

15,907 jours plus tard, le temps d'une constitution pour le Québec

Mémoire déposé à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec,
dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques sur le projet de loi
no :1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Guy Laforest, msrc
Professeur émérite en science politique
Université Laval

Québec, 24 novembre 2025

Quand le provisoire couvre le temps de la vie d'un homme, il devient, pour cet homme,
le définitif

(Albert Camus, Les Actuelles)

A-Remarques préliminaires

Les réflexions, commentaires et suggestions que l'on retrouve dans ce mémoire seront numérotées, pour en faciliter la consultation et la discussion. J'aimerais être entendu lors des auditions publiques.

Les questions constitutionnelles et référendaires ont été au cœur de mon travail en science politique depuis plusieurs décennies. L'année 2025 marque le début de ma sixième décennie dans le milieu universitaire. On trouvera un résumé de ma carrière dans un profil public sur le site de l'ACFAS. [Acfas profil public - Guy Laforest](#)

Dans le déroulement de ce mémoire, outre le projet de loi sous examen, je ferai référence à deux documents, le Rapport du comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, que j'appellerai le Rapport Proulx-Rousseau, du nom des deux co-présidents, Sébastien Proulx et Guillaume Rousseau : [Ambition. Affirmation. Action. Rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne – 2024](#)

Dans le cadre des travaux de ce comité, j'ai été l'une des personnes ayant présenté un mémoire; le mien était intitulé : Le renforcement de l'autonomie du Québec passe par l'imagination d'un nouveau paradigme dans le champ des relations intergouvernementales. On peut retrouver ce texte ici : [019 Memoire Guy Laforest.pdf](#)

J'appellerai ce texte ici Réflexions de Guy Laforest sur les relations intergouvernementales

Depuis 1990, comme professeur, président de la commission politique d'un parti (ADQ), président de ce même parti, puis comme gestionnaire en tant que directeur général de l'École nationale d'administration publique, j'ai présenté à quelques reprises des mémoires en commission parlementaire, notamment au temps de la Commission Bélanger-Campeau, et j'ai aussi de temps à autre été consulté par les gouvernements du Québec, de diverses étiquettes politiques. Je n'ai pas été impliqué dans la préparation et la rédaction du projet de loi sous examen dans les travaux de la présente commission.

- 1- 15,907 jours, c'est le temps qui s'est écoulé depuis l'adoption, sans le consentement du gouvernement et de l'Assemblée nationale du Québec, de la Loi constitutionnelle de 1982. 57,826 jours se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 1867, laquelle avait été approuvée, dans une version préliminaire, par les députés du Canada-Est (le nom de la future province de Québec) à l'assemblée législative du Canada-Uni en 1865. C'est ce qui me fait dire que l'ordre constitutionnel canadien demeure partiellement illégitime sur le territoire du Québec. 15,907 jours, soit quelque 43 années, c'est souvent à travers l'histoire le temps de la vie adulte d'un être humain. Reprenant l'esprit de la citation d'Albert Camus, c'est un espace temporel peut-être provisoire, mais définitif pour beaucoup de personnes.
- 2- Pendant cette période, il faut le reconnaître, le Québec a néanmoins pu continuer de se développer comme société nationale distincte, dans le peloton de tête des sociétés démocratiques et libérales avancées et prospères.
- 3- Beaucoup d'efforts ont été faits, depuis 1982, pour trouver une voie permettant au Québec d'adhérer complètement à l'ordre constitutionnel canadien ou pour en sortir. Les manières de faire cela ont été de mon point de vue, dans l'ensemble, intellectuellement et politiquement honorables, montrables et édifiantes pour le reste du monde.
- 4- L'idée d'une constitution pour le Québec est dans l'air depuis plusieurs décennies. Elle a été reprise par des gens de toutes allégeances politiques, et de toutes tendances philosophiques. Il est juste de reconnaître que le professeur Daniel Turp et le regretté professeur Benoît Pelletier comptent parmi les personnes qui ont fait cela le plus fréquemment et le plus intelligemment. À ma connaissance, le projet de loi qui est discuté dans les travaux de la présente commission est le plus cohérent, le plus systématique des textes semblables des dernières décennies. Je pense donc d'entrée de jeu qu'il faut reconnaître le mérite du gouvernement actuel pour avoir pris cette initiative.
- 5- À plusieurs reprises dans le projet de loi, il est mentionné qu'il est important d'examiner à intervalle régulier les pratiques et les usages dans le domaine des relations intergouvernementales canadiennes au sein du gouvernement du Québec et de l'Assemblée nationale du Québec. Je suis tout à fait d'accord avec

cela. Longtemps, la question constitutionnelle a été considérée comme un tabou. Mieux valait ne pas en parler. Et pour un mélange de raisons, à ma connaissance, il n'y a jamais eu de véritable évaluation, en profondeur, de l'état des relations intergouvernementales du Québec (doctrines, pratiques, usages, traditions, qualités, défauts, préjugés, moyens, etc.) dans notre système politico-bureaucratique et parlementaire. Je crois que la présente consultation générale est donc un moment opportun pour faire le point à la fois sur notre situation constitutionnelle au sein de la fédération canadienne et sur l'état de nos relations intergouvernementales avec le gouvernement fédéral et nos autres partenaires.

- 6- À la fin de la première guerre mondiale, l'essayiste autrichien Stefan Zweig décrivait dans son livre, *Le monde d'hier*, sur un mode nostalgique et mélancolique, l'effondrement de l'univers politique, social et culturel qu'il avait connu pendant plusieurs décennies à Vienne et dans l'empire austro-hongrois. Je reprends cette expression, le monde d'hier, car elle caractérise l'univers qui a été le nôtre depuis 1945, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. L'élection de Donald Trump aux États-Unis et sa manière de gouverner, jointes aux menaces que représentent la Chine et son système totalitaire, la Russie de Poutine et d'autres forces de diverses natures qui s'en prennent à la démocratie libérale et notamment à l'égalité entre les hommes et les femmes, représentent d'une certaine manière la fin de l'ordre international libéral fondé sur la primauté du droit, la valeur de la conscience individuelle et l'irremplaçabilité de la dignité humaine. Nous peinons à définir l'univers incertain dans lequel nous vivons en 2025, mais nous pressentons qu'il s'agit bien d'un monde beaucoup plus instable et dangereux que celui que nous avons connu depuis 1945. Nos réflexions actuelles sur le projet d'une constitution pour le Québec sont à replacer dans une telle constellation d'incertitudes.
- 7- Au moment d'écrire ces lignes, en novembre 2025, j'estime que depuis qu'il est dirigé par le gouvernement de Mark Carney, le Canada se trouve dans le premier cercle de la résistance, avec la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, face aux néo-expansionnismes, aux néo-obscurantismes et aux néo-autoritarismes qui façonnent le monde contemporain. Je crois aussi qu'il est impératif que le Québec, à travers son propre réseau international et en collaboration avec la politique étrangère canadienne, participe à cet effort. Au début de la pandémie de la Covid-19, le gouvernement du Québec et le Premier Ministre François

Legault ont trouvé le ton juste face aux menaces d'une pandémie globale. Il leur revient d'essayer de le faire encore face aux menaces de 2025.

- 8- Le projet de loi sous examen dégage beaucoup de force et de cohérence. Il est juste de reconnaître que cela est dû pour une bonne part au travail exceptionnel qui a été accompli, en quelque six mois, par les membres du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne : les deux co-présidents Sébastien Proulx et Guillaume Rousseau, madame Martine Tremblay, et les professeurs Amélie Binette, Luc Godbout et Catherine Mathieu.
- 9- Le rapport Proulx-Rousseau est impressionnant par son esprit logique et par sa volonté d'une réflexion systématique. À l'intérieur du mandat qui lui avait été octroyé par le gouvernement, le rapport adopte une approche tout à fait multi-dimensionnelle : politique, constitutionnelle, parlementaire, bureaucratique, judiciaire, relationnelle et interpersonnelle. Le projet de loi sous examen s'inspire de cela, mais de manière incomplète. J'y reviendrai.
- 10- Au cours des 60 dernières années, une proportion importante de l'énergie politique du Québec a été consacrée à des tentatives pour sortir de la fédération canadienne ou pour imaginer des manières de faire cela dans un avenir pas trop éloigné. Et pendant que l'on faisait cela, on ne participait pas de façon pleine et entière à la vie politique et institutionnelle au sein de la fédération. J'ai appelé cela notre exil intérieur dans le Canada et je crois que cela se poursuit encore en 2025. Nous jouons le jeu de l'autonomie, substantielle ou totale dans la souveraineté, mais nous oublions souvent le jeu de l'interdépendance. Il faudrait faire les deux. Et c'est possible. En fait, en 2025, dans notre monde incertain, je pense que c'est tout à fait nécessaire.
- 11- Si le Québec est, comme je le pense, dans le Canada pour y rester, il est temps que, en même temps qu'il travaille sur le projet d'une constitution pour le Québec, sur une rénovation de notre système de relations intergouvernementales, notre gouvernement réfléchisse à la formulation d'une vision du Canada correspondant aux intérêts du Québec. En simplifiant, on pourrait dire qu'il y a trois visions dominantes dans le Canada contemporain : l'idée d'une nation fédérale bilingue et multiculturelle (Pierre-Elliott Trudeau), l'idée d'une fédération nationale faite de provinces et de territoires égaux entre eux (Stephen Harper), l'idée d'un partenariat de nation à nations entre le Canada

et les peuples autochtones (Justin Trudeau). Il y a au moins une autre vision, celle d'un pays fédéral fondé sur l'héritage franco-britannique et ouvert au droit à la différence du Québec. Le Canada de la dualité (deux langues officielles, deux systèmes juridiques, deux sociétés globales) se retrouve dans cette formule. Dans le projet de loi présentement examiné en consultation générale, on trouve, ici et là, des éléments qui appartiennent à cette quatrième vision, lorsqu'il est question du principe d'asymétrie et quand on mentionne la francophonie canadienne. Il faudrait invoquer cela avec plus de clarté et de cohérence. Et il faudrait que le gouvernement du Québec soit beaucoup plus présent à Ottawa et auprès de ses partenaires pour promouvoir une telle vision.

- 12- Si on a le droit de parler de constitution, et de formuler une vision de la fédération canadienne en dialogue avec celles préférées peut-être par nos partenaires, il serait pédagogiquement utile que l'on donne des exemples des éléments insatisfaisants dans La loi constitutionnelle de 1982 adoptée sans le consentement du Québec. Pour ma part, j'estime que l'on devrait suggérer de modifier les articles 1 et 27 de la Charte canadienne des droits et libertés, pour intégrer la nature fédérale du pays dans l'article 1 et le droit du Québec à son propre modèle d'intégration nationale dans l'article 27 sur le multiculturalisme.
- 13- Si on faisait quelque chose de semblable, on le ferait pour être cohérent et systématique. En la matière, une telle approche exige un changement dans le titre même du projet de loi sous examen. Cela devrait s'appeler le projet de loi no :1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec au sein de l'union fédérale canadienne. Ne pas faire cela, c'est approfondir encore notre exil intérieur, c'est entretenir le mirage d'une très improbable souveraineté, dans un monde où une tentative pour réaliser cela serait incomparablement plus complexe et plus périlleuse qu'auparavant.
- 14- Plusieurs savants commentateurs ont reproché au projet de loi sous examen de proposer une conception figée de la nation québécoise. On le devine dès les notes explicatives, le projet veut définir la nation québécoise, tout en établissant les attributs et les droits collectifs de cette dernière. Une réflexion philosophique : l'idée de l'existence d'un équilibre entre droits individuels et droits collectifs dans nos systèmes de démocratie libérale me semble tout à fait recevable. Par exemple, la Loi constitutionnelle de 1982 met les droits collectifs de la nation canadienne (droits des peuples autochtones, droits linguistiques et

la référence au patrimoine multiculturel), à l'abri du recours à la clause dérogatoire. Autrement dit, au Canada, la clause dérogatoire ne peut être utilisée qu'à l'encontre des libertés fondamentales, des garanties juridiques et des droits à l'égalité (articles 2 et 7 à 15 de la Charte). De ce point de vue, l'équilibre proposé au Canada entre droits individuels et droits collectifs, et tout cela sans le consentement du gouvernement et de l'Assemblée nationale du Québec, est très particulier, c'est le moins que l'on puisse dire. Oublier cela quand on veut analyser et critiquer le projet de loi sous examen dans cette consultation générale, c'est faire fausse route. Ayant dit cela, le gouvernement du Québec se mettrait à l'abri de beaucoup de critiques semblables si, chaque fois ou cela est possible, il donnait une définition clairement ouverte et généreuse de la nation québécoise. Pourquoi pas dire que le Québec est une nation francophone plurielle? Quel parti oserait dire le contraire? Quand on se rappelle que la ville de Québec était à moitié irlandaise et britannique au milieu du XIXe siècle, quand on regarde le Montréal contemporain, comment ne pas reconnaître le caractère pluriel de la nation québécoise?

- 15- Projet de loi no : 1, Partie I, article 1 , premier considérant : écrire que le Québec est un État national libre et une société globale distincte dans la fédération canadienne et dans les Amériques.
- 16- Titre deuxième, chapitre premier , article 3 : écrire que le peuple québécois forme une nation francophone plurielle.
- 17- Chapitre deuxième, article 7 : écrire que la nation québécoise, laquelle est francophone et plurielle, est titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables. Ici je me contenterais d'écrire que les droits collectifs sont intrinsèques. En démocratie libérale, un peuple a le droit de modifier sa manière de se définir, et si son avenir est ouvert, il peut vouloir reconsidérer la nature et l'ampleur des droits individuels, mais aussi la nature et l'ampleur des droits collectifs.
- 18- Titre quatrième, chapitre premier , article 30. A propos du modèle d'intégration nationale. Écrire que le modèle d'intégration est celui de l'intégration à la nation québécoise, laquelle est francophone et plurielle. Ce modèle se distingue du multiculturalisme canadien. Par cohérence, quand il le jugera approprié, le gouvernement du Québec devrait aussi proposer un changement à l'article 27 de

la Charte canadienne des droits et libertés, lequel porte sur le patrimoine multiculturel des Canadiens.

- 19- Chapitre troisième , article 49, l'article commence par....Le gouvernement veille aux intérêts du Québec.... Ajouter à la fin de la phrase ce qui suit : sur notre territoire, au sein de la fédération canadienne et dans le monde.

- 20- Chapitre troisième, article 50. On lit ce qui suit : Le gouvernement soutient activement l'essor des communautés francophones et acadienne. Le contexte manque. Pourquoi faire cela? Parce que cela s'inscrit dans une approche globale, cohérente et systématique, d'un gouvernement qui veut à la fois renforcer l'autonomie et développer l'interdépendance avec nos partenaires dans la fédération canadienne, et ces communautés en font partie.

- 21- Je passe maintenant à la Partie II, la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec. Je veux d'abord attirer l'attention des membres de la commission parlementaire et des gens qui suivront cette consultation générale et les auditions publiques sur un point fondamental, lequel se retrouve dans les cinquième et sixième considérants. D'abord, par souci de cohérence, j'ajouterais dans le sixième considérant, à la fin, pour assurer son épanouissement et sa pérennité en tant que nation francophone plurielle. Que nous disent ces cinquième et sixième considérants? Ils reconnaissent clairement qu'il y a une base solide pour une asymétrie favorable au Québec et à son droit à la différence dans le fédéralisme canadien, et notamment dans la Loi constitutionnelle de 1867 par l'entremise d'une interprétation de l'article 94. Je pourrais y revenir plus longuement lors des auditions publiques. Pour l'instant, je me concentrerai sur le sens incroyable de tout cela. On se rappellera que le Québec, au temps de l'Accord du lac Meech, avait demandé à ses partenaires que soit écrit dans la constitution canadienne le fait que le Québec représente une société distincte, et que le gouvernement et l'Assemblée nationale du Québec ont la responsabilité d'agir pour protéger et promouvoir cette société distincte. Compte tenu de ce qui est écrit dans le projet de loi sous examen, le Québec, au temps de l'Accord du lac Meech, a demandé quelque chose qui peut être compris comme existant déjà dans le constitutionnalisme canadien. Prenons une minute pour réfléchir à tout cela. C'est tout simplement énorme! Autrement dit, entre 1997 et 2025, le gouvernement du Québec (et notamment le réseau des experts que l'on retrouve au Ministère de la Justice et au Secrétariat québécois aux relations canadiennes au Ministère du Conseil exécutif) a complètement changé sa manière

d'interpréter la Loi constitutionnelle de 1867. Dorénavant, le gouvernement du Québec y trouve un ancrage pour une asymétrie favorable au Québec. Je crois que, en bonne cohérence, on devrait dire cela plus clairement encore dans le projet de loi sous examen, et dans la conduite et les pratiques des relations intergouvernementales du Québec au sein de la fédération canadienne. Comment expliquer que, entre 1985 et 1990, les juristes et les politologues du Québec n'aient pas vu une telle possibilité interprétative? C'est un mystère qui exige des développements dans un autre cadre que ce mémoire, et peut-être lors des auditions publiques.

22- Chapitre I et article 1. On y parle de l'importance d'une action gouvernementale coordonnée et de l'importance de la représentativité au sein des institutions communes de l'union fédérale canadienne. Je reviens sur le titre du projet de loi. Il s'agit bel et bien d'une constitution pour un Québec qui poursuit son chemin comme membre de l'union canadienne. Pourquoi ne pas le dire clairement dès le départ? L'expression -action gouvernementale coordonnée- est en continuité avec le travail du Comité Proulx-Rousseau. Je salue cela encore une fois. J'ajoute que, outre la représentativité au sein des instances communes, il faudrait, enfin, que le Québec sorte de son invisibilité, reconnue à ma connaissance par tout le monde, dans la capitale fédérale et dans les réseaux et les institutions du gouvernement fédéral. A l'article 3, on écrit ici que le gouvernement du Québec participe... en affirmant son caractère distinct et en prenant tous les moyens pour exercer pleinement ses compétences constitutionnelles. L'intention est louable. Cependant, j'oserais dire que depuis que je suis dans la vie adulte, jamais le gouvernement du Québec n'a vraiment pris tous les moyens à sa disposition, dans l'horizon constitutionnel et dans celui des relations intergouvernementales, pour atteindre de tels objectifs. Si à la fin des présentes consultations générales, le seul résultat des travaux de la commission parlementaire était un encouragement au gouvernement du Québec, de quelque couleur politique qu'il soit, à enfin prendre tous les moyens politiques, constitutionnels, parlementaires, judiciaires, relationnels et interpersonnels, pour consolider l'autonomie, la puissance et l'humanité de notre société au sein de l'union fédérale canadienne, ce serait déjà un grand succès.

23- Dans plusieurs articles ultérieurs (notamment les articles 6, 7 et 13), on établit des mécanismes et des principes pour que l'Assemblée nationale du Québec (dimension parlementaire), et le pouvoir exécutif (dimension gouvernementale) notamment en ce qui a trait au travail du ministre responsable, puissent réfléchir

à des éventuelles modifications de la constitution du Québec, aux demandes constitutionnelles du Québec lors d'élections fédérales, de même qu'à la formulation, la révision et l'examen critique d'une stratégie décennale sur l'autonomie constitutionnelle du Québec. On lit l'article 13 et on se retient pour ne pas crier : enfin! Au moment où ces lignes sont écrites, le Québec dispose-t-il de quelque chose qui ressemblerait à une telle stratégie décennale? La question mérite d'être posée. Il appartient au gouvernement de répondre à cette question, et il appartient à la commission des institutions, dans notre système, d'effectuer un contrôle parlementaire régulier sur toutes ces questions.

24- Dans cette section, à l'article 14, alinéa 1, il faudrait lire....les caractéristiques fondamentales du Québec suivantes :... et le modèle d'intégration à la nation québécoise, laquelle est francophone et plurielle. Et à l'alinéa 6 du même article, il faudrait lire : les revendications historiques du Québec, actualisées de manière décennale. Le Québec change, le monde aussi. Il faut régulièrement se demander si nos revendications d'hier méritent d'être reconduites aujourd'hui pour demain.

25- Les articles 15, 16 et 17 de la même section me procurent une occasion de rappeler l'essentiel. L'article 15 rappelle la doctrine, toute nouvelle, que le gouvernement du Québec s'appuie sur un principe d'asymétrie favorable au Québec dans l'union fédérale canadienne. L'article 16 reprend l'idée du Rapport Proulx-Rousseau, à savoir l'importance d'une conduite cohérente, pour laquelle un ministre responsable est imputable, à propos des questions constitutionnelles et des relations intergouvernementales du Québec. L'article 17 indique ce qui pourrait se passer si le gouvernement central de l'union fédérale canadienne s'immisçait dans les compétences du Québec de manière à affecter les caractéristiques fondamentales de la nation québécoise. La formulation de cet article est trop négative. Par exemple, on dit que si le gouvernement central faisait cela, le gouvernement du Québec pourrait ordonner de ne pas participer aux travaux parlementaires fédéraux. Dans une approche cohérente et globale, il faudrait ajouter, a contrario, que pour empêcher que cela n'arrive, dans l'avenir le gouvernement du Québec, et ses représentants notamment dans le ministère concerné, mais aussi dans la haute fonction publique et au bureau du Québec à Ottawa, vont participer davantage aux travaux parlementaires fédéraux, pour essayer d'influencer en amont la formulation des politiques publiques pouvant affecter le Québec. Je répète l'argument central de mes réflexions pour le comité Proulx-Rousseau. Le Québec doit prendre tous les moyens pour sortir de son

invisibilité actuelle à Ottawa. Celle-ci augmente les chances d'une action par le gouvernement fédéral défavorable aux intérêts du Québec.

Sur les questions constitutionnelles comme dans le domaine des relations intergouvernementales, et également dans le champ des relations internationales, l'action du gouvernement du Québec doit essayer d'être cohérente, systématique, sans complaisance, ouverte au dialogue avec les parlementaires et avec la société civile. À la recherche d'une action en accord avec une telle approche, je trouve que le projet de loi sous examen est un pas dans la bonne direction. Souhaitant témoigner lors des auditions publiques, j'aurai aussi des remarques complémentaires visant la partie sur le conseil constitutionnel, sur la conduite des relations internationales, de même qu'à propos du rôle du Conseil de la fédération dans le domaine des relations intergouvernementales.

Guy Laforest, msrc