

Mémoire
du Mouvement national
des Québécoises et Québécois (MNQ)
présenté
au Comité législatif
chargé d'étudier le projet de loi C-20



**Mouvement national
des Québécoises
et Québécois**

Février 2000

LE MOUVEMENT NATIONAL DES QUÉBÉCOISES ET QUÉBÉCOIS

Le Mouvement national des Québécoises et Québécois regroupe 18 Sociétés nationales et Saint-Jean-Baptiste oeuvrant dans autant de régions du Québec et qui comptent, au total 180 000 adhérents.

Notre mouvement n'est pas un organisme spécialisé. Il s'adresse à des personnes de toutes les conditions sociales, de toutes les professions et de tous les âges. Son champ d'action est très large. Il s'intéresse de façon générale à tout ce qui touche les intérêts, les aspirations et le devenir de la nation québécoise. Comme son nom l'indique clairement, son public de référence n'est ni une catégorie sociale, ni un groupe professionnel, ni un groupe ethnique particulier; c'est le peuple québécois tout entier, lequel comprend l'ensemble des personnes établies à demeure au Québec sans distinction d'origine, de langue maternelle ou de croyance religieuse.

Le point de vue propre à notre mouvement et qui est celui en fonction duquel se structure toute notre action, c'est celui de la citoyenne et du citoyen du Québec, c'est-à-dire de la personne participante active à la vie démocratique québécoise.

INTRODUCTION

Le projet de loi C-20 du gouvernement fédéral n'aura pas les effets juridiques qu'en attendent ses auteurs. Selon la Cour suprême, il existe, en effet, une obligation constitutionnelle pour tous les partenaires de la fédération de négocier de bonne foi les modifications constitutionnelles requises pour donner effet à la volonté clairement exprimée par le peuple québécois lors d'un référendum. Une simple loi du Parlement fédéral ne modifie pas la Constitution. Elle ne peut donc avoir pour effet juridique d'atténuer ou de restreindre une obligation constitutionnelle ni de la soumettre unilatéralement à de nouvelles conditions.

Puisque ses effets juridiques seront à peu près nuls, il faut voir le projet de loi Chrétien-Dion comme une tentative de manipulation et d'intimidation. C'est sous ce double aspect, essentiellement, que nous avons le devoir de le dénoncer et de le combattre. Il faut profiter de l'occasion pour rappeler au peuple du Québec qu'en vertu même de la Constitution canadienne, il peut légitimement exprimer sa volonté quant à son avenir politique et l'expression de sa volonté doit être prise en compte par tous les gouvernements du Canada.

Le gouvernement fédéral est certainement lié, moralement et politiquement, par les principales conclusions de l'Avis qu'il a lui-même sollicité de la Cour suprême, tout comme il est juridiquement lié par les dispositions non écrites de la Constitution. S'il décide de déroger à celle-ci ou de ne pas se conformer à l'Avis, c'est la communauté internationale, indique la Cour, qui aura ultimement à sanctionner sa mauvaise foi. Le projet de loi C-20 fait partie de l'ensemble des gestes susceptibles d'être examinés dans ce contexte.

L'OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE DE NÉGOCIER

Pour répondre à la première question qui lui a été soumise par le gouvernement fédéral, la Cour suprême rappelle d'abord (paragraphe 85) que le Canada « détient le pouvoir de mettre en oeuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités (...) y compris (...) la sécession du Québec du Canada ». Ce pouvoir peut théoriquement s'exercer même en l'absence de tout référendum. L'Assemblée nationale a un pouvoir d'initiative pour toute modification constitutionnelle qu'elle peut souhaiter et les autres partenaires de la fédération ont plein pouvoir de répondre favorablement à cette initiative (voir articles 38 à 43 de la Loi constitutionnelle de 1982).

La Cour suprême va plus loin en indiquant clairement (paragraphe 150) que « le droit reconnu par la Constitution à chacun des participants à la fédération de prendre l'initiative de modifications constitutionnelles (...) emporte l'obligation réciproque des autres participants d'engager des discussions sur tout projet légitime de modification de l'ordre constitutionnel ». Le contexte du paragraphe (et de tout l'Avis) montre bien que l'accession du Québec à l'indépendance ou à quelque statut particulier au sein du Canada serait considérée par la Cour comme une modification de l'ordre constitutionnel visée par ses observations relatives au droit d'initiative et au devoir de négocier. Toute proposition à cet effet reposant sur une légitimité démocratique (l'Assemblée nationale est une institution démocratique légitime) entraînerait donc une obligation constitutionnelle, pour les partenaires, d'en tenir compte et d'en discuter.

La Cour suprême ne pose pas la tenue d'un référendum comme préalable nécessaire à l'initiative de l'Assemblée nationale de proposer des modifications à l'ordre constitutionnel non plus qu'à l'obligation de négocier qui découle de cette initiative. Elle indique cependant que l'expression claire de la volonté du peuple par référendum rend plus impérieuse l'obligation de négocier en tenant compte de cette volonté, et plus impérieuse aussi l'obligation de reconnaître la légitimité démocratique de la proposition de modification de l'ordre constitutionnel qu'elle comporte. C'est le sens qu'il faut donner à cette phrase (du même paragraphe 150) : « Même s'il est vrai que certaines tentatives de modification de la Constitution ont échoué au cours des dernières années, un vote qui

aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître ». La Cour suprême laisse donc entendre qu'en raison du renforcement de l'obligation de négocier et de reconnaître la légitimité démocratique de la proposition, il doit être plus facile de réaliser la souveraineté négociée à la suite d'un référendum gagnant que de réaliser n'importe quelle modification constitutionnelle ne s'appuyant pas sur un référendum.

La non-ratification de l'Accord de Lac-Meech (en 1990) ou le refus de transférer au Québec la pleine compétence sur le mariage et le divorce (en 1981), par exemple, ne signifient pas qu'on puisse, de la même manière, refuser de ratifier une proposition de modification de l'ordre constitutionnel si cette proposition est clairement appuyée par le peuple en référendum. Le référendum n'est pas nécessaire pour qu'il y ait obligation de négocier quelque modification que ce soit à l'ordre constitutionnel. Un référendum gagnant a, de plus, la conséquence que non seulement le refus de négocier, mais aussi la négociation de mauvaise foi et l'obstruction systématique à la mise en oeuvre ordonnée de la proposition, doivent être considérés comme illégitimes, anti-démocratiques et inconstitutionnels. De tels comportements pourraient justifier le Québec de procéder de lui-même en s'appuyant sur le principe incontestablement démocratique de la souveraineté populaire.

Au paragraphe 92 de l'Avis, on dit bien que « les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres ». Au paragraphe 93, après avoir rappelé qu'on doit chercher « la conciliation de divers droits et obligations par les représentants de deux majorités légitimes » (celle du Québec et celle du Canada), la Cour ajoute ne pas pouvoir « admettre que l'une ou l'autre de ces majorités l'emporte sur l'autre. Une majorité politique qui n'agit pas en accord avec les principes sous-jacents de la Constitution (...) met en péril la légitimité de l'exercice de ses droits ».

La sanction ultime d'une négociation de mauvaise foi de la part du Canada, ou d'une obstruction illégitime à la volonté populaire exprimée en référendum et, à plus forte raison, au refus systématique de négocier, est indiquée notamment au paragraphe 155 : « Même s'il n'existe pas de droit de sécession unilatéral (...), cela n'écarte pas la possibilité d'une déclaration inconstitutionnelle de sécession conduisant à une sécession *de facto*. Le succès ultime d'une telle sécession dépendrait de sa reconnaissance par la communauté internationale qui, pour décider d'accorder ou non cette reconnaissance, prendrait vraisemblablement en considération la légalité et la légitimité de la sécession eu égard, notamment, à la conduite du Québec et du Canada ».

Quand l'Avis de la Cour suprême indique, en réponse aux questions posées par le fédéral, que, selon la Constitution, ni l'Assemblée nationale, ni la législature du Québec, ni le gouvernement québécois ne peut déclarer unilatéralement la sécession du Québec, il ne dit pas que le peuple québécois n'a pas, lui, le pouvoir de se déclarer souverain et de décider souverainement du statut politique et constitutionnel de son État national. Cela n'a pas à être dit, mais du point de vue de la légitimité démocratique, c'est le peuple qui est l'autorité suprême.

Si, après avoir tenté de bonne foi de négocier la mise en oeuvre de la volonté de son peuple selon les mécanismes prévus à la Constitution canadienne, le Québec devait se résoudre à une déclaration unilatérale d'indépendance en s'appuyant sur le principe de la souveraineté populaire, il faudrait alors, au moyen d'une loi constitutionnelle québécoise, assurer la continuité des règles de droit (le droit en vigueur continuant de s'appliquer aussi longtemps qu'il ne serait pas expressément modifié selon les procédures appropriées) et garantir le respect des droits et libertés de la personne ainsi que les droits des peuples autochtones.

UNE TENTATIVE DE MANIPULATION ET D'INTIMIDATION

Le projet de loi C-20 est inconstitutionnel dans toute la mesure où il tend à réduire l'obligation de négocier les propositions de modification constitutionnelles que pourrait soumettre l'Assemblée nationale et dans toute la mesure où il cherche à atténuer l'obligation de reconnaître la légitimité démocratique de l'expression majoritaire de la volonté du peuple québécois lors d'un référendum. Une loi du Parlement fédéral ne peut pas modifier unilatéralement la Constitution du Canada. Elle ne peut donc pas limiter le nombre des options légitimes en matière constitutionnelle. Elle ne peut pas interdire à l'Assemblée nationale de proposer quelque réaménagement que ce soit de l'ordre constitutionnel. Elle ne peut pas délier le Parlement et le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux de l'obligation de négocier une proposition de modification constitutionnelle pour le seul motif qu'elle ne ferait pas partie des options seules reconnues légitimes ou acceptables par le fédéral. Elle ne peut pas davantage les délier de l'obligation de négocier pour satisfaire la volonté du peuple du Québec exprimée en référendum pour le seul motif que la majorité obtenue ne serait pas celle que déciderait après coup le Parlement canadien.

Les auteurs de ce projet de loi connaissent sans doute les limites, sur le plan juridique, de l'opération qu'ils ont enclenchée. Ils ont lu l'Avis de la Cour suprême. Ils connaissent les obligations constitutionnelles du fédéral et des autres provinces advenant un référendum sur quelque option constitutionnelle que ce soit. Ils savent très bien qu'une simple loi ne peut modifier la Constitution et que, par conséquent, la portée juridique de leur démarche est à peu près nulle. Celle-ci est essentiellement une tentative de manipulation de l'opinion publique canadienne et d'intimidation de la population québécoise.

Le premier attendu, qui réfère à une déclaration unilatérale de sécession, n'aurait pas sa place dans un projet de loi qui porte sur les conditions d'une sécession négociée si ce n'était pour laisser croire aux lecteurs non avertis, en jouant sur le sens des mots, que ce qui ne fait pas l'objet d'un droit strict en droit international est par le fait même interdit en vertu de ce même droit international. De plus, en pointant spécialement le Québec, dans une loi qui prétend s'appliquer à toutes les provinces, il

cherche à jouer sur les sentiments antiqubécois d'une partie de l'opinion publique anglo-canadienne.

Le quatrième attendu déforme outrageusement le sens de l'Avis de la Cour suprême puisque celle-ci reconnaît l'existence d'une obligation de négocier, même en l'absence d'un référendum, dès qu'il y a proposition de modification de l'ordre constitutionnel reposant sur une légitimité démocratique. Un référendum gagnant vient cependant ajouter un poids considérable à l'obligation de reconnaître la légitimité démocratique de la proposition.

Le cinquième attendu déforme encore la pensée de la Cour suprême en utilisant l'affirmation voulant « que le principe de la démocratie signifie davantage que la simple règle de la majorité » (ce avec quoi nous sommes pleinement d'accord) pour laisser entendre que la règle de la majorité dans un référendum démocratique implique l'exigence d'un seuil plus élevé pour une option que pour l'autre. Ce n'est pourtant pas ce qu'avaient dit les chefs des partis fédéraux lors du référendum de 1992.

Comme nous le rappelions nous-mêmes dans notre mémoire sur la place de la religion à l'école, la démocratie ne se réduit pas à la règle de la majorité. Elle suppose d'abord la liberté de conscience, la liberté de croyance, la liberté d'opinion et la liberté d'expression. Mais lorsque s'applique la règle de la majorité, nous ne voyons pas comment on pourrait admettre que l'option minoritaire puisse l'emporter sur l'option majoritaire lors d'un référendum.

Le huitième et dernier attendu pose comme conséquence nécessaire et inévitable de la sécession d'une province le retrait de la citoyenneté canadienne à tous les citoyens de la province sécessionniste, alors qu'on sait très bien que la décision à cet égard dépend en définitive du Parlement et du gouvernement du Canada. Des protocoles assurant la double citoyenneté à certaines catégories de personnes vivant dans deux pays différents sont tout à fait envisageables (voir le précédent du Royaume-Uni à l'endroit des citoyens de ses anciennes colonies). Cet attendu ne vise pas tellement à intimider directement les personnes ayant l'intention de voter OUI à un éventuel référendum sur la sécession du Québec (et dont on peut présumer qu'elles se satisferaient de la

citoyenneté québécoise) mais bien à effrayer celles qui vont voter NON (et dont on peut penser qu'elles tiennent spécialement à la citoyenneté canadienne). L'objectif est donc ici de durcir la position des partisans du NON et de rendre plus difficile leur ralliement à la suite d'une victoire du OUI. On cherche à nourrir le ressentiment des fédéralistes à l'égard du Québec souverain de façon à compromettre l'harmonie sociale. Si le gouvernement fédéral voulait prendre à coeur les aspirations des Québécois qui veulent aussi conserver la citoyenneté canadienne, il chercherait plutôt à négocier des mécanismes de double nationalité.

L'article 1, censé définir les conditions de la clarté de la question, ne contribue qu'à tout embrouiller. Il laisse entendre que les deux seules options considérées légitimes par le Parlement et le gouvernement du Canada, ce sont le *statu quo* constitutionnel et l'indépendance pure et simple. Aucune ouverture n'est faite à la négociation possible d'un statut particulier pour le Québec, même si une telle option était formulée de façon très claire; aucune ouverture n'est observée quant à la négociation d'une association de type confédéral. Comble du paradoxe, le gouvernement fédéral refuserait de négocier avec un gouvernement québécois muni d'un mandat de négocier, mais il négocierait advenant le cas où la population québécoise déclarerait sans détour vouloir quitter le Canada, sans référence à quelque négociation que ce soit. Ce sont les partisans du fédéralisme renouvelé qui sont ici notamment visés. On leur dit que leurs propositions ne seront pas écoutées.

L'article 2, qui nage aussi dans la confusion, témoigne d'un véritable mépris pour le bon sens démocratique de la population du Québec. La démocratie suppose des règles établies et connues à l'avance. La validité d'une élection ou d'un référendum doit être évaluée en fonction des règles connues avant cette élection ou ce référendum. Les rédacteurs du projet de Loi n'ont pas osé fixer le seuil requis pour que la majorité soit déclarée claire. Ils ont préféré laisser à la Chambre des communes le soin de fixer ce seuil à *posteriori*. C'est une manoeuvre antidémocratique.

Quant à l'article 3, il répète le contenu du premier attendu à l'effet qu'il n'y a pas de droit à la sécession en vertu de la Constitution du Canada, puis il en déduit que ladite sécession requerra une modification constitutionnelle, celle-ci devant être négociée. Rien de bien nouveau par rapport à

l'Avis de la Cour suprême. Cependant, la mention, parmi les objets de négociation d'une éventuelle modification des frontières de la province n'a rien d'innocent. Elle se veut menaçante pour l'intégrité territoriale du Québec. Notons simplement à ce sujet que, d'une part, le Québec voudra effectivement négocier l'accroissement de son territoire, notamment en ce qui a trait aux eaux territoriales et que, d'autre part, toute réduction du territoire québécois sera soumise au *veto* du Québec aussi longtemps que la sécession n'aura pas été réalisée par modification constitutionnelle. Quant à une négociation survenant après une telle modification, elle se ferait entre deux États souverains.

Juridiquement, le projet de loi C-20 n'aura pas les effets que l'on veut nous faire craindre. L'ambiguïté de sa formulation est voulue pour jeter de la confusion et pour laisser entendre que le gouvernement fédéral a l'intention de faire au Québec souverain plus de mal qu'il n'a vraiment les moyens d'en faire. Les auteurs du projet de loi savent très bien, par exemple, que le fédéral ne peut pas imposer au Québec la division de son territoire en cours de négociation constitutionnelle et qu'une fois l'indépendance acquise, il n'aura plus le droit de s'ingérer dans les affaires internes du Québec. On n'invoque ici le spectre de la partition que pour faire peur.

À cette tentative de manipulation et d'intimidation, nous répondons sereinement, calmement, en invoquant la légitimité démocratique de la démarche que nous emprunterons et en rappelant constamment l'obligation constitutionnelle de négocier toute proposition de modification de l'ordre constitutionnel et l'obligation faite à tous les gouvernements du Canada de reconnaître la légitimité démocratique de l'option entérinée en référendum. Il faut rappeler constamment aussi qu'au-delà de la Constitution, il y a la légitimité démocratique. Ultiment, le peuple québécois est le vrai maître de sa destinée nationale.