

LA NATION QUÉBÉCOISE PEUT-ELLE SE DONNER LA CONSTITUTION DE SON CHOIX ?

Michel Seymour

Special Issue, June 2015

Mélanges en l'honneur de Jacques-Yvan Morin

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1067988ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1067988ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Seymour, M. (2015). LA NATION QUÉBÉCOISE PEUT-ELLE SE DONNER LA CONSTITUTION DE SON CHOIX ? *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 241–258. <https://doi.org/10.7202/1067988ar>

Article abstract

The 2014 Fall season has been punctuated by periods of nationalist fervor. Following the interruption of violence in Gaza, the debates surrounding the creation of a Palestinian state have reappeared. The Scottish referendum and the Catalan consultation – granting that these two nationalist experiences are much less dramatic than the Palestinian experience – have also made the headlines. The time is thus suitable for reflecting once again on Quebec nationalism. In this paper, I intend to develop a reflection which, I hope, captures the present historical situation of the Quebec people. I intend to develop this account in three stages. First, I want to argue that sovereignty should not be understood as an end in itself, but rather as a means to achieve recognition. Among all Quebec citizens who tend to vote “Yes” in a referendum on sovereignty, many see it that way. This simple idea has important consequences for the kind of nationalism that should be promoted in Quebec. We have to be open to the possibility that Canada itself could in principle be willing to secure that recognition. In a second part of this essay, I indicate the constitutional reform that should be put in place if Quebec is to remain part of Canada. This should include an amendment to the Canadian constitution that would accommodate an internal constitution for Quebec. Finally, in the third and final part of this essay, I focus precisely on the nature of the internal Quebec constitution.

LA NATION QUÉBÉCOISE PEUT-ELLE SE DONNER LA CONSTITUTION DE SON CHOIX?

*Michel Seymour**

L'automne 2014 aura été ponctué par une période de ferveur nationaliste. Suite à l'interruption de la violence à Gaza, les débats autour de la création d'un État palestinien sont réapparus. Le référendum écossais et la consultation catalane – ces deux expériences nationalistes étant il est vrai beaucoup moins dramatiques que l'expérience palestinienne – ont aussi marqué l'actualité. L'occasion est donc propice pour faire à nouveau le point concernant le nationalisme québécois. Je me propose dans ce texte de développer une réflexion qui, je l'espère, tient compte de l'actuelle situation historique dans laquelle se trouve le peuple québécois. J'entends développer cette réflexion en trois temps. Premièrement, je voudrai défendre l'idée selon laquelle la souveraineté ne doit pas être comprise comme une fin en soi et qu'elle doit plutôt être comprise comme un moyen d'obtenir la reconnaissance. Parmi l'ensemble des citoyens québécois qui ont plutôt tendance à voter « oui » à un référendum portant sur la souveraineté, plusieurs la conçoivent de cette façon. Cette idée, très simple, a des conséquences importantes concernant la forme que doit prendre le nationalisme québécois. Il faut être ouvert à la possibilité que le Canada lui-même puisse en principe assurer cette reconnaissance. Dans un deuxième temps, je tâcherai d'indiquer la réforme constitutionnelle qui devrait être mise en place au Canada pour que le Québec voie un avantage à demeurer au sein de ce pays. Il faudrait notamment que la loi constitutionnelle canadienne soit amendée pour s'adapter à une constitution interne que le Québec voudrait bien se donner. Enfin, dans une troisième et dernière partie, je m'attarderai justement à décrire en quoi pourrait consister cette constitution québécoise.

The 2014 Fall season has been punctuated by periods of nationalist fervor. Following the interruption of violence in Gaza, the debates surrounding the creation of a Palestinian state have reappeared. The Scottish referendum and the Catalan consultation – granting that these two nationalist experiences are much less dramatic than the Palestinian experience – have also made the headlines. The time is thus suitable for reflecting once again on Quebec nationalism. In this paper, I intend to develop a reflection which, I hope, captures the present historical situation of the Quebec people. I intend to develop this account in three stages. First, I want to argue that sovereignty should not be understood as an end in itself, but rather as a means to achieve recognition. Among all Quebec citizens who tend to vote “Yes” in a referendum on sovereignty, many see it that way. This simple idea has important consequences for the kind of nationalism that should be promoted in Quebec. We have to be open to the possibility that Canada itself could in principle be willing to secure that recognition. In a second part of this essay, I indicate the constitutional reform that should be put in place if Quebec is to remain part of Canada. This should include an amendment to the Canadian constitution that would accommodate an internal constitution for Quebec. Finally, in the third and final part of this essay, I focus precisely on the nature of the internal Quebec constitution.

* Michel Seymour est professeur titulaire au département de philosophie de l'Université de Montréal. Il est présentement chercheur associé au Centre de recherche en éthique *Éthique et politique*. Ses recherches portent principalement sur la théorie de la reconnaissance des personnes et des peuples. Récemment, il a publié Michel Seymour, *De la tolérance à la reconnaissance : une théorie libérale des droits collectifs*, Montréal, Boréal, 2008 et Michel Seymour, *L'institution du langage*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2005.

En 1995, je faisais paraître un ouvrage collectif sur le sujet du droit de se donner la constitution de son choix¹. Ce recueil faisait suite à un colloque dont les actes avaient initialement été publiés en 1992 dans un numéro spécial de la revue *Philosophiques*². Vingt ans plus tard, la question se pose encore et de façon tout aussi pressante. Elle est intimement liée à la possibilité pour le Québec d'exercer son droit à l'autodétermination interne au sein du Canada.

I. La souveraineté du Québec est-elle une fin en soi?

A. Les peuples, la reconnaissance et les États multinationaux

La souveraineté n'est pas « une fin en soi ». Elle est davantage un moyen, non pas au sens où elle serait un moyen pour réaliser un projet de société particulier, d'orientation social-démocrate, par exemple, car certains peuvent très bien concevoir la souveraineté comme une fin en soi tout en la concevant aussi comme un moyen pour réaliser un projet de société. Quand on dit que la souveraineté n'est pas une fin en soi, on fait référence plutôt au besoin de reconnaissance du peuple québécois. Ce besoin peut en principe être satisfait au sein d'un État multinational, et pas nécessairement en devenant un pays. En ce sens, la souveraineté n'est pas une fin en soi car elle n'est qu'un moyen d'obtenir la reconnaissance (internationale) quand on ne peut l'obtenir autrement (à l'intérieur de l'État dans lequel on se trouve).

À mes yeux, le projet de société est aussi important que le projet de pays. Les deux démarches ne doivent pas être subordonnées l'une à l'autre, mais la souveraineté n'est quand même pas une fin en soi. En ce sens, il faut rejeter l'idée que chaque peuple doit avoir son État (souverain). Je rejette donc le principe des nationalités en vertu duquel les frontières du peuple doivent coïncider avec les frontières de l'État. Je rejette aussi l'idée que chaque peuple possède un droit primaire d'avoir son propre État – c'est-à-dire le droit d'avoir son État sans avoir subi d'injustice. Il faut en somme croire aux États multinationaux. Selon certains, il y a près de 5000 peuples sur la terre alors qu'il n'y a que 200 États. À moins de vouloir imposer un chambardement majeur à l'échelle mondiale, il convient de réfléchir à des arrangements qui puissent répondre aux aspirations des peuples sans devoir se rabattre obligatoirement sur la création d'États souverains.

Si ces idées sont justes, il faut réfléchir aux conditions qui devraient être satisfaites pour reconnaître les peuples au sein des États multinationaux, car les peuples ont un besoin de reconnaissance qu'ils deviennent ou non souverains. Pour que les États multinationaux soient stables, viables et légitimes, ils doivent assurer la reconnaissance de leurs peuples constitutifs. Mais pour être convaincu de la

¹ Michel Seymour, *Une nation peut-elle se donner la constitution de son choix?*, Montréal, Bellarmin, 1995 (nouvelle édition incluant une bibliographie).

² Michel Seymour, « Une nation peut-elle se donner la constitution de son choix? » (1992) 19: 2 *Philosophiques* 5.

pertinence d'une politique de la reconnaissance appliquée par l'État multinational en faveur des peuples sans État, il n'est même pas nécessaire de recourir à un argument qui réfute le principe des nationalités ou qui réfute le droit primaire de sécession. Un argument encore plus pragmatique est à notre portée. Même si on admettait que tout peuple doit idéalement accéder à la souveraineté politique, le processus ne pourrait être achevé avant quelques centaines d'années. D'ici là, il faudrait trouver le moyen d'accommoder les peuples non souverains au sein des États. Il faut donc procéder à des arrangements constitutionnels et institutionnels qui permettent aux peuples sans État de s'autodéterminer au sein des pays multinationaux.

Les peuples ont besoin de reconnaissance. De la même manière que les personnes ont un besoin de reconnaissance dans leur vie privée, dans la société et dans leur milieu de travail, les peuples ont eux aussi un besoin analogue d'être reconnus. On ne peut demander à un peuple de renoncer à devenir politiquement souverain et lui demander en plus de renoncer à être reconnu par l'État multinational. Cette idée de reconnaissance n'est d'ailleurs pas fortuite. Il ne s'agit pas d'un principe que l'on trouverait formulé seulement dans des théories abstraites. Dans l'état actuel du droit international, les peuples ne peuvent accéder à la souveraineté politique s'ils n'obtiennent pas la reconnaissance de la communauté internationale. La reconnaissance est donc une condition *sine qua non* de l'accession des peuples à la souveraineté politique.

Que dire alors des peuples sans État souverain? Eux aussi ont besoin d'être reconnus. Or, la reconnaissance interne des peuples sans État n'est pas un principe aussi clairement établi dans le droit international. C'est une idée qui est encore embryonnaire. D'importantes avancées ont été faites en faveur de la reconnaissance des peuples autochtones dans la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones de 2007*³. Grâce à ce document, on sait que les États doivent garantir l'exercice de leur droit à l'autodétermination interne et on en sait beaucoup plus sur les différents éléments qui composent cette autodétermination interne. Mais que dire des autres peuples qui n'ont pas leur propre État?

Voici donc le raisonnement qui est le mien à ce stade-ci de mon exposé. Si l'on rejette l'idée selon laquelle la souveraineté est une fin en soi, il faut accepter les États multinationaux. Il faut alors notamment réfléchir aux conditions qui assureraient la stabilité, la viabilité et la légitimité des États multinationaux. Et puisque les peuples ont un besoin de reconnaissance, il faut réfléchir aux conditions qui garantissent la reconnaissance des peuples sans État.

Au Québec aussi, il faut croire aux États multinationaux. Il faut y croire tout d'abord parce que si le Québec devenait souverain, l'État du Québec serait lui-même multinational, car il inclurait en son sein onze peuples autochtones, qu'il faudrait reconnaître et respecter. Il faut aussi y croire parce que rien n'empêcherait en principe que l'État fédéral canadien devienne multinational au sens *de jure* et non seulement au sens *de facto* (c'est-à-dire dans ses règles normatives de fonctionnement et non

³ *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, Rés AG 61/295, Doc off AG NU, 61^e session, Doc NU A/RES/61/295 (2007).

seulement dans la composition factuelle de sa population). L'État canadien a toujours refusé une réforme qui tiendrait compte de l'existence du peuple québécois et de son droit à l'autodétermination interne, mais il devrait ne pas fermer la porte à une réforme de ce genre s'il souhaite ne pas avoir à vivre encore des turbulences majeures au sein de la fédération.

B. Un bref rappel historique

Louis-Joseph Papineau rêvait avec d'autres à la création d'une république pour le Bas et le Haut-Canada. L'échec des Patriotes à mener à bien ce projet à la fin des années 1830 donna lieu au *Traité d'Union du Bas et du Haut Canada*⁴ en 1840, qui niait aux Québécois le droit à l'autonomie gouvernementale. Il fallait se sortir de ce borbier et George-Étienne Cartier fit une contribution remarquable en ce sens, puisqu'il permit la mise en place d'une fédération multinationale en 1867. On abandonnait le modèle de l'État unitaire, on bloquait le danger de la centralisation au sein d'un pouvoir central et on redonnait un gouvernement autonome au Québec. Mais en plus, Cartier voulait veiller à ce que « les intérêts de ses compatriotes fussent sauvegardés et à ce que leurs droits, leurs institutions, leur nationalité, c'est-à-dire en somme tout ce qu'ils chérissaient par-dessus tout, fussent assurés de leur pérennité sous l'union projetée »⁵. Son objectif était la création d'un État fédéral au sein duquel « il n'y aura nullement à craindre qu'il soit adopté quelque principe qui puisse nuire aux intérêts de n'importe quelle nationalité particulière »⁶.

Ainsi fut né le malentendu canadien, car dans l'esprit des Québécois, le Canada était alors compris comme un pacte entre deux peuples fondateurs. Le journal *La Minerve* parla alors de l'union de nos races⁷. Mais pour les membres du *ROC (Rest of Canada)*, ce n'était qu'un détour additionnel dans le processus de construction nationale. Ce que le *nation building* canadien n'était pas parvenu à obtenir au sein d'un État unitaire, centralisateur et fondé sur la représentation proportionnelle (les anglophones étaient devenus majoritaires), ils ont cherché à l'obtenir : 1) par un État fédéral qui depuis cent ans a fait usage d'un « pouvoir de dépenser » dans les compétences exclusives des provinces; 2) par la création de plusieurs autres provinces (on est passé de quatre en 1867 à dix dès 1949 avec l'inclusion de Terre-Neuve); 3) par le principe de l'égalité des dix provinces canadiennes (établi de façon explicite en

⁴ *Union Act*, 1840 (R-U), 3 & 4 Vict, c 35 [*Traité d'Union*].

⁵ John Boyd, *Sir George Étienne Cartier, baronnet : sa vie et son temps : histoire politique du Canada de 1814 à 1873*, édition limitée, Montréal, Librairie Beauchemin, 1918, p 225. Merci à Eugénie Brouillet pour cette référence et pour la suivante.

⁶ Débats parlementaires sur la question de la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord, 8^e parl, 3^e session (9 mars 1865).

⁷ « Canadiens, rallions-nous tous autour du nouveau drapeau. Notre constitution assure la paix et l'harmonie. Tous les droits seront respectés; toutes les races seront traitées sur le même pied; et tous, Canadiens français, Anglais, Écossais, Irlandais, membres unis de la même famille, nous formerons un État puissant, capable de lutter contre les influences indues de voisins forts auxquels nous pourrions dire: "Et *ega foederatus recedam a te*". La province de Québec n'a pas le droit de mettre obstacle à la marche des événements et d'arrêter le développement d'une grande idée. Si elle fait cela, ce sera son arrêt de mort ». *La Minerve* (2 juillet 1867). Le journal était la propriété de Georges-Étienne Cartier.

juillet 1992 dans l'*Accord de Charlottetown*⁸ et en 1997 avec la *Déclaration de Calgary*⁹ des neuf autres provinces).

Toujours dans l'optique d'une construction nationale, un nouvel ordre constitutionnel a été imposé par l'État fédéral et les neuf autres provinces en 1982¹⁰, isolant de cette façon le Québec. En outre, la convention constitutionnelle qui accordait au Québec un droit de veto sur tout changement constitutionnel fut niée (abolie) la même année par la Cour suprême. La formule d'amendement de l'ordre constitutionnel imposé de 1982 joua un rôle majeur dans la consolidation de ce nouvel ordre constitutionnel, car elle requiert, comme ce fut le cas pour l'*Accord du Lac Meech*¹¹, mais aussi pour tout autre changement majeur à la *Constitution canadienne*¹², l'unanimité des dix provinces. L'ordre constitutionnel de 1982 est alors apparu comme un carcan. L'*Accord du Lac Meech*, pourtant signé par les premiers ministres en 1987, échoua en 1990 à réparer les pots cassés à cause du blocage survenu au sein des assemblées législatives du Manitoba et de Terre-Neuve. L'entente-cadre sur l'union sociale de 1999¹³ fut adoptée par les neuf autres provinces et l'État fédéral, isolant à nouveau le Québec. Le déséquilibre fiscal qui existe depuis une cinquantaine d'années a permis de multiplier les intrusions dans les compétences québécoises. On parvient ainsi au nom d'un pseudo pouvoir de dépenser qui n'est pas écrit dans la *Constitution canadienne*, à contrecarrer le principe fédératif pourtant inscrit de manière explicite dans cette même constitution.

L'État canadien n'est donc plus depuis longtemps une fédération multinationale *de jure*, mais bien une fédération territoriale qui nie l'existence du peuple québécois ainsi que son droit à déterminer un statut politique qui lui convient au sein de la fédération canadienne. Dans l'ordre constitutionnel de 1982, la nation canadienne reconnaît les peuples autochtones¹⁴, les minorités anglo-québécoise et franco-canadiennes du ROC¹⁵, de même que la diversité issue de l'immigration¹⁶, mais le peuple québécois ne figure pas dans cet ordre constitutionnel, et encore moins ses

⁸ « Toute interprétation de la *Constitution du Canada*, notamment de la *Charte canadienne des droits et liberté*, doit concorder avec les caractéristiques fondamentales suivantes : [...] h) le fait que les Canadiens confirment le principe de l'égalité des provinces dans le respect de leur diversité ». *Rapport du consensus sur la Constitution*, Charlottetown, 28 août 1992 (entente de Charlottetown, non adoptée) [*Accord de Charlottetown*].

⁹ « 2. All provinces, while diverse in their characteristics, have equality of status. » Réunion interprovinciale des Premiers ministres, *Premiers Agrees to Consult Canadians on Unity: Framework for Discussion on Canadian Unity*, Doc 850-065/04, Calgary, 14 septembre 1997 (signée par toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception de Québec) [*Déclaration de Calgary*].

¹⁰ *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11.

¹¹ Réunion interprovinciale des Premiers ministres, *Accord du Lac Meech*, Ottawa, 3 juin 1987 (non entériné) [*Accord du Lac Meech*].

¹² *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, ann II, n° 5 [*Constitution canadienne*].

¹³ Réunion annuelle fédérale-provinciale-territoriale, « *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens* », *Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux*, Ottawa, 4 février 1999 [*Entente-cadre de l'union sociale*].

¹⁴ *Constitution canadienne*, supra note 12, art 25 et 35.

¹⁵ *Ibid*, art 16-23.

¹⁶ *Ibid*, art 27.

revendications traditionnelles. Depuis quarante ans, le *ROC* fait comprendre au Québec que la fédération canadienne n'a jamais été justifiée par le principe d'un pacte entre deux peuples fondateurs.

Quelle que soit l'interprétation historique retenue au sujet des événements survenus, un fait demeure. Plus que jamais, la fédération canadienne est fondée sur la négation de la nation québécoise.¹⁷

II. Une réforme de la fédération canadienne?

A. La reconnaissance en droit international

Je viens d'indiquer qu'il faut accommoder les peuples sans État et que cela doit passer par une politique de la reconnaissance. J'ai aussi indiqué que le Québec n'était pas reconnu au sein de l'État canadien. La question se pose alors de savoir ce qu'il faudrait faire pour qu'il soit reconnu. Il existe deux façons d'être reconnu pour un peuple: par la communauté internationale lorsqu'il devient souverain et par l'État englobant (multinational) lorsqu'il est sans État. Ces deux modes de reconnaissance rendent respectivement possibles l'autodétermination externe et l'autodétermination interne.

Le droit à l'autodétermination externe est souvent réduit à une seule chose : le droit de sécession. En droit international, on admet aussi une autre variante, le droit d'association, qui implique également la violation de l'intégrité territoriale, non pas par la création d'un nouvel État, mais plutôt par l'association à l'État de son choix, c'est-à-dire à un État qui existe déjà. À ces deux formes d'autodétermination externe, j'ajouterais le droit qu'aurait un peuple, qui possède déjà un État, de posséder cet État. Un peuple politiquement souverain qui opprime ses minorités n'est pas un peuple qui mérite d'avoir l'État qu'il possède déjà. On ne doit donc pas présumer, du seul fait qu'un peuple possède un État, qu'il a le droit de posséder cet État.

Le droit à l'autodétermination interne, quant à lui, est le droit qu'a un peuple de se développer économiquement, socialement et culturellement, de même que le droit de déterminer son statut politique à l'intérieur de l'État englobant. En droit international, tous les peuples ont le droit à l'autodétermination interne. Ce principe est, selon la Cour suprême du Canada¹⁸, plus qu'une convention et c'est un principe présent dans un très grand nombre de documents internationaux. En l'occurrence, toujours selon la Cour suprême, le principe est enchâssé dans tellement de documents internationaux que le relevé de ces différents documents serait fastidieux, voire impossible¹⁹.

¹⁷ Eugénie Brouillet, *La négation de la nation*, Sillery, Les Éditions du Septentrion, 2005.

¹⁸ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 1998 CSC 793 au para 114, [1998] 2 RCS 217 [*Renvoi sur la sécession du Québec*].

¹⁹ *Ibid* au para 117.

Comment doit-on comprendre l'institutionnalisation du droit à l'autodétermination interne? À mon sens, on peut imaginer au moins cinq applications différentes de ce droit :

- (i) On peut assurer une certaine représentation politique du peuple minoritaire dans les institutions de l'État englobant;
- (ii) On peut assurer sa participation à la conversation constitutionnelle;
- (iii) On peut lui permettre de développer un gouvernement autonome;
- (iv) On peut lui permettre de se doter de sa constitution interne;
- (v) On peut lui accorder un statut particulier au sein de l'État englobant.

Ces cinq incarnations différentes du droit à l'autodétermination interne ne sont pas encore toutes acceptées par le droit international. La Cour suprême, par exemple, interprète le droit à l'autodétermination interne en se servant seulement du critère (i). *La Déclaration sur les droits des peuples autochtones* élabore l'autodétermination interne en se servant des critères (ii) et (iii). Il me semble que les critères (iv) et (v) devraient aussi être pris en compte.

B. Le cas québécois

L'histoire du Québec est marquée par une orientation fondamentale : pas nécessairement la souveraineté mais la souveraineté si nécessaire. C'était vrai avec la *Loi 150*²⁰ du gouvernement Bourassa de 1991 qui accordait au Canada un an pour que celui-ci propose une réforme de la fédération, sans quoi un référendum sur la souveraineté aurait lieu. De la même manière, le *Rapport Allaire*²¹ réalisé pour le compte du Parti Libéral du Québec (PLQ), mais défendu par l'Action Démocratique du Québec (ADQ) – qui allait plus tard se transformer dans la Coalition Avenir Québec (CAQ) – exigeait vingt-deux pouvoirs transférés au Québec, sans quoi un référendum aurait lieu portant sur la souveraineté du Québec. Une nouvelle démarche pourrait ainsi être initiée par une nouvelle génération d'individus au sein d'un parti nationaliste, déterminés à accepter le fédéralisme multinational *de jure*, tout en étant tout aussi déterminés, en cas d'échec, à faire accéder le Québec à la pleine souveraineté. C'est la stratégie du « couteau sur la gorge ». Cette stratégie est la seule qui puisse fonctionner, car elle suppose l'idée que rien ne change sans exercer un rapport de force. Cette stratégie ne peut être efficace lorsqu'elle est mise de l'avant par des politiciens qui sont incapables de tirer les conclusions de leurs convictions. Ces derniers s'avèrent n'être que des tigres de papier. Robert Bourassa en est l'exemple le plus frappant. La même stratégie, déployée par des nationalistes déterminés, pourrait donner d'autres résultats.

²⁰ *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, LRQ 1991, c C-34 [*Loi 150*].

²¹ Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec, *Un Québec libre de ses choix : Rapport du Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec*, Québec, Parti libéral du Québec, 1991 [*Rapport Allaire*].

Je crois que le Canada refusera encore une telle réforme, comme il l'a fait par le passé. C'est la raison pour laquelle, sur la base de l'expérience passée, je conclus pour ma part que la souveraineté est la seule avenue possible pour le Québec. Je suis en somme un souverainiste de conclusion²². Je crois que la seule conclusion possible est maintenant la souveraineté, mais je reconnais que le peuple québécois n'a pas encore tiré cette conclusion. Je suis alors disposé à examiner à nouveau la possibilité de réformer en profondeur le fédéralisme canadien, et ce, même si, pour ma part, j'ai déjà tiré mes propres conclusions. Je suis disposé à le faire parce que la souveraineté n'est pas pour moi une fin en soi.

Depuis des années, le Groupe de recherche sur l'opinion publique (GROP) rappelle les réponses fournies par les Québécois francophones à quatre questions fondamentales²³. Si une majorité de répondants estime (i) que le projet de souveraineté du Parti Québécois est réalisable, (ii) que le Québec a le droit de se séparer du Canada et (iii) qu'il a les ressources naturelles, humaines et économiques lui permettant de le faire, les sondeurs notent aussi année après année (iv) qu'une majorité de Québécois francophones croient encore possible de réformer la *Constitution canadienne*. Les souverainistes « purs et durs », c'est-à-dire ceux qui font de la souveraineté une fin en soi, semblent incapables d'enregistrer cette information, ou ils y réagissent en se disant qu'il faut encore plus d'éducation populaire, comme si la population ne les avait jamais entendus parler du caractère irréformable de l'ordre constitutionnel canadien. Ces souverainistes ne réalisent pas que certains apprentissages se font par l'expérience du rejet et que la meilleure « éducation populaire » se vit non pas en théorie, mais bien dans l'expérience politique.

Certains admettent cet argument, mais ils répliquent en rappelant les nombreux rejets vécus depuis 1982, depuis le rapatriement lui-même jusqu'au rejet de l'*Accord du Lac Meech*. Et pourtant, s'ils souhaitent organiser un autre référendum sur la souveraineté après avoir vécu deux élections référendaires en 1970 et 1973 et deux référendums en 1980 et 1995, pourquoi devrait-on fermer la porte à une autre tentative de réforme constitutionnelle de la fédération canadienne suite au rapatriement de 1982 et aux tentatives de Meech (1987) et de Charlottetown (1992)?

D'autres insistent sur le caractère problématique d'une démarche souverainiste fondée sur le ressentiment, qui ne souligne que les aspects négatifs de la fédération et qui fait de la souveraineté un pis-aller. Mais dans mon esprit, c'est le fédéralisme multinational qui est un pis-aller. D'ailleurs, c'est aussi parce qu'ils ont un esprit pragmatique que les Québécois veulent encore croire à la possibilité de réformer la fédération et qu'ils estiment, pour cette raison, qu'il vaut la peine de donner encore une chance au fédéralisme canadien. Peut-on les blâmer? D'ailleurs, à quoi peut bien correspondre le refus de les accompagner dans cette démarche, sinon à un réflexe anti-démocratique ou alors à cette orientation idéologique en vertu de laquelle la souveraineté serait une fin en soi?

²² Je remercie Guy Laforest d'avoir ainsi décrit ma propre position politique.

²³ Pierre-Alain Cotnoir et al, « Le modèle du GROP » (décembre 2010), en ligne : Département de science politique <<http://politique.uqam.ca>>.

Ma position est la suivante : pas nécessairement la souveraineté, mais la souveraineté si nécessaire. Je crois que si les souverainistes avaient été ouverts au fédéralisme multinational *de jure*, le Québec aurait amélioré son sort au sein de la fédération canadienne ou aurait déjà accédé à la pleine et entière souveraineté. Ce sont paradoxalement les souverainistes qui conçoivent la souveraineté comme une fin en soi qui éloignent le Québec de tels objectifs. Si une démarche de réforme constitutionnelle initiée par ces souverainistes apparaît en ce moment peu crédible, c'est parce que la plupart des ténors péquistes la conçoivent encore comme une fin en soi. La population débusquerait avec raison l'astuce, le stratagème et la manipulation si les souverainistes s'employaient à proposer une réforme de la fédération canadienne. Mais puisque c'est une démarche de ce genre qui constitue la meilleure pédagogie de la souveraineté et que les souverainistes purs et durs ne peuvent s'y engager, il s'ensuit une conclusion terrible. Ce sont les souverainistes purs et durs qui minent les chances de leur propre option. On ne parviendra à rien si on n'est pas en mesure de faire ressortir les contradictions au sein de la fédération canadienne.

Pour s'engager résolument dans une démarche qui conçoit la souveraineté comme un moyen et non comme une fin, la seule chose à faire serait d'adopter une loi similaire à la *Loi 150* et de la faire approuver par la population. La seule différence par rapport à la *Loi 150* du PLQ de 1991 serait que, cette fois-ci, les éléments de réforme exigés seraient explicites. Le Canada aurait un an pour les faire adopter sans quoi un référendum sur la souveraineté aurait lieu. Les demandes québécoises ne prendraient pas la forme d'une liste d'épicerie, c'est-à-dire, une liste de pouvoirs particuliers pouvant donner lieu à des négociations. Il s'agirait plutôt des principes de fonctionnement d'une fédération multinationale *de jure* reconnaissant le Québec.

Je crois aussi que le Québec ne doit pas agir seul. Il doit agir en concertation avec les peuples autochtones. Il doit donc faire valoir aussi les réclamations des peuples autochtones sur le territoire du Québec. Il doit défendre leur droit à l'autodétermination interne, leurs droits ancestraux, leur droit au gouvernement autonome, leur droit à la cogestion des mines et des forêts, leur droit à un environnement sain et au développement durable et leur droit de chasse et pêche. Les démarches autochtone et québécoise ne sont pas contradictoires. Elles vont dans le même sens et peuvent se renforcer mutuellement.

La démarche que je propose n'a jamais été tentée par les souverainistes eux-mêmes. Ils n'ont jamais eux-mêmes fait usage de la stratégie du couteau sous la gorge. En outre, dans son *Renvoi sur la sécession du Québec*, la Cour suprême a statué qu'une demande d'amendement constitutionnel, dument approuvée par la population québécoise, engendrerait automatiquement une obligation de négocier de la part de nos partenaires canadiens²⁴.

Voici un autre avantage de s'engager dans une démarche de réforme du fédéralisme canadien et de proposer en cas d'échec le recours à un autre référendum sur la souveraineté. En procédant de cette façon, on ne risque pas de se faire dire que

²⁴ *Renvoi sur la sécession du Québec*, supra note 18.

le « non » à la souveraineté signifie un « oui » à une réforme. La réforme ayant par hypothèse déjà échoué, le « non » ne pourrait plus être instrumentalisé en laissant croire que les Québécois pourront malgré ce « non » et même grâce à ce « non » profiter d'une réforme en profondeur de la fédération. De la même manière, on ne pourra pas réduire le « oui » à n'être rien de plus qu'un instrument de négociation pour obtenir une réforme. La réforme ayant par hypothèse échoué, le « oui » devra être interprété comme un « oui » à la souveraineté.

On a beaucoup critiqué le caractère alambiqué des questions référendaires de 1980 et de 1995. Mais on n'a pas beaucoup critiqué le caractère tordu du « non » et du « oui » référendaires, tels qu'interprétés par les partisans fédéralistes. Pierre Elliott Trudeau trompé la population en prétendant qu'il allait changer les choses en fonction des intérêts du Québec advenant un « non ». Autrement dit, le « non » signifiait un « oui » à une réforme de la fédération. Lors du référendum de 1995, Chrétien a refait le même coup et a encore promis une réforme advenant une majorité en faveur du « non ». Bien entendu, comme on s'y attendait, cette réforme n'est jamais venue.

Je recommanderais donc que l'on procède autrement et que l'on tente encore une réforme constitutionnelle. Il faudrait que cette réforme soit proposée par des nationalistes avec un engagement formel de renoncer à la souveraineté si la réforme est acceptée. En cas d'échec, il y aurait alors un référendum sur la souveraineté et, de cette manière, les promesses de réforme esquissées à la dernière minute apparaîtraient dérisoires et insignifiantes. Elles n'auraient pas d'impact dans le débat sur la souveraineté, parce que le référendum s'appuierait sur cet échec. On procéderait comme on l'a fait après l'échec de l'*Accord du Lac Meech*, sauf que cette fois-ci, ce seraient les nationalistes eux-mêmes qui s'engageraient pour la première fois dans une négociation constitutionnelle. Je reconnais que cette démarche n'est pas sur le point de se produire parce que la majorité des militants souverainistes considèrent la souveraineté comme une fin en soi. Cette attitude est semblable à celle des fédéralistes purs et durs qui ne voudront jamais quitter la fédération canadienne quoi qu'il arrive, parce qu'ils considèrent, en bons nationalistes canadiens, que la préservation de l'État canadien est une fin en soi. Les purs et durs des deux côtés nuisent à la résolution du conflit et sont tous les deux responsables du marasme dans lequel nous nous trouvons. Si les nationalistes canadiens avaient proposé une réforme en profondeur pour résoudre le conflit, nous n'en serions pas là. L'intransigeance des fédéralistes purs et durs est au moins autant responsable de la stagnation politique actuelle que l'attitude quasi religieuse adoptée par les souverainistes à l'égard de la cause.

Il ne faut pas caractériser la position que je défends comme s'il ne s'agissait que d'une astuce, d'un stratagème et d'une manipulation de la population. Il ne s'agit pas de provoquer artificiellement une crise. Ceux qui voient les choses de cette façon présupposent que la seule façon d'être souverainiste est de la concevoir comme une fin en soi. Je suis pour ma part un souverainiste de conclusion et non un souverainiste de profession.

C. Comment réformer le Canada?

À la lumière des cinq différentes façons d'institutionnaliser le droit à l'autodétermination interne, on peut plus s'interroger sur la nature spécifique d'une réforme de la fédération canadienne qui traduirait une reconnaissance de la nation québécoise. À mon sens, ce devrait être une réforme qui inclurait tout d'abord une reconnaissance constitutionnelle du peuple québécois. Puis, on accorderait formellement un statut particulier à la province de Québec et on inscrirait le principe du fédéralisme asymétrique, de même qu'un droit de retrait avec compensation financière, la fin du déséquilibre fiscal, la souveraineté culturelle, le contrôle de l'assurance-emploi, la contribution du Québec à la nomination des trois juges québécois à la Cour suprême et la doctrine Gérin-Lajoie en matière de relations internationales.

La reconnaissance formelle du peuple québécois, en tant que reconnaissance symbolique, sert de justification à l'idée d'un statut particulier sur le plan juridique. Cette idée contredit le principe de l'égalité des provinces. Il s'agit non seulement d'aller à l'encontre d'une égalité de traitement, mais aussi d'une égalité de statut. Le statut particulier, en retour, se concrétise dans les faits sous la forme d'un régime de fédéralisme asymétrique. Ce dernier suppose que la distribution des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et la province de Québec ne serait pas la même que celle qui prévaut entre l'État fédéral et les autres provinces. Ce principe devrait être lui aussi constitutionnalisé. De cette manière, le Québec pourrait profiter d'une décentralisation accrue appuyée sur des bases constitutionnelles sans avoir à forcer les autres provinces dans la même direction. En vertu de ce principe, le Québec pourrait en effet profiter d'une décentralisation accrue même si les autres provinces prenaient la voie contraire et acceptaient la centralisation des pouvoirs au profit du gouvernement fédéral.

Un État multinational peut-il accepter des arrangements qui tiennent compte de ses peuples constitutifs? Bien que la Grande-Bretagne soit un État unitaire, elle a conçu des arrangements faits sur mesure pour l'Irlande du Nord, le Pays de Galles et l'Écosse. Elle aurait pu manifester davantage d'ouverture à l'idée d'accroître l'autonomie de l'Écosse. L'Espagne, en tant qu'État quasi-fédéral, aurait pu accepter les arrangements constitutionnels proposés par la région de la Catalogne. Le Canada, État fédéral, aurait pu parvenir à répondre aux aspirations québécoises. Pour quelles raisons serait-il incapable d'envisager une réforme en profondeur qui répondrait aux aspirations du Québec?

L'État canadien peut-il accepter le fédéralisme asymétrique? L'*Accord sur la santé*²⁵ survenu en 2004 en parle ouvertement même s'il ne s'agit pas d'une mesure constitutionnalisée et même s'il s'applique à toutes les provinces. Le problème est que, depuis l'été 1992 (première version de l'*Accord de Charlottetown*²⁶) et depuis la *Déclaration de Calgary*²⁷, le Canada fonctionne désormais selon le principe de

²⁵ *Accord sur la santé* de 2004.

²⁶ *Accord de Charlottetown*, *supra* note 8.

²⁷ *Déclaration de Calgary*, *supra* note 9.

l'égalité des provinces. Dans l'esprit des Canadiens, il faut donc que toutes les provinces profitent des mêmes mesures constitutionnelles et institutionnelles. Mais il n'est pas raisonnable d'exiger que tous s'entendent sur la décentralisation des pouvoirs au sein du Canada pour que celle-ci puisse s'appliquer au Québec.

Si l'État canadien reconnaissait le peuple québécois, cette reconnaissance devrait avoir des conséquences institutionnelles. Et puisque la politique de la reconnaissance n'est pas qu'une politique de l'égalité mais bien aussi une politique de la différence, le Canada devrait donc accorder un statut particulier à la province de Québec. Si un tel statut lui était accordé, les provinces auraient ainsi un statut juridique égal, sauf le Québec. Cela ne changerait strictement rien à la vie des Canadiens, mais cela aurait des répercussions énormes pour le Québec.

III. Une constitution interne pour le Québec

Je viens de discuter de l'importance d'appliquer une politique de la reconnaissance à l'intention des peuples sans État au sein d'États multinationaux. J'ai aussi discuté de la politique de la reconnaissance en faveur du Québec au sein de la fédération canadienne. Or, le droit à l'autodétermination interne implique à mon sens aussi le droit de se doter de la constitution de son choix. Je veux dans cette section me pencher sur cet aspect de l'autodétermination interne, parce que les Québécois sont plus que jamais désireux de fixer les règles du vivre ensemble au Québec. La crise des accommodements et le débat entourant le projet de « *Charte des valeurs* »²⁸ du Parti Québécois auront permis de mettre en évidence ce fait. Les Québécois souhaitent fixer les principes qui gouvernent la société québécoise et qui doivent être acceptés par tous ceux qui veulent vivre ici.

Plusieurs estiment qu'une politique de la reconnaissance est un couteau à deux tranchants. On risque en effet en reconnaissant le peuple minoritaire de le faire entrer de force dans un système légal qui a été créé par la majorité et à l'encontre de cette minorité. Par exemple, un régime d'apartheid implique une certaine forme de « reconnaissance », mais il s'agit d'un système légal raciste. De la même manière, à quoi sert de reconnaître les peuples autochtones du Canada aux articles 25 et 35 de la *Constitution canadienne* si ceux-ci sont toujours sous l'emprise de la *Proclamation royale*²⁹, de la relation de fiduciaire du gouvernement fédéral, de la *Loi sur les Indiens*³⁰ et du système des réserves? En somme, la reconnaissance peut aller à l'encontre de l'autodétermination du peuple.

Pour remédier à cette difficulté, la reconnaissance par l'État du peuple minoritaire doit se traduire par un droit à l'autodétermination interne qui inclut le droit de déterminer son propre statut constitutionnel à l'intérieur de l'État. Les

²⁸ PL 60, *Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, 1^{er} sess, 40^e lég, Québec, 2014 (non adopté) [*Charte des valeurs*].

²⁹ *Proclamation royale*, 1763 (R-U), Geo III.

³⁰ *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, c I-5.

peuples sans État peuvent donc disposer de leur système légal propre, c'est-à-dire de leur constitution interne. Le système légal de l'État multinational doit être amendé pour s'adapter au peuple sans État et à sa constitution interne pourvu que cette constitution respecte les droits et libertés des individus et les droits collectifs des minorités. En incorporant un droit à l'autodétermination interne qui va de pair avec le droit d'adopter la constitution interne de son choix, la reconnaissance ne risque plus d'être une inclusion forcée dans un système légal injuste, parce que le peuple reconnu a aussi le droit de se doter d'une constitution interne.

J'ai dit que l'autodétermination interne, c'est le droit qu'a un peuple de se développer économiquement, socialement et culturellement et le droit de déterminer son statut politique à l'intérieur de l'État dans lequel il se trouve. Or, le droit de déterminer son statut politique implique le droit de se donner la constitution de son choix. Dans le cas du Québec, la constitution interne devrait incorporer la *Charte des droits et libertés*³¹, la *Charte de la langue française*³², ainsi que d'éventuelles chartes de la laïcité inclusive et de l'environnement et du développement durable.³³

A. La *Charte des droits et libertés*

La *Charte des droits et libertés* a déjà un statut quasi constitutionnel. Elle joue le rôle d'une loi fondamentale, mais la procédure de modification de cette loi n'est pas fixée. La Commission des droits de la personne a recommandé que l'Assemblée nationale puisse être habilitée à modifier la *Charte*, mais en proposant que la règle des deux tiers soit préservée. Toutefois, les députés ne sont pas liés à cette règle. L'incorporation des principes fondamentaux de la *Charte des droits et libertés* dans une constitution interne permettrait de préciser les règles de modification.

Puisque la *Charte des droits et libertés du Québec* n'est pas très différente de la *Charte canadienne*³⁴, il n'y aurait pas beaucoup d'amendements à introduire dans la *Constitution canadienne* pour que ce chapitre de la constitution interne du Québec soit compatible avec la *Constitution canadienne*.

Pour certains, la *Charte des droits et libertés* est en quelque sorte la constitution du Québec. Mais ce serait alors une constitution parfaitement

³¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, LRQ c C-12.

³² *Charte de la langue française*, RLRQ c C-11.

³³ Jacques-Yvan Morin a brillamment démontré la nécessité de se doter d'une constitution interne. Voir Jacques-Yvan Morin, « Une nouvelle constitution québécoise - Pour renouer avec la révolution tranquille », *Le Devoir [de Montréal]* (9 juillet 2013) en ligne : <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/382484/pour-renouer-avec-la-revolution-tranquille>. Le lecteur consultera avec profit le travail exemplaire proposé par Jacques-Yves Morin et José Woerhling dans *Demain le Québec : Choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir*, Sillery, Éditions du Septentrion, 1994. Les deux autres ouvrages incontournables sont ceux de Daniel Turp : *Nous, peuple du Québec : un projet de Constitution du Québec*, Québec, Éditions du Québécois, 2005 et surtout *Le droit de choisir : Essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même / The Right to Choose : Essays on Québec's Right to Self-Determination*, Montréal, Thémis, 2003.

³⁴ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Constitution canadienne*, *supra* note 12.

individualiste, c'est-à-dire une constitution fondée sur les droits individuels seulement. La constitution québécoise devrait incorporer des droits collectifs fondamentaux au même titre que les droits individuels fondamentaux. Il faut chercher un équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs.

B. La Charte de la langue française

Un changement plus important serait d'enclôser dans la constitution interne les principes fondamentaux de la *Charte de la langue française*, à côté des principes fondamentaux de la *Charte des droits et libertés*. La *Charte de la langue française* affirme le statut de langue officielle de la langue française. La langue française est un bien collectif du peuple du Québec.

Par « langue officielle », j'entends ici la langue publique commune. En affirmant que le français est la langue officielle du Québec, on affirme que le français est la langue publique commune du Québec, c'est-à-dire la langue publique que tout le monde parle tout en admettant qu'il existe d'autres langues publiques, notamment l'anglais et les langues parlées par les onze peuples autochtones. L'imposition d'une langue publique commune est acceptable pourvu que les droits collectifs minoritaires anglophones et autochtones soient assurés.

En incorporant les principes fondamentaux de la *Charte de la langue française* dans la constitution interne du Québec, on crée un meilleur équilibre entre les droits individuels et collectifs. Il n'y a pas de hiérarchie dans ces principes. Si les droits individuels limitent les droits collectifs (l'affichage commercial ne peut se faire seulement en français), les libertés individuelles sont elles aussi raisonnablement contraintes par les droits collectifs (les francophones et allophones doivent envoyer leurs enfants dans les écoles de langue française).

Trois amendements constitutionnels ou arrangements administratifs sont requis pour adapter l'ordre constitutionnel canadien à l'incorporation dans la constitution interne québécoise des principes essentiels de la *Charte de la langue française*.

Premièrement, il faudrait que le Canada accepte par des amendements ou arrangements administratifs que les institutions fédérales sur le territoire du Québec soient soumises aux règles fondamentales de la *Charte de la langue française*.

Deuxièmement, il faudrait que le Canada renonce à déclarer légales les écoles passerelles qui permettent aux parents immigrants d'envoyer leurs enfants dans une école de langue anglaise publique après avoir payé pendant un an pour que leurs enfants aillent dans une école privée de langue anglaise. Dans le contexte actuel, la Cour suprême traite la *Charte de la langue française* comme une simple loi. C'est une loi qui trouve sa justification dans les dangers d'assimilation. C'est en quelque sorte une mesure provisoire, palliative, une béquille qui sera requise aussi longtemps que la langue française se portera mal ou sera en perte de vitesse. Dans ce contexte, la Cour suprême a statué que les écoles passerelles étaient légales. En effet, ce ne sont pas

quelques centaines de personnes par année qui profitent du système des écoles passerelles qui vont amplifier les dangers d'assimilation. En somme, si la *Charte* est interprétée comme une mesure visant à empêcher l'assimilation, alors les écoles passerelles sont légales car elles n'ont pas pour effet d'entraîner l'assimilation du peuple québécois.

Cela semble être l'argument essentiel de la Cour suprême dans son jugement sur les écoles passerelles. La Cour suprême invoque en effet dans son jugement que les avocats du Québec ont toujours souligné les dangers d'assimilation de la langue française. C'est cela qui aux yeux de la Cour constitue la justification essentielle de cette loi.

Si par contre on accorde un statut constitutionnel à la *Charte de la langue française*, alors les écoles passerelles sont injustifiées. Car dans le contexte d'un ordre constitutionnel québécois, la *Charte de la langue française* dans ses aspects essentiels affirmerait les règles linguistiques du vivre ensemble au Québec. Ainsi les écoles passerelles ne sont plus légales, parce qu'elles vont à l'encontre du principe selon lequel la langue officielle du Québec est le français.

Lorsque la France affirme dans son ordre constitutionnel que le français est la langue de la république, ce n'est pas pour contrecarrer un danger d'assimilation. C'est pour énoncer une règle du vivre ensemble. Alors même si quelques centaines de personnes faisant usage des écoles passerelles n'entraînaient pas un danger d'assimilation, il s'agirait néanmoins d'une chose inacceptable parce que ces personnes iraient à l'encontre d'une règle essentielle du vivre ensemble au Québec.

Troisièmement, une autre mesure doit être mise en place par le gouvernement fédéral si le Québec incorpore à sa constitution interne les principes essentiels de la *Charte de la langue française*. Le Canada devrait modifier sa *Loi sur la citoyenneté*³⁵ dans la mesure où dans sa version actuelle, elle précise que les résidents permanents du Canada ne peuvent acquérir la citoyenneté canadienne que s'ils manifestent des aptitudes à parler l'une des deux langues officielles. Dans le contexte actuel, un résident permanent du Canada domicilié au Québec peut obtenir sa citoyenneté canadienne dès lors qu'il parle anglais et peu importe s'il parle français. Cela va à l'encontre du principe selon lequel le français est la langue officielle du Québec.

En vertu de ce principe, tous les résidents permanents du Québec ne devraient se voir offrir l'accès à la citoyenneté canadienne que s'ils manifestent des aptitudes à parler français. Ils peuvent bien entendu choisir de s'assimiler à la langue anglaise s'ils le désirent, mais ils doivent manifester des aptitudes à parler français.

³⁵ *Loi sur la citoyenneté*, LRC 1985, c C-29.

C. La « Charte de la laïcité »

Il faudrait aussi incorporer une charte de la laïcité. Celle-ci doit être introduite comme un troisième pilier dans l'ordre constitutionnel québécois en plus de la *Charte des droits et libertés* et de la *Charte de la langue française*.

Certains estiment qu'une telle charte est inutile parce que le principe de la laïcité découle de la *Charte des droits et libertés*. Ils définissent la laïcité comme l'obligation qu'a l'État de se conformer à la liberté de conscience et au principe d'égalité entre les citoyens. Or, puisque ces deux principes sont déjà dans la *Charte des droits et libertés*, on n'aurait pas besoin d'une charte autonome de la laïcité.

Mais ce n'est pas ainsi que je conçois les choses. La laïcité s'applique d'abord et avant tout aux institutions. Elle implique la neutralité de l'État et la séparation de la religion et de l'État. Les règles institutionnelles laïques impliquent notamment des écoles et commissions scolaires linguistiques et non confessionnelles. Cela pourrait aussi impliquer le retrait du crucifix de l'Assemblée nationale, l'interdiction des prières avant les conseils de ville, l'élimination progressive des subventions aux écoles privées confessionnelles et l'élimination progressive des crédits d'impôt aux organismes religieux.

Chez Taylor et Maclure, dans leur livre sur la laïcité³⁶, la neutralité et l'indépendance ne sont vues que comme des modes opératoires des objectifs ultimes constitutifs de la laïcité que sont l'obligation qu'a l'État de respecter la liberté de conscience et respecter l'égalité. C'est une conception individualiste qui subordonne les mesures institutionnelles conçues comme modes opératoires aux objectifs ultimes, le respect de la liberté de conscience des individus.

Il faut donc une charte de la laïcité qui affirme un principe de laïcité défini par des impératifs de neutralité et d'indépendance des institutions, à distance des valeurs patrimoniales et contraint par les libertés individuelles. Les institutions doivent être laïques mais les individus sont libres.

D. Autres enjeux fondamentaux

Il faudrait aussi enchâsser une charte du développement durable et de l'environnement. La constitution contiendrait aussi des chapitres portant sur les pouvoirs du Québec ainsi que sur les institutions politiques.

Il va sans dire que parmi les clauses essentielles, il serait nécessaire d'enchâsser aussi les droits collectifs de la minorité anglophone, ainsi que ceux des onze peuples autochtones. Il faudrait aussi fort probablement amender la *Loi sur le multiculturalisme canadien*³⁷ pour que soit précisé le fait que c'est la politique d'interculturalisme qui s'applique au Québec.

³⁶ Jocelyn Maclure et Charles Taylor, *Laïcité et liberté de conscience*, Paris, La Découverte, 2010.

³⁷ *Loi sur le multiculturalisme canadien*, LRC 1985, c 24, (4^e supp).

Pour que l'État canadien accepte d'amender sa propre constitution afin d'accommoder le Québec, il devrait le faire en se fondant sur des principes généraux. Des amendements constitutionnels requis devraient inclure la reconnaissance du peuple québécois, la reconnaissance du statut particulier à la province de Québec, le fédéralisme asymétrique, le droit de retrait avec compensation financière pour l'ensemble des programmes et non seulement pour les programmes à frais partagés. Les autres clauses mentionnées plus haut dans la section deux de cet article devraient également être enchâssées dans la constitution.

Dans cet article, j'ai voulu montrer qu'une démarche nationaliste moderne doit ne pas considérer la souveraineté comme une fin en soi. Il faut en ce sens être ouvert à la possibilité des États multinationaux. Mais pour que ceux-ci soient stables, viables et crédibles, ils doivent reconnaître leurs peuples constitutifs. Ils doivent permettre par différentes mesures constitutionnelles et institutionnelles l'exercice du droit à l'autodétermination interne. Je me suis concentré sur le cas du Québec et j'ai défendu l'idée selon laquelle l'exercice de son droit à l'autodétermination interne impliquait notamment le droit de se doter de sa propre constitution interne. Je me suis enfin aussi demandé à quoi pourrait ressembler la constitution interne du peuple québécois.

Je suis d'accord pour accompagner la démarche politique des Québécois. On pourrait croire que depuis quelques années, les enjeux identitaires ont disparu ou qu'ils n'ont plus la même importance qu'avant. Il est vrai que les Québécois ont vainement tenté de mettre de côté le débat sur la question nationale, mais celui-ci a refait surface et est réapparu par la porte d'en arrière. Depuis le débat sur les accommodements raisonnables et la *Charte des valeurs*, on constate que la population du Québec a besoin de fixer les règles du vivre ensemble. Ce besoin viscéral traduit une véritable préoccupation identitaire de fixer les conditions du vivre ensemble au Québec. Il s'est manifesté parfois de manière maladroite avec la charte proposée par la ville de Hérouxville ou avec la *Charte des valeurs* du Parti Québécois, mais il s'est aussi manifesté lors des audiences de la Commission Bouchard-Taylor.

Des amendements à la *Constitution canadienne* pourraient être proposés pour permettre l'application de la constitution interne du Québec, en suivant la procédure indiquée par la Cour suprême dans son *Renvoi sur la sécession du Québec de 1998*³⁸. Le refus du Canada d'apporter ces amendements révélerait au grand jour les contradictions de ce pays, dans la mesure où les Canadiens voudraient que le peuple québécois demeure dans la fédération canadienne, mais sans avoir à le reconnaître. La chose est pourtant simple à comprendre et je l'ai annoncée d'entrée de jeu : vous ne pouvez pas demander à un peuple de renoncer à sa souveraineté et lui demander aussi

³⁸ *Renvoi sur la sécession du Québec*, supra note 18.

de renoncer à être reconnu comme peuple à l'intérieur de l'État dans lequel il se trouve. Cela n'a tout simplement pas de sens. Il faudrait un ultimatum d'un an pour accepter ces amendements, sans quoi il y aurait un référendum portant sur la souveraineté. Car s'il n'est pas possible d'être reconnu comme peuple à l'intérieur du Canada, alors on a le droit de chercher à obtenir cette reconnaissance de la communauté internationale.