

Une constitution nouvelle pour le Québec: Le pourquoi, le contenu et le comment

Jacques-Yvan Morin*

Le débat sur la pertinence de doter le Québec autonome d'une nouvelle constitution formelle est à l'ordre du jour. Implicitement, comme dans le rapport de la Commission sur les « accommodements raisonnables »¹, lesquels découlent de principes constitutionnels, et explicitement dans les débats de l'Assemblée nationale² ainsi que dans les nombreuses interventions de mouvements de réflexion politique, de parlementaires, d'universitaires, d'écrivains et de journalistes³, les temps paraissent mûrs pour l'élaboration d'une démarche constituante à laquelle seraient associés des politiques et des représentants de la société civile. Or, ne sommes-nous pas assujettis depuis fort longtemps à tout un arsenal de normes constitutionnelles, non seulement au sens formel avec les lois du Parlement britannique, mais au sens matériel avec des règles coutumières, des conventions et autres sources anglaises « non écrites »?

Si l'on entend par constitution les normes primordiales destinées à l'établissement, à l'exercice, au contrôle et à la transmission du pouvoir politique, nos sources les plus anciennes remontent à *l'Édit de création du Conseil souverain* de la Nouvelle-France de 1663 et même aux lettres patentes octroyées par François I^{er} à F. de la Roque, seigneur de Roberval en 1540, par lesquelles celui-ci est nommé Lieutenant général de la Nouvelle-France et investi de pouvoirs très étendus: faire la paix ou la guerre ainsi qu'adopter des lois et ordonnances « politiques et autres ». Le roi lui confère en outre le droit d'ordonner de toutes choses « comme si nous-mêmes le ferions et faire le pourrions si en notre personne y estions ». Constitution bien embryonnaire et éphémère, certes, mais qui nous autorisera néanmoins à célébrer dans trois décennies le cinquième centenaire de notre histoire constitutionnelle! En

* Professeur émérite de l'Université de Montréal, autrefois membre du gouvernement du Québec.

¹ Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, *Rapport final*, 22 mai 2008, Québec, en ligne: <http://www.accommodements.qc.ca/>

² Voir Le Courrier parlementaire, 22 mai 2008; *Le Devoir* (Montréal), 21 mai 2008, <http://www.ledevoir.com>

³ V.g., Mouvement Démocratie et Citoyenneté, *Éléments essentiels pour une Constitution pour le Québec d'aujourd'hui*, 18 juin 2006; Mouvement pour une nouvelle démocratie québécoise (MONOCOQ), *Mémoire au comité directeur des États généraux portant sur la réforme des institutions démocratiques*, 1^{er} nov. 2002.

attendant, ne serait-il pas opportun que le Québec se donne une loi fondamentale adaptée aux profondes mutations intervenues depuis lors?

Devenue britannique en 1763 par la cession du pays, la Constitution a alors épousé les règles découlant du principe non écrit, mais fondamental, de la souveraineté du Parlement de Westminster, embrassant les lois de celui-ci, les décrets des autorités instituées par lui, ses conventions constitutionnelles, ses coutumes et les décisions des autorités judiciaires du royaume applicables à la colonie canadienne. Bel ensemble dispersé et disparate de sources du droit auquel le législateur impérial a pris soin de juxtaposer des lois de nature formelle, notamment celles de 1774, 1791, 1840, 1867 et 1982, dont certaines dispositions font partie de la Constitution du Québec⁴, adoptées parfois sans son consentement ou même en dépit de ses protestations.

En raison de cet héritage, le Québec ne s'est pas donné de constitution propre au sens formel, ensemble de normes écrites et placées hors de pair, auquel toute autre règle de droit doit être conforme sous peine d'être déclarée nulle ou inopérante. Cette suprématie ou primauté joue en faveur de la Constitution canadienne, opposable au Québec, mais ne caractérise point les normes que celui-ci peut souhaiter adopter comme étant hiérarchiquement supérieures et protégées contre les changements par des procédures spéciales comme on en trouve dans les constitutions de la plupart des États.

Compte tenu de l'évolution du Canada et du Québec, est-il souhaitable ou opportun de doter celui-ci d'une telle constitution, écrite et formelle? Il y a longtemps qu'on y pense et qu'on en parle. Déjà pour le mouvement des Patriotes de 1837, l'octroi d'une véritable constitution constituait l'une de leurs principales revendications. L'idée en est reprise quelques années plus tard, en 1858, par Joseph-Charles Taché qui, avant même l'adoption du *British America Act*, propose que chaque colonie appelée à devenir province de la fédération projetée se dote d'une constitution écrite « comportant pour la législature l'obligation d'y obéir sous peine de voir ses actes frappés de nullité [...] ».

C'est cependant au cours des années fertiles de la « Révolution tranquille » que la question a commencé de susciter des projets plus élaborés dans les

⁴ V.g., Québec Act, 1774, 14 Geo III, c. 83; Constitution de 1791 (Constitutional Act), 31 Geo III, c. 31; Constitution de 1840 (Union Act), 3-4 Vict., c. 35; British North America Act, 1867, 30-31 Vict., c. 3; Canada Act, 1982, c. 11, dans Jacques-Yvan Morin et José Woehrling, *Les Constitutions du Canada et du Québec du Régime français à nos jours*, 2^e éd., tome II, Montréal, Thémis, 1994, p. 71, 79, 107, 131 et 137.

milieux politiques, mais également dans la société civile. En 1966, par exemple, les États généraux du Canada français proposent la convocation d'une assemblée constituante appelée à s'enquérir des aspirations des Québécois et des minorités francophones du Canada et à faire des propositions au peuple par référendum, après quoi les Assises de 1969 voient les délégués du Québec adopter une résolution proposant notamment que « les Québécois se donnent une constitution écrite » affirmant leur droit à l'autodétermination et comportant des dispositions sur les droits de la personne, l'intégrité territoriale, le suffrage universel, les « objectifs fondamentaux du peuple du Québec », la décentralisation administrative, « la suprématie de la Constitution sur toutes les autres lois », le droit d'initiative constitutionnelle des citoyens et la ratification de toute modification par le vote populaire⁵. En outre, des résolutions ont pour but de constitutionnaliser les droits des citoyens, le choix d'un régime de type présidentiel et « les modalités de l'élection et du fonctionnement de la Constituante ».

C'était l'époque où se répandaient en Occident les principes de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948) et le Québec était également témoin des démarches constituantes engendrées par la décolonisation et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Aujourd'hui, tous les États nés à cette époque ont une constitution formelle, mais la question est de savoir si ce mouvement s'est étendu aux États membres d'unions d'États ou de fédérations, dont le statut d'autonomie varie à l'infini.

Première constatation: presque tous ces États fédérés sont dotés de leur propre constitution formelle dans le cadre de l'union ou fédération. Il suffit de mentionner les États-Unis, la Russie, l'Allemagne, la Suisse, le Mexique, le Brésil, l'Inde et l'Australie pour se rendre compte de la variété des données politiques et juridiques dont on pourrait s'inspirer. La moisson est presque trop abondante; des choix s'imposeraient et devraient refléter les réalités, les objectifs fondamentaux et les valeurs du Québec.

Seconde constatation: l'autonomie du Québec en tant qu'État fédéré s'étend à l'adoption de sa propre Constitution puisqu'aussi bien l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (le *Canada Act* britannique) presque identique aux termes de l'ancien article 92 § 1 de celle de 1867, prévoit qu'une législature « a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province », sous réserve des dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur. Mais s'agit-il d'une « constitution » à la britannique, modifiable selon les règles

⁵ Les États généraux du Canada français, *Assemblée préliminaire*, Montréal, 25-27 nov. 1966, p. 71; *Assises nationales*, Montréal, 5-9 mars 1969, p. 392-399.

applicables aux lois « ordinaires », ou d'une véritable constitution formelle? Répondre à cette question exige que nous envisagions trois aspects étroitement liés de toute démarche de modification constitutionnelle au Québec: le pourquoi, le contenu et le comment.

1. Le pourquoi

Est-il politiquement opportun et juridiquement réalisable pour le Québec, État fédéré, de se doter d'une nouvelle constitution formelle? Le système actuel ne fonctionne-t-il pas correctement, en définitive? Soit, les règles en sont éparses, hétéroclites, cumulatives, à la manière anglaise, mais, en revanche, ne sont-elles pas, du moins à l'exception du *British North America Act* et du *Canada Act*, souples, adaptables et effectives, certaines plus de deux fois centenaires et presque « vénérables » bien qu'elles découlent d'une longue domination? Quel avantage existe-t-il à les rendre plus formelles, à la française peut-être, et, de ce fait, plus précises et difficiles à modifier?

Une première observation s'impose: la démarche constituante est amorcée au Québec depuis une trentaine d'années, mais elle demeure inachevée et comme suspendue. Les deux chartes — celle des droits et libertés et celle de la langue française⁶ — se voulaient fondamentales, mais le législateur québécois n'a pas voulu aller au bout de la logique constitutionnelle. La première est de 1975, donc antérieure à la Charte canadienne des droits et libertés, constitutionnalisée en 1982 par le Parlement britannique. L'Assemblée nationale l'a voulue mieux protégée que ses lois ordinaires contre les variations puisque « aucune disposition, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38 [...] à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte » (article 52).

Au cours du débat avec le ministre de la Justice, M. Jérôme Choquette, portant sur la rédaction de la Charte, en commission parlementaire, l'Opposition avait tenté d'obtenir que cette loi soit clairement constitutionnalisée, dotée de la suprématie et protégée contre les amendements intempestifs⁷, mais le ministre a estimé que l'état du droit ne l'autorisait pas à opter pour cette solution. C'était déjà à l'époque une attitude trop frileuse, qu'il faut maintenant réexaminer dans une perspective d'avenir.

⁶ La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, adoptée par l'Assemblée nationale le 27 juin 1975, L.R.Q., vol. 3, c. C-12 (éd. 2003); *Charte de la langue française*, L.R.Q., vol. 3, c. C-11 (éd. 2000).

⁷ Assemblée nationale, *Journal des débats*, 30e législature, 2e session, 12 nov. 1974; voir Jacques-Yvan Morin, « La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne », (1987) 21 R.J.T., p. 25.

Quant à la *Charte de la langue française* (1977), elle ne jouit d'aucune primauté ni de protection spéciale. Pourtant l'intention du gouvernement et du législateur était bien de poser là des règles fondamentales, comme l'indique son titre de Charte. Avec le résultat paradoxal que la *Charte des droits*, dont certaines décisions judiciaires ont reconnu la nature « quasi constitutionnelle » ou « spéciale », a servi, dans l'arrêt *Ford* (1988), à rendre inopérantes certaines dispositions de la Charte linguistique. Il n'est pas interdit d'y voir un besoin de mise en ordre de la Constitution du Québec.

Car l'effort constituant, bien qu'amorcé depuis les années soixante, semble en proie au flottement, en dépit des débats et des recommandations expresses de diverses commissions, notamment celle chargée par l'Assemblée nationale d'examiner la situation de la langue française. Placée sous la présidence de M. Gérard Larose, cette Commission en est venue à recommander la constitutionnalisation « à terme » des principes fondateurs de la politique linguistique, c'est-à-dire « la nette prééminence du français », langue « officielle et commune de la vie et de l'espace publics du Québec », sans pour autant oublier la protection des droits minoritaires⁸.

Chose certaine, l'adoption d'une constitution formelle pour un Québec autonome ne représenterait aucune innovation ou incongruité dans le paysage du droit constitutionnel comparé. Dans le cadre des fédérations existantes, autres que certaines issues de la colonisation britannique, les États membres possèdent leur propre constitution, adoptée parfois avant la formation de l'entité fédérative, comme ce fut le cas pour les premiers États de l'Union américaine. C'est même devenu une règle quasi générale dans les États contemporains de type fédéral.

L'élaboration d'une constitution du Québec s'impose-t-elle pour autant? D'aucuns redoutent un exercice qui sèmerait la division, voire la discorde; d'autres estiment qu'il aurait dû avoir lieu depuis longtemps. Le moment idéal eût été le milieu des années soixante, sans doute, alors que siégeait le Comité de la Constitution; il existait à ce moment un certain consensus sur la question entre les partis politiques, qui a d'ailleurs permis d'élaborer la *Charte des droits et libertés* de 1975.

Autre occasion ratée: l'adoption du *Canada Act* de 1982 et le verrouillage du mode d'amendement constitutionnel sans le consentement du Québec. Sur ce point, on ne peut qu'être d'accord avec le professeur Marc Chevrier:

⁸ Commission des États généraux sur la situation et l'avenir du français au Québec, *Rapport final* 2001, p. 29.

l'occasion était belle de contrer cet acte d'hostilité par une démarche d'affirmation de notre existence au plan constitutionnel⁹.

Ce n'est pas que René Lévesque n'y ait pas songé. Le sujet fut évoqué devant lui en 1983 et 1984. Il demanda alors de réunir un groupe de travail composé de personnel politique et de conseillers juridiques du gouvernement en vue d'élaborer un avant-projet: il désirait tout d'abord savoir « à quoi pourrait ressembler une nouvelle constitution ». Le 21 mai 1985 lui était remis le texte élaboré par ce groupe, en lui précisant qu'il s'agissait d'une esquisse (une centaine d'articles) et qu'il restait bien des étapes à franchir¹⁰. Il se faisait tard, cependant: un mois plus tard, il quittait ses fonctions.

Il est toujours temps de reprendre cette démarche constituante, qui continue de hanter bon nombre de Québécois. Ne nous est-elle pas commandée par les manœuvres fédérales autour de la tenue de nouveaux référendums? L'Assemblée nationale n'a-t-elle pas été amenée à rappeler, en 2000, des principes qui sont virtuellement de rang constitutionnel dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*?¹¹ Droit de choisir librement le régime politique et le statut juridique de l'État, statut officiel de la langue française, respect du droit des minorités, intégrité du territoire, dispositions sur les institutions, voilà déjà de quoi meubler une future constitution formelle. Même si cette loi n'en offre pas les caractéristiques de suprématie et de protection, elle a l'allure constitutionnelle! Ph. Raworth ne s'y est pas trompé qu'il l'a incluse dans son ouvrage, au chapitre qu'il intitule « Constitution du Québec »¹².

S'il était besoin d'une raison plus essentielle de mener à bien ce travail fondamental, nous la trouverions dans l'existence propre du peuple québécois. Avec un retard fort éloquent, on a bien voulu finir par reconnaître en novembre 2006, au Parlement fédéral, que les Québécois forment une « nation », fût-ce « au sein d'un Canada uni »¹³. Eh bien! Si cette nation doit

⁹ « Au pays des vieux conservateurs – ou pourquoi le Québec n'a pas de constitution », *Le Devoir*, 10 avril 2000, p. A-7; « La République du Québec et sa Constitution », (2007) 10 *Argument*, p. 127.

¹⁰ Ébauche d'un projet de Constitution du Québec, 21 mai 1985, reproduit dans Association québécoise de droit constitutionnel, IIIe Congrès, *Documents*, Québec, 23 mai 2008, en ligne: http://www.danielturp.org/interventions/2008/janvier/Constitution-du-Québec-Avant-projet-de-Constitution-du-Québec_1985-05-21.pdf

¹¹ L.Q. 2000, c. 46; L.R.Q., c. E-20.2.

¹² *Constitutions of Dependencies and Territories*, sub nom. Québec, vol. 3, 2008, p. 185, en ligne: <http://www.oxfordonline.com/online/oceanalaw/>

¹³ Débats de la Chambre des communes du Canada (Hansard), 27 nov. 2006, vol. 141, n° 087, p. 5345, 5350, 5375-5412.

se contenter d'une autonomie, au demeurant guettée par des politiques centralisatrices, il n'en devient que plus nécessaire que soit formalisée et renforcée son existence dans un énoncé de valeurs, d'objectifs et de principes propres à affermir l'avenir et à le garder le plus ouvert possible. Pour une nation ou un peuple, existe-il un facteur d'identité qui soit plus probant que l'adoption d'une constitution?

2. Le contenu

Quel contenu donner à une Loi fondamentale du Québec? Sans doute faut-il consulter en premier lieu les sources, abondantes et variées, de la Constitution non formelle existante en plus des lois britanniques formelles qui définissent le statut du Québec. Vers 1966, alors que l'on débattait en commission parlementaire la possibilité d'élaborer une nouvelle constitution, M^{me} Luce Patenaude rédigea une *Compilation des lois québécoises de nature constitutionnelle* dans le cadre de l'Institut de recherche en droit public¹⁴. La liste de ces lois britanniques, canadiennes et québécoises, de même que des arrêtés en conseil, ne couvrait pas moins de 22 pages de format légal; cela sans compter les sources non écrites, conventions et règles coutumières.

De tout cela, quels sont les principes et règles à placer hors de pair dans une Constitution proprement québécoise? Le grand constitutionnaliste qu'était Sir Ivor Jennings a écrit que le choix des normes suprêmes posait un véritable dilemme: faut-il être succinct, à la française, ou prolix comme le sont certains instruments d'inspiration anglaise? La prolixité n'est guère compatible avec la vocation que l'on peut vouloir donner à une loi fondamentale. D'un autre côté, si celle-ci doit exprimer les valeurs du milieu, établir la citoyenneté et les symboles nationaux, offrir des garanties propres à assurer les droits des personnes et des groupes, affermir la prééminence de la langue commune et préciser les pouvoirs des principaux organes de l'État, il existe un nombre minimum de normes dignes de figurer dans une constitution. À coup sûr, la sagesse constituante aurait amplement l'occasion de naviguer entre concision et prolixité et de beaux débats sont à prévoir si l'on entend traiter des nouveaux problèmes de société, la protection de l'environnement par exemple.

Si l'on ajoute à cela la volonté de saisir l'occasion pour rectifier ou améliorer le fonctionnement des institutions, comme le souhaitait le professeur Jean-

¹⁴ Ce document (non publié) est décrit dans un rapport de l'Institut de 1968 comme « La liste des lois et arrêtés en conseil formant la Constitution du Québec ».

Charles Bonenfant en 1969, devant la Commission de la Constitution¹⁵, on mesure l'ampleur de la tâche des constituants.

Dans le projet de loi sur la Constitution déposé devant l'Assemblée nationale (n° 196) par le député de Mercier, M. Daniel Turp, on s'en tient au strict minimum, énoncé en 15 articles¹⁶. Le projet renvoie cependant aux 48 premiers articles de la *Charte des droits* et aux articles 2 à 6 de la *Charte de la langue française*, formant ainsi un ensemble de 68 dispositions d'ordre constitutionnel. Ce serait là une excellente base de discussion, mais on ne devrait pas s'étonner outre mesure que la consultation de la population, les experts et les mouvements sociaux et politiques voulussent allonger l'ordre du jour et que les constituants eussent à se pencher sur des dispositions plus nombreuses que la centaine d'articles que comportait le texte remis à René Lévesque en 1985.

Le contenu d'une constitution formelle doit comprendre également des dispositions portant sur la suprématie ou primauté de l'ensemble par rapport aux autres lois, dites parfois « ordinaires » et aux règles qui en découlent. Cette supériorité hiérarchique peut prendre diverses formes selon le cadre — le carcan — hérité du système britannique. Le minimum nous est indiqué par l'article 52 de notre *Charte des droits et libertés*: le législateur ne saurait déroger à certains articles sauf par une disposition expresse selon laquelle la modification « s'applique malgré la Charte »: c'est une manière de « quasi-constitutionnalisation ». Il vaudrait mieux, à coup sûr, s'inspirer du droit comparé et des solutions retenues dans les constitutions d'États fédérés, celle du *Land* de Rhénanie-Palatinat par exemple, selon laquelle toute personne a le droit de contester la constitutionnalité de toute loi et de tout acte administratif¹⁷. Mais la formule la plus simple nous vient d'un modeste voisin, l'Île-du-Prince-Édouard, qui n'a pas hérité, dans son *Human Rights Act* de 1975, à établir la primauté de cette Loi, qui « est réputée l'emporter sur toutes les autres lois de cette province » (article 1^{er} § 2).

Autre caractéristique d'une constitution formelle: la protection contre les modifications intempestives ou livrées aux hasards des changements de gouvernement. Cette protection est essentielle à la stabilité des institutions,

¹⁵ Commission de la Constitution, dans *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, 14 août 1969, p. 3030 et 3031.

¹⁶ Assemblée nationale, Projet de loi n° 196, 18 oct. 2007, reproduit dans Documents, *supra* note 10, p. 20.

¹⁷ « Constitution de l'État de Rhénanie-Palatinat », dans Boris Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions européennes*, Paris, Presses universitaires de France, 1951, p. 245, art. 130 § 1, 135a) et 137.

mais elle doit non moins permettre l'adaptation aux circonstances changeantes auxquelles sont de plus en plus exposées les sociétés. En régime d'inspiration britannique, cela soulève une question classique: le Parlement peut-il se lier pour l'avenir? Transposée ici, elle prend la forme suivante: l'Assemblée nationale a-t-elle le pouvoir de soumettre la modification d'une loi qu'elle estime être fondamentale à des conditions particulières relatives à la forme ou à la procédure de modification, comme une majorité renforcée ou une consultation populaire? Dans l'arrêt *Trethowan* (1932), en provenance de l'État de New South Wales, la *High Court* d'Australie et le Conseil privé ont décidé que la législature ne pouvait aller à l'encontre des règles qu'elle s'était elle-même imposées dans une loi: elle devait donc soumettre à référendum une loi subséquente abolissant la Chambre haute pour se conformer à ses propres règles « *as to manner and form* »¹⁸.

On pourra également considérer que sont très répandues les exigences de majorité renforcée ou de consultation populaire en cas de modification de la constitution: c'est la solution retenue, par exemple, en Bavière, en Catalogne, en Carinthie, dans l'État de Sao Paulo et même dans les États de Victoria et d'Australie du Sud. Notons au passage que l'Assemblée nationale a tenu à respecter à la lettre en 1970 la majorité spéciale nécessaire à l'abolition des anciens « comtés protégés »¹⁹. Certes, il s'agissait d'une procédure imposée par le *B.N.A. Act*, mais il est permis de penser que l'Assemblée en ferait autant à l'égard de restrictions qu'elle se serait elle-même fixées, sous le regard des citoyens électeurs.

3. Le comment

L'intérêt soulevé par l'élaboration d'une constitution, la participation populaire et le foisonnement possible, voire probable, de propositions portant sur les nombreux projets de société qui alimentent (et parfois agitent) le vie publique québécoise soulèvent la question du « comment », des méthodes à suivre pour assurer l'aboutissement effectif du processus de constitutionnalisation et son prolongement dans l'avenir, pour le cas où le peuple choisirait de modifier le statut de l'État autonome québécois.

¹⁸ *A.G. New South Wales c. Trethowan*, [1932] A.C. 526 (P. C.) confirmant (1931) 44 C.L.R. 394 (H.C. Austr.). Pour plus de détails, voir Jacques-Yvan Morin, « Pour une nouvelle Constitution du Québec », (1985) 30 *Rev. droit McGill*, 171, p. 210.

¹⁹ *Loi concernant les districts électoraux*, L.Q. 1970, c. 7, se conformant à l'art. 80 du B.N.A. Act; voir J.-Y. Morin, *Ibid.*, p. 211.

La principale question est celle de l'organisation de la démarche. Il ne s'agit pas de l'adoption d'un *Constitution Act* à la manière de la Colombie-Britannique²⁰, par une loi ordinaire de la législature, sans primauté ni protection particulière à l'encontre des modifications. Pour le Québec, il ne peut s'agir de galvauder ainsi la notion de constitution, mais de se doter d'un instrument formel dont l'importance appelle la participation des citoyens.

Dans le cadre juridique actuel, l'initiative de la démarche revient à l'Assemblée nationale; sans elle, rien ne peut aboutir ni même se mettre en train. Mais elle ne devrait pas agir seule et prendrait sans doute soin, comme le veut le projet de loi n° 196, d'y associer des représentants de la société civile, comme elle l'a fait dans le passé au sein de commissions spéciales, avec mission de procéder à une vaste consultation en parcourant toutes les régions du Québec.

Dans la nouvelle constitution formelle à être adoptée par l'Assemblée, on peut songer pour l'avenir à un droit d'initiative populaire, comme le prévoient nombre d'États fédérés, notamment Sao Paulo (1 pour cent des électeurs), la Catalogne (1 député sur 5 ou 300 000 électeurs), ou la Carinthie (15 000 électeurs pour toutes les lois), procédures parfois complétées par l'exigence d'un référendum²¹.

L'idée d'une assemblée constituante a été prônée par divers groupes militants et un parti politique. Elle serait sûrement à examiner au moment où serait élaborée la Constitution d'un Québec souverain. Dans le cadre actuel, cependant, une telle assemblée ne saurait être que consultative, en raison du mode d'amendement sous l'empire duquel l'Assemblée nationale est appelée à exercer son pouvoir de modification. On peut souhaiter, à tout le moins, qu'elle établisse dans une nouvelle constitution autonome le principe de la consultation populaire pour toute modification ultérieure.

* * *

On peut s'attendre à ce que des débats vifs et intéressants accompagnent toutes les phases de l'élaboration et de l'adoption d'une constitution formelle. Qu'il s'agisse du pour et du contre, du contenu plus ou moins détaillé et contraignant ou du comment, c'est-à-dire des institutions et procédures constituantes, tout est matière à discussion, voire à contestation. Il ne faut

²⁰ R.S.B.C., 1996; la Loi date de 1979.

²¹ Pour l'ensemble des Constitutions d'États membres d'États composés, voir P. Raworth, *supra* note 12.

point s'en étonner: la démarche elle-même et ses acteurs sont en mesure d'influer sur la formulation de questions aussi fondamentales que l'établissement, le contrôle et la transmission du pouvoir, sur les valeurs sociales, culturelles et politiques, sur les droits fondamentaux et les libertés. La démarche et son organisation sont en quelque sorte de nature « préconstitutionnelle » et y participer devient un enjeu majeur pour les partis politiques et les composantes de la société civile, y compris les défenseurs de grandes causes ou d'intérêts particuliers.

Examiner avec soin tous les aspects du pourquoi, du contenu et du comment constitue un exercice préliminaire essentiel si l'on entend aboutir au projet le plus consensuel possible dans un délai raisonnable.

Certes, le seul fait de doter le Québec d'une constitution nouvelle et formelle ne règle pas tous les problèmes de société qui nous assiègent, s'il est vrai, comme l'écrivait Montesquieu, que « les mœurs font de meilleurs citoyens que les lois » — et ajoutons: même constitutionnelles. Si nous réussissions, cependant, après quarante ans d'efforts et de tergiversations, à enchâsser dans une nouvelle loi fondamentale un compendium de valeurs et objectifs majeurs de la nation qui serait également un précieux instrument d'éducation civique, alors nous pourrions espérer doter le Québec d'un instrument qui en serait à la fois le miroir et le portrait idéal.