu'en langue anglaise.

Toute personne détenant la nationalité québécoise ou toute autre personne en faisant la demande peut obtenir le

⁴⁷ *Constitution du 4 octobre 1958*, art. 89 (France).

⁴⁸ Il importe ici qu'une majorité absolue de députés puisse initier le processus, celui-ci ne pouvant aboutir que si cette majorité initiatrice réussit à obtenir soit un appui des trois cinquièmes (3/5) des députés soit un appui de 50% +1 des votes déclarés valides par suite d'une consultation populaire.

texte de la présente constitution ainsi qu’une copie des articles de la Charte des droits et libertés de la personne, de la Loi sur la laïcité de l’État, de la Charte de la langue française et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones qui en font partie intégrante.

Les établissements d’enseignement incluront dans leur programme d’éducation des cours destinés à faire connaître le contenu de la présente constitution.

Une loi précise les modalités de publication et de diffusion de la présente constitution.

RECOMMANDATION 10 : L’ajout d’une disposition de souveraineté parlementaire

Faisant écho au mémoire de l’organisme Droit collectifs Québec, je considère également utile de formuler une ultime recommandation sous la forme de l’inclusion d’un nouvel article incluant une disposition de souveraineté parlementaire.

Devant la possibilité que les tribunaux canadiens cherchent à assujettir la *Constitution du Québec* à la *Charte canadienne des droits et libertés*, j’estime également qu’il convient – tant pour des fins de certitude et stabilité juridique que pour des fins symboliques et politiques – de soustraire les dispositions de la future *Constitution du Québec* à tout contrôle et invalidation au nom de la *Charte canadienne des droits et libertés* en y ajoutant une disposition de souveraineté parlementaire.

Inséré dans un nouveau TITRE NEUVIÈME intitulé « SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE », cet article deviendrait provisoirement l’article 58.6 et se lirait comme suit :

« **TITRE NEUVIÈME**

« **SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE**

« 58.6. *La présente constitution a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (Annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des Lois du Parlement du Royaume-Uni pour l’année 1982).*

L’ajout de ce nouveau titre aurait comme conséquence le besoins modification du numéro du titre intitulé « DISPOSITIONS FINALES » qui deviendrait le TITRE DIXIÈME⁴⁹.

Il pourrait aussi être envisagé d’insérer une telle disposition de souveraineté parlementaire à la fin du texte du Projet de loi n° 1 plutôt que dans celui de la Constitution du Québec. Dans ce cas, les lois nouvelles que deviendraient la *Loi sur l’autonomie constitutionnelle* et la *Loi sur le Conseil constitutionnel*, ainsi que toutes les modifications que le Projet de loi n° 1 apporte à d’autres lois. Cette disposition pourrait être incluse dans la partie VI (DISPOSITIONS FINALES) et devenir l’article 52. Il s’agit d’un clin d’œil intéressant à l’article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui veut que la Constitution du Canada soit la loi suprême, laquelle *Loi constitutionnelle de 1982* a été adoptée sans le consentement du gouvernement, du Parlement et du peuple de Québec. Son imposition au Québec a conduit à l’invalidation de plusieurs lois québécoises, en particulier par la Cour suprême du Canada, sauf dans les cas où le Québec a inséré des dispositions de souveraineté parlementaire dans ces lois et qu’elle ferait donc à nouveau pour prévenir l’invalidation. Ce nouvel article 52 se lirait ainsi :

⁴⁹ S’agissant de ces dispositions finales, je considère que l’actuel article 60 devrait devenir le deuxième alinéa de l’article 2 relatif à la primauté de la constitution et se lire ainsi : « Pour l’application du présent article, la Constitution du Québec prévaut notamment sur toute loi comportant une disposition de préséance, malgré toute condition y étant prescrite ». Je suis aussi d’avis qu’il n’est pas nécessaire d’inclure l’actuel article 61 parce qu’il va de soi que « [l]a Constitution du Québec protège la nation québécoise ainsi que l’autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ». Je suggère par ailleurs de remplacer les mots « loi des lois » par les mots « loi suprême » et remplacer, dans l’intitulé du TIRE PREMIER, le mot « PRIMAUTÉ » par le mot « SUPRÉMATIE ».

« 52. La présente loi y compris chacune des lois nouvelles qu'elle édicte ainsi que toutes les modifications qu'elle apporte à d'autres lois ont effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (Annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des Lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).

CONCLUSION

Dans mon esprit, le Projet de loi n° 1, et les projets de *Constitution de Québec* et de *Loi sur le Conseil constitutionnel* qu'il propose d'édicter, peuvent non seulement être un instrument de progrès pour notre société, mais également un facteur d'identité. Son adoption pourrait enfin doter le Québec de l'identité constitutionnelle qui lui fait défaut depuis qu'il existe.

En exerçant son pouvoir constituant pour doter le Québec d'une première constitution formelle et écrite, l'Assemblée nationale sera par ailleurs appelée à constater les limites de ce pouvoir au sein de l'union fédérale canadienne. Si cet exercice est susceptible de faire avancer le Québec, il permettra de prendre conscience du fait que s'il tient à avoir une identité constitutionnelle pleine et entière, seule l'accession du Québec à l'indépendance lui permettra d'être libéré des contraintes qui pèsent sur le Québec. De telles contraintes sont apparues dès 1867 et n'ont fait que se multiplier, en particulier depuis la proclamation, sans son consentement de de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Pour les personnes de conviction indépendantiste, comme je le suis et tiens à nouveau à l'affirmer, le projet de *Constitution du Québec* que l'Assemblée nationale est aujourd'hui invitée à adopter est susceptible d'être transformé en constitution transitoire d'un Québec souverain et ouvrir la voie à un processus d'adoption d'une constitution permanente pour un État québécois souverain.

Comme l'envisageait d'ailleurs l'article 6 d'un autre Projet de loi n° 1, le projet de *Loi sur l'avenir du Québec* présenté par le Premier ministre Jacques Parizeau en prélude à la consultation populaire du 30 octobre 1995, un tel projet de constitution permanente pourrait être élaboré par une commission constituante dont le projet serait soumis à la consultation populaire et deviendrait, après son approbation, la loi fondamentale d'un pays du Québec devenu souverain et indépendant.

D'ici là, il importe de doter enfin le Québec de sa propre identité constitutionnelle et d'une *Constitution du Québec* qui commencerait à esquisser ce qui en serait, pour reprendre une autre si belle formule de Jacques-Yvan Morin, « à la fois le miroir et le portrait idéal »⁵⁰.

ANNEXE

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : L'institution d'une nationalité québécoise

« CHAPITRE TROISIÈME
« DE LA NATIONALITÉ QUÉBÉCOISE

« 15.1 Une nationalité québécoise est instituée.

La nationalité québécoise peut être cumulée avec toute autre citoyenneté ou nationalité.

Une loi précise l'ensemble des règles relatives à la nationalité québécoise.

⁵⁰ Jacques-Yvan MORIN, « Pour une nouvelle Constitution du Québec », *supra* note 16, p. 220.

RECOMMANDATION 2 : L'ajout de chapitres sur la capitale nationale, la métropole québécoise, les symboles nationaux, la fête nationale et l'hymne officiel

« CHAPITRE DEUXIÈME

« DE LA CAPITALE NATIONALE ET DE LA MÉTROPOLE QUÉBÉCOISE

« 31. La capitale nationale de l'État est la Ville de Québec.

La ville de Montréal est la métropole québécoise.

« CHAPITRE TROISIÈME

« DU DRAPEAU, DES EMBLÈMES, DE LA DEVISE, DES ARMOIRIES, DE LA FÊTE NATIONALE ET DE L'HYMNE OFFICIEL DU QUÉBEC

« 32. Le drapeau du Québec est formé d'une croix blanche sur fond bleu accompagnée, dans chaque canton, d'une fleur de lys blanche ou, en termes héraldiques, d'azur à la croix d'argent cantonnée de quatre fleurs de lys du même.

L'arbre emblématique du Québec est le bouleau jaune. La fleur emblématique du Québec est l'iris versicolore. L'oiseau emblématique du Québec est le harfang des neiges.

La devise du Québec est : « Je me souviens ».

Les armoiries du Québec utilisent un tiercé en fasce ; d'azur, à trois fleurs de lys d'or ; de gueules, à un léopard d'or, armé et lampassé d'azur ; d'or, à une branche d'érable à sucre à triple feuille de sinople, aux nervures du champ.

Le 24 juin est le jour de la Fête nationale du Québec.

L'hymne officiel du Québec est : « Gens du pays ».

Une loi précise les modalités de présentation du drapeau, des emblèmes, de la devise et des armoiries, d'organisation de la Fête nationale et de diffusion de l'hymne officiel.

RECOMMANDATION 3 : L'ajout de chapitres sur les nations autochtones et la communauté anglophone

« CHAPITRE TROISIÈME

« DES NATIONS AUTOCHTONES

15.1. De façon à leur permettre de se développer en tant que nations distinctes ayant leur identité propre et exerçant leurs droits au sein du Québec, les Premières nations et la Nation inuite sont titulaires des droits collectifs suivants :

1° le droit à l'autonomie au sein du Québec;

2° le droit à leur culture, leur langue, leurs traditions;

3° le droit de posséder et de contrôler des terres;

4° le droit de chasser, pêcher, piéger, récolter et participer à la gestion des ressources fauniques;

5° le droit de participer au développement économique du Québec et d'en bénéficier,

Le régime de protection des droits prévus aux articles 1 à 46 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones font partie de la Constitution du Québec.

« CHAPITRE QUATRIÈME

« DE LA COMMUNAUTÉ ANGLOPHONE

« 15.2. *La communauté anglophone a un droit de gestion à l'égard des établissements qui offrent un enseignement de niveaux primaire et secondaire en anglais.*

Sont également garantis aux personnes appartenant à la communauté anglophone le droit à une instruction en langue anglaise au Québec ainsi que le droit de recevoir en langues anglaise des services de santé et des services sociaux en conformité avec la législation du Québec en vigueur.

RECOMMANDATION 4 : La constitutionnalisation des droits économiques et sociaux

« TITRE TROISIÈME

« DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

« 16. *Le régime de protection des droits et libertés de la personne prévu aux articles 1 à 48 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et les droits linguistiques fondamentaux visés aux articles 2 à 6.2 de la Charte de la langue française (chapitre C-11) font partie de la Constitution du Québec.*

RECOMMANDATION 5 : L'ajout d'un chapitre sur le Conseil constitutionnel dans la Constitution du Québec

« CHAPITRE SIXIÈME

« DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC

« 50.1. *Le Conseil constitutionnel comprend sept membres, dont le mandat dure sept ans et n'est pas renouvelable.*

Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Ses membres sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre et avec l'approbation des deux-tiers des membres de l'Assemblée nationale.

La Présidence est nommée par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre et avec l'approbation des deux-tiers des membres de l'Assemblée nationale. Elle a voix prépondérante en cas de partage.

Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi.

« 50.2. *Avant son adoption, un projet de loi peut être déféré au Conseil constitutionnel par le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou 25 membres de l'Assemblée nationale, provenant d'au moins deux groupes parlementaires distincts.*

Dans les cas prévus à l'alinéa précédent, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un (1) mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à sept jours. Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le processus d'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale.

« 50.3. Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une loi ou une disposition d'une loi porte atteinte aux droits et libertés que garantit la présente Constitution, le Conseil constitutionnel doit être saisi de cette question sur renvoi de la Cour du Québec, de la Cour supérieure du Québec, de la Cour d'appel du Québec ou de toute autre juridiction.

« 50.4. Un projet ou une disposition d'un projet de loi qui comprend une règle de droit qui est incompatible avec la présente Constitution ne peut être adopté.

« 50.5 Les avis du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun appel et d'aucun recours.

« 50.6. Une loi détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel ainsi que les conditions de saisine et la procédure qui est suivie devant lui.

RECOMMANDATION 6 : L'ajout d'un article sur les institutions municipales du Québec

« CHAPITRE HUITIÈME

« DES INSTITUTIONS MUNICIPALES DU QUÉBEC

« 56.1. Les institutions municipales du Québec sont des divisions territoriales dotées d'une personnalité juridique propre.

Le nombre d'institutions municipales ne peut être modifié que par une loi.

Il est garanti aux institutions municipales le droit d'organiser une gestion autonome dans leurs domaines de compétence et grâce à des sources de financement.

RECOMMANDATION 7 : L'enrichissement du chapitre sur les « relations internationales »

« TITRE CINQUIÈME

« DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC

« 57. Le Québec conduit ses relations internationales selon les principes du respect des règles de droit international, de la coopération avec les institutions internationales et du règlement pacifique des différends internationaux.

Le gouvernement du Québec est libre de donner son assentiment, de ratifier ou d'entériner tout accord international ou toute entente internationale sur une matière qui ressortit à sa compétence constitutionnelle.

Tout accord international ou toute entente internationale qui constitue, en vertu de la loi, un engagement international important doit être approuvé au préalable par l'Assemblée nationale du Québec.

Il peut également, dans ses domaines de compétence, transiger avec les autres États et les institutions internationales, de même assurer sa représentation à l'extérieur du Québec.

« 58. Dès leur publication officielle, les règles comprises dans un accord international ou une entente internationale en vigueur ainsi que dans les décisions des institutions internationales auxquelles le Québec doit se conformer, font partie intégrante du droit interne, priment les lois

et font naître directement des droits et des obligations pour les personnes qui ressortissent de sa compétence.

Les règles coutumières et les principes généraux de droit font également partie intégrante du droit interne, priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les personnes qui ressortissent de sa compétence.

RECOMMANDATION 8 : L'inclusion d'une formule de modification

« TITRE SIXIÈME

« DE LA MODIFICATION DE LA CONSTITUTION

« 58.1. La Constitution du Québec peut être modifiée :

a) par l'adoption d'une résolution adoptée aux trois cinquièmes (3/5) des membres de l'Assemblée nationale; ou

b) par l'adoption d'une résolution adoptée à majorité de 50% plus un des membres de l'Assemblée nationale, et subséquemment soumise à une consultation populaire, l'option gagnante étant celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50 % de ces votes plus un vote.

Une telle résolution peut être initiée par le premier ministre, par le gouvernement ou par un groupe de députés représentant la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale.

RECOMMANDATION 9 : L'ajout d'un article sur la publication et la diffusion de la Constitution du Québec

« TITRE SIXIÈME

« DE LA PUBLICATION ET DE LA DIFFUSION DE LA CONSTITUTION

« 58.2. Le texte de la présente Constitution est publié dans la langue officielle et commune ainsi que dans les langues des Premières nations, de la Nation inuite ainsi qu'en langue anglaise.

Toute personne détenant la nationalité québécoise ou toute autre personne en faisant la demande peut obtenir le texte de la présente constitution ainsi qu'une copie des articles de la Charte des droits et libertés de la personne, de la Loi sur la laïcité de l'État, de la Charte de la langue française et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones qui en font partie intégrante.

Les établissements d'enseignement incluront dans leur programme d'éducation des cours destinés à faire connaître le contenu de la présente constitution.

Une loi précise les modalités de publication et de diffusion de la présente constitution.

RECOMMANDATION 10 : L'ajout d'une disposition de souveraineté parlementaire

« TITRE DIXIÈME

« SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE

« 58.3. La présente constitution a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (Annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des Lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).