

Quels pouvoirs le Québec détient-il sur son ordre constitutionnel interne ?

La Constitution du Québec en contexte fédéral et comparé

Dave Guénette



CENTRE
D'EXCELLENCE
SUR LA
FÉDÉRATION
CANADIENNE



À PROPOS DE CETTE ÉTUDE

Cette étude a été publiée sous la direction de Valérie Lapointe. La coordination éditoriale a été effectuée par Étienne Tremblay, la révision linguistique par Patrick Déry, la correction d'épreuves par Maxime Goldstyn, la mise en pages par Chantal Létourneau et la conception graphique par Anne Tremblay.

Une version anglaise de cette étude est disponible sous les titre *What Power Does Quebec Have over Its Internal Constitutional Order? The Constitution of Quebec in a Federal and Comparative Context*. John Detre en a assuré la traduction.

Dave Guénette est professeur à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, où il dirige les travaux de l'Observatoire de recherche sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne. Il est chercheur régulier au Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP) au Centre d'analyse politique : constitution et fédéralisme (CAP-CF) et au Centre de recherche société, droit et religions de l'Université de Sherbrooke (SoDRUS).

Cette étude fait partie de la série « L'idée fédérale » du Centre d'excellence sur la fédération canadienne qui vise à mieux comprendre et à analyser le fédéralisme canadien dans une perspective québécoise.

Pour citer cette étude :

Guénette, D. (2026). *Quels pouvoirs le Québec détient-il sur son ordre constitutionnel interne ? La Constitution du Québec en contexte fédéral et comparé*. Institut de recherche en politiques publiques. <https://doi.org/10.26070/ebsz-tr49>

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRPP ou de son conseil d'administration.

Chaque monographie publiée dans la collection Étude IRPP est évaluée de manière rigoureuse par des spécialistes internes et externes afin d'en assurer la qualité et la pertinence en matière de politiques publiques. Les études paraissent à intervalles irréguliers.

Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements sur nos publications, veuillez nous contacter à l'adresse irpp@irpp.org. Pour recevoir l'infolettre mensuelle de l'IRPP par courriel, vous pouvez vous abonner directement sur le site Web à www.irpp.org/fr.

Photo: La Presse Canadienne, modifiée par Elyssa Khoury

ISSN 1923-046X (En ligne)

TABLE DES MATIÈRES

Faits saillants	3
Introduction.....	5
La constitution du Québec et le droit constitutionnel canadien.....	6
Le pouvoir des provinces de modifier leur propre constitution : continuité historique et définition floue.....	7
L'évolution du pouvoir de modification des constitutions provinciales : une continuité affirmée	7
La définition des « constitutions provinciales » : un concept flou et des sources diffuses	9
La modification de la constitution du Québec : entre évolution et formalisation	11
Les limites et incertitudes du pouvoir des provinces de modifier leur constitution	11
La formalisation et la codification des « constitutions provinciales » au Canada.....	14
Les constitutions provinciales au Canada et le droit constitutionnel comparé.....	16
Les ordres constitutionnels internes en contexte fédéral : omniprésence, adoption et modification	16
La « normalité » pour les composantes d'un système fédéral : avoir sa propre constitution	16
L'adoption et la modification des ordres constitutionnels internes.....	18
Les autres enjeux fondamentaux concernant les ordres constitutionnels internes dans les sociétés fédérales	21
La forme et la place des constitutions internes dans la hiérarchie des normes de la société fédérale.....	21
Les possibilités et les contraintes qui s'imposent quant au contenu des constitutions internes.....	23
Conclusion	24
Références.....	27

FAITS SAILLANTS

Le 9 octobre 2025, le gouvernement du Québec, par l'entremise du ministre Simon Jolin-Barrette, a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 1, intitulé *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. Ce geste unilatéral se produit dans le contexte d'un blocage du processus multilatéral de négociations et de modifications de la Constitution du Canada. Cette tendance récente à l'unilatéralisme n'est pas unique au Québec et se produit également ailleurs au pays.

Selon l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les provinces ont le droit d'adopter, si elles le souhaitent, une constitution provinciale formelle et codifiée, c'est-à-dire une loi provinciale portant le titre de « Constitution » et rassemblant certaines des règles les plus importantes prévoyant son organisation et son fonctionnement.

Les provinces ont donc le pouvoir de modifier l'ensemble du contenu de leur constitution propre, à la condition de respecter certaines conditions prévues dans les lois constitutionnelles du Canada. À ce jour, seule la Colombie-Britannique s'est dotée d'une loi qui porte le titre de « Constitution », même si celle-ci demeure incomplète à titre de loi constitutionnelle, en ce sens où elle est plutôt conçue de manière pratique, sans se démarquer par une rédaction solennelle ou par une grande charge symbolique. On peut y voir une certaine adhésion au même type de constitutionnalisme britannique qui sous-tend la constitution canadienne.

L'idée de doter le Québec d'une véritable constitution codifiée n'est par ailleurs pas nouvelle. Elle a été évoquée à plusieurs moments dans l'histoire politique de la province, sans jamais se concrétiser.

Ailleurs dans le monde, de nombreux systèmes fédéraux sont composés d'États membres qui possèdent leur propre « constitution interne ». Cette étude se penche notamment sur d'autres exemples de fédérations, incluant les États-Unis, la Suisse, l'Autriche, l'Australie et l'Allemagne.

Or, la particularité du Canada est que les « constitutions provinciales » sont diffuses et partiellement non écrites. Pour le Québec, l'adoption éventuelle d'une constitution provinciale formelle et codifiée apparaît être une avenue prometteuse pour continuer d'investir pleinement sa propre scène constitutionnelle provinciale, toujours dans le contexte du blocage du processus multilatéral de négociations constitutionnelles.

Pour qu'un tel projet soit couronné de succès, tant sur le fond que sur la forme, il doit cependant être l'objet d'une démarche qui permettrait à cette nouvelle Constitution du Québec d'être le reflet d'un large consensus, tout en assurant à l'ensemble des parties prenantes la possibilité de s'y reconnaître. Le défi est majeur.

INTRODUCTION

Le 9 octobre 2025, le gouvernement du Québec, par l'entremise du ministre Simon Jolin-Barrette, a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 1, intitulé *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*¹. Cette initiative propose l'adoption de trois nouvelles lois² et plusieurs modifications à d'autres lois existantes, incluant la *Loi constitutionnelle de 1867*. La pièce maitresse de cette initiative apparaît sans contredit être la *Constitution du Québec*, l'une des trois lois contenues dans le projet.

La démarche s'inscrit dans un recours accru à l'unilatéralisme constitutionnel et aux gestes d'affirmation posés par différentes provinces. Cette tendance récente, que l'on peut remarquer non seulement au Québec, mais ailleurs au pays, se produit dans le contexte d'un blocage du processus multilatéral de négociations et de modifications de la Constitution du Canada. La période actuelle contraste donc, par exemple, avec les rondes de négociations fédérales-provinciales des années 1980 et 1990, ayant donné lieu aux accords constitutionnels du lac Meech et de Charlottetown (voir Guénette, Mathieu et Mathieu, 2026).

Les manifestations de cette tendance sont multiples. Au Québec, l'adoption en 2022 de la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français* (loi 96³) a été un premier geste en ce sens. Avec cette loi, la province ajoutait deux articles à la *Loi constitutionnelle de 1867*, plus précisément dans le Titre V de celle-ci, portant sur les « Constitutions provinciales ». Ces articles affirment que les « Québécoises et les Québécois forment une nation » (article 90Q.1) et que le « français est la seule langue officielle du Québec. Il est aussi la langue commune de la nation québécoise » (article 90Q.2). Plus tard la même année, le Parlement du Québec adoptait une nouvelle loi modifiant la *Loi constitutionnelle de 1867*, cette fois pour abolir l'obligation des députés de prêter le serment au roi du Canada⁴. Enfin, en juin 2024, le gouvernement du Québec a créé le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, avec le mandat « de recommander des mesures visant à protéger et promouvoir les droits collectifs de la nation québécoise, à assurer le respect de ses valeurs sociales distinctes et de son identité distincte, à garantir le respect des champs de compétence du Québec et à accroître son autonomie au sein de la fédération canadienne » (Gouvernement du Québec, 2024).

Le comité a rendu son rapport en novembre 2024, proposant différentes actions, y compris l'adoption d'une constitution québécoise codifiée (recommandation 1) et d'une loi-cadre sur la défense et l'accroissement de la liberté constitutionnelle du Québec (recommandation 5), de même que la création d'un Conseil constitutionnel non judiciaire (recommandation 7) (Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, 2024).

¹ Projet de loi n° 1 — *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, 43^e légis., 2^e sess. (présentation — 9 octobre 2025).

² Soit la *Constitution du Québec*, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* et la *Loi sur le Conseil constitutionnel*.

³ *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, L.Q. 2022, c. 14.

⁴ *Loi visant à reconnaître le serment prévu par la Loi sur l'Assemblée nationale comme seul serment obligatoire pour y siéger*, L.Q. 2022, c. 30.

Ailleurs au Canada, l'Alberta et la Saskatchewan ont également posé des actes allant dans le sens de l'unilatéralisme constitutionnel, c'est-à-dire dans une démarche d'affirmation ne nécessitant pas de négociation avec le fédéral et les autres provinces. Par exemple, en 2019, le gouvernement de l'Alberta a créé le Fair Deal Panel dont l'objectif était de consulter sa population sur la manière d'améliorer la situation de la province à l'intérieur du Canada. L'une des recommandations du Panel était de tenir un référendum provincial proposant l'abolition de la péréquation, qui a eu lieu en octobre 2021. Bien que la proposition ait été appuyée à plus de 60 %, le gouvernement albertain n'a pas tenté d'entrer en négociation avec le fédéral et les autres provinces à cet effet⁵. Ensuite, en 2022, la province a adopté la *Alberta Sovereignty Within a United Canada Act*⁶, dont l'objectif est de protéger la province contre les actions fédérales qu'elle jugerait inconstitutionnelles ou préjudiciables aux Albertains ou à la prospérité économique de la province. Dans le même ordre d'idées, la Saskatchewan a adopté en 2023 la *Saskatchewan First Act*⁷, laquelle modifie unilatéralement la *Loi constitutionnelle de 1867* — comme le Québec l'avait fait un an plus tôt — afin de réaffirmer l'autonomie de la province dans certains domaines, notamment les ressources naturelles.

À cet unilatéralisme constitutionnel et aux gestes d'affirmation posés par plusieurs provinces, on pourrait ajouter un recours accru à la disposition de dérogation, incluse dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le dépôt récent du projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* s'ancre directement dans cette tendance à l'unilatéralisme.

L'objet de la présente étude n'est pas d'étudier dans le détail ou d'offrir une perspective critique spécifique concernant le projet de loi n° 1 ou la « Constitution du Québec » qu'il contient. Nous proposons plutôt de situer le débat actuel et le processus permettant au Québec d'adopter et de modifier sa propre constitution dans le contexte plus large du droit constitutionnel canadien (partie 1) et du droit constitutionnel comparé (partie 2). Cette démarche est importante pour bien comprendre le contexte juridique dans lequel s'inscrit l'initiative du Québec et de son gouvernement, de même que les enjeux que cela pose et les limites qui s'imposent à son action. Cela permettra aussi de mieux saisir ce qui distingue le Québec des autres entités fédérées au Canada et de celles d'autres systèmes fédéraux à travers le monde.

LA CONSTITUTION DU QUÉBEC ET LE DROIT CONSTITUTIONNEL CANADIEN

Le Québec, à l'instar des autres provinces canadiennes, dispose déjà d'une constitution qui lui est propre. Celle-ci est diffuse et éparpillée, notamment dans des lois québécoises, dans certaines dispositions des lois constitutionnelles du Canada, dans des principes constitutionnels fondamentaux, dans des décisions importantes des tribunaux, dans des conventions constitutionnelles, etc. Or, l'idée de doter le Québec d'une constitution « formelle » et « codifiée » — autrement dit d'une « Constitution du Québec » en bonne et due forme — revient fréquemment dans les débats publics et dans la recherche universitaire

⁵ Une telle modification aurait nécessité l'appui des deux chambres du Parlement du Canada et des assemblées législatives de sept provinces représentant au moins 50 % de la population totale des dix provinces.

⁶ *Alberta Sovereignty Within a United Canada Act*, S.A. 2022, c. A-33.8.

⁷ *Saskatchewan First Act*, S.S. 2023, c. 9.

(voir Albert et Sirota, 2023). Afin de bien saisir les contours historiques et juridiques des enjeux que cela présente, nous traiterons ici du pouvoir des provinces de modifier leur propre constitution interne, de même que de l'évolution et de la formalisation de l'actuelle constitution du Québec.

Le pouvoir des provinces de modifier leur propre constitution : continuité historique et définition floue

Dans une dynamique propre au constitutionnalisme britannique, le pouvoir des provinces de modifier leur propre constitution est marqué autant par la continuité historique que par sa nature diffuse et imprécise. En effet, alors qu'on retrouve ce pouvoir maintenant consacré dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, son existence précède même la création du Canada, comme un bref examen historique permet de le démontrer. Ensuite, malgré leur reconnaissance constitutionnelle, les contours et les limites de ce que sont les constitutions provinciales demeurent flous, si bien qu'il est nécessaire de prendre le temps de les définir.

L'évolution du pouvoir de modification des constitutions provinciales : une continuité affirmée

S'intéresser au pouvoir des provinces canadiennes de modifier leur propre constitution implique d'abord de définir ce qu'est une constitution, de manière générale. Nicole Duplé apporte des éléments de réponse à cette question en affirmant que «le terme “constitution”, formé à partir du mot latin *constitutio*, a trait à l'organisation et au fonctionnement d'un ensemble» (Duplé, 2018, p. 24). Dans le même ordre d'idées, elle précise qu'en droit public, le terme constitution «renvoie à l'ensemble des règles qui pourvoient à l'organisation et au fonctionnement de l'État». Elle ajoute que ces règles «peuvent être de natures diverses» et qu'elles «ont pour but et effet de répartir les fonctions étatiques entre des organes qui seront, au nom de l'État, habilités à prendre des décisions dans leur champ de compétence respectif» (Duplé, 2018, p. 24 et 25). Ainsi, pour une société comme le Québec, la «constitution provinciale» réfère à l'ensemble des normes qui encadrent l'organisation et le fonctionnement de l'État, y compris la structure des institutions, la séparation des pouvoirs, la protection des droits, etc.

Toute société possède nécessairement une constitution, mais la forme que prend cette dernière peut varier d'un cas à l'autre. De manière générale, quand on pense à une constitution, on pense à un document écrit, souvent rédigé dans un moment déterminant de l'histoire d'une société et qui jouit d'une valeur symbolique très élevée. La Constitution des États-Unis ou la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789, en France, en sont des exemples éloquentes. Ces constitutions écrites ont habituellement une valeur que l'on qualifie de «supralégislative», c'est-à-dire qu'elles ont préséance sur toutes les autres règles de droit d'une société. À titre d'exemple, la Constitution canadienne prévoit ceci, à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* : «La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit ». Une telle constitution s'impose ainsi à toutes les autres normes juridiques d'une société.

Or, dans certains systèmes, la constitution prend une forme plus floue et imprécise. C'est le cas au Royaume-Uni, où il n'existe pas de constitution formelle, écrite et supralégislative.

Ainsi, la constitution britannique est un agrégat de normes éparpillées, formées de lois, de décisions de jurisprudence, de principes non écrits, de conventions, d'usages et de pratiques. Cette nature diffuse de la constitution du Royaume-Uni ne l'empêche pas de jouer un rôle similaire à celles d'autres États : elle encadre l'organisation et le fonctionnement de la société.

Avant même la création du Canada moderne, en 1867, les colonies britanniques détenaient déjà une constitution qui leur était propre, de même qu'un certain pouvoir de la modifier. En effet, dès 1865, le Parlement britannique avait adopté la *Colonial Laws Validity Act*, laquelle prévoyait que chaque législature représentative aurait, et serait «réputée avoir eu à tout moment, les pleins pouvoirs pour adopter des lois concernant la constitution, les pouvoirs et la procédure de cette législature» (art. 5). La formulation de l'article est ici importante, puisqu'on ne prévoit pas la *création* ou la mise en place de ce pouvoir, mais plutôt la *reconnaissance* du fait qu'il existe déjà, les colonies étant réputées avoir eu, à tout moment, les pleins pouvoirs pour adopter des lois concernant leur constitution.

Il n'y a donc rien de surprenant à voir ce pouvoir être reconduit, deux ans plus tard, dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (art. 92(1)). On y prévoyait alors la capacité des législatures provinciales de faire des lois relatives à l'«amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur». D'ailleurs, ce pouvoir des provinces, dans ce que deviendra ensuite le Canada, trouvait déjà sa place dans les 72 résolutions de Québec, ayant été négociées en 1864 dans le but d'unir les colonies de l'Amérique du Nord britannique (résolution 42).

Lors du rapatriement constitutionnel de 1982, l'article 92(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* — alors renommé *Loi constitutionnelle de 1867* — a été abrogé et le pouvoir qu'il contenait fut déplacé dans la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, à l'article 45, qui se lit ainsi : «Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province».

Ainsi, depuis 1865, le pouvoir des provinces canadiennes (précédemment des colonies britanniques individuelles) de modifier leur propre constitution a connu trois états distincts ou formulations différentes. La continuité entre les trois articles abordés précédemment ne laisse toutefois aucun doute. En effet, selon Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet :

Le remplacement du paragraphe 92(1) par l'article 45 en 1982 ne visait pas à changer la portée de ce pouvoir provincial, mais simplement à intégrer dans une même partie de la Loi de 1982 toutes les dispositions pertinentes à la modification de la Constitution. En règle générale, la jurisprudence portant sur le paragraphe 92(1) continue donc de valoir pour les fins de l'article 45 (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014, p. 218).

Le regretté Benoît Pelletier était du même avis, affirmant ce qui suit à propos de l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* : «on constate alors que ce nouveau pouvoir constituant provincial se trouve en fait à rejoindre essentiellement la portée de l'ancien

paragraphe 92(1) de la Loi de 1867. Pour bien marquer cette continuité juridique, la Loi de 1982 a d'ailleurs procédé formellement à l'abrogation du paragraphe 92(1) en question» (Pelletier, 1996, p. 117; voir aussi Grammond, 1997, p. 577). Ainsi, il n'y a aucun doute qu'il existe au Canada un pouvoir de modification des constitutions provinciales. Ces dernières sont cependant un objet parfois un peu flou, qu'il est nécessaire de bien définir.

La définition des « constitutions provinciales » : un concept flou et des sources diffuses

Les constitutions provinciales existent donc nécessairement au Canada, puisque la Constitution canadienne inclut un pouvoir formel de les modifier, mais il demeure difficile de définir avec précision ce qu'elles sont. Comme l'affirmait Benoît Pelletier : « Le terme “constitution de la province” n'est défini nulle part dans la Constitution du Canada. En effet, la Loi de 1867 n'en parle pas, pas plus que la Loi de 1982 » (Pelletier, 1996, p. 119). On doit donc d'abord chercher à définir l'objet juridique que sont les constitutions provinciales au Canada, afin de mieux comprendre à quoi s'applique le pouvoir de les modifier.

Il ne s'agit cependant pas d'un exercice facile ou évident, puisque, dans l'esprit de l'héritage du constitutionnalisme britannique, les constitutions provinciales sont des objets diffus, issus de différentes sources de droit ayant différentes forces normatives. En effet, pour reprendre les termes de Benoît Pelletier, « la constitution des provinces canadiennes, à l'instar de la “Constitution du Canada” *au sens large*, se trouve dans une variété d'éléments : des lois d'origine britannique, des lois organiques provinciales, des conventions constitutionnelles et des règles de *common law* » (Pelletier, 1996, p. 119).

Sans prétendre en offrir un portrait exhaustif, nous ferons ici une liste de plusieurs des sources fondamentales de la constitution provinciale actuelle du Québec, en reprenant les catégories mentionnées par Pelletier. Cela inclut d'abord les lois d'origines britanniques et, de manière plus significative, la *Loi constitutionnelle de 1867*. En effet, il faut rappeler que la création du Canada moderne par l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* procède d'un double mouvement, simultanée, d'association et de dissociation. D'un côté, on constate l'union de colonies britanniques déjà existantes — le Canada-Uni, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick —, tandis que de l'autre, les provinces de l'Ontario et du Québec sont créées par la division du Canada-Uni.

Il y a donc, dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, un Titre V intitulé « Constitutions provinciales » (art. 58-90). Si quelques dispositions qu'on y retrouve visent à s'appliquer à toutes les provinces du Canada⁸, on constate rapidement que la grande majorité des articles de ce Titre V concernent l'Ontario et le Québec. La raison est simple : pour la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, deux articles précisent simplement que les institutions déjà en place demeurent⁹, alors que pour l'Ontario et le Québec, il faut créer

⁸ On peut penser, par exemple, à l'article 58 : « Il y aura, pour chaque province, un officier appelé lieutenant-gouverneur, lequel sera nommé par le gouverneur-général en conseil par instrument sous le grand sceau du Canada ».

⁹ Voir l'article 64 : « La constitution de l'autorité exécutive dans chacune des provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse continuera, sujette aux dispositions de la présente loi, d'être celle en existence lors de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité de la présente loi » et l'article 88 : « La constitution de la législature de chacune des provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick continuera, sujette aux dispositions de la présente loi, d'être celle en existence à l'époque de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité de la présente loi ».

de nouvelles institutions législatives et exécutives pour remplacer celles qui existaient sous le régime de l'Acte d'Union de 1840. Par exemple, les articles 69 à 87 portent exclusivement sur les nouvelles législatures du Québec et de l'Ontario. Par nécessité, plusieurs de ces articles font donc partie de la constitution de ces deux provinces¹⁰.

Une partie importante de la constitution provinciale du Québec se trouve aussi dans ce que Benoît Pelletier qualifiait de « lois organiques provinciales ». L'utilisation de ce terme est intéressante en ce que les lois organiques ont habituellement pour raison d'être de préciser et de mettre en application des articles d'une constitution qui concernent l'organisation de l'État et de ses pouvoirs. Or, dans les systèmes comme la France (Cartier, 2020) ou la Belgique (Hachez et Neven, 2020), les lois « organiques » ou « spéciales » sont une catégorie de normes qui se situe entre la constitution formelle et les lois ordinaires. Autrement dit, les lois organiques doivent respecter les dispositions d'ordre constitutionnel, mais elles ont préséance sur les simples lois adoptées par un législateur ordinaire.

Une telle catégorie de normes n'existe pas au Canada. Il faut donc comprendre que l'expression « lois organiques provinciales » désigne ici des lois qui portent sur l'organisation et le fonctionnement de l'État, mais sans être dotées d'un caractère formellement supralégislatif. Plusieurs lois québécoises entrent dans cette catégorie, incluant les suivantes :

- *Loi sur l'Assemblée nationale*¹¹
- *Loi sur l'exécutif*¹²
- *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹³
- *Charte des droits et libertés de la personne*¹⁴
- *Charte de la langue française*¹⁵
- *Loi électorale*¹⁶
- *Loi sur la consultation populaire*¹⁷

Uniquement à la lecture de leur titre, on comprend aisément pourquoi ces lois font partie de la constitution provinciale du Québec : elles portent sur le fonctionnement de l'État, notamment la séparation et l'organisation des pouvoirs, la participation de la population aux processus étatiques, la protection des droits, etc.

Enfin, la dernière catégorie de sources qui composent les constitutions provinciales est plus diffuse et composite : elles rassemblent des normes non écrites de différentes natures. On y trouve des règles de *common law* héritées du Royaume-Uni, des principes

¹⁰ Il est à noter que pour les autres provinces, ce sont les instruments ayant prévu leur admission à l'intérieur du Canada ou leur création qui contiennent des dispositions similaires. Voir la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, les *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique* (1871), les *Conditions de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard* (1873), la *Loi sur l'Alberta* (1905), la *Loi sur la Saskatchewan* (1905) et la *Loi sur Terre-Neuve* (1949).

¹¹ *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1.

¹² *Loi sur l'exécutif*, RLRQ, c. E-18.

¹³ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16.

¹⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

¹⁵ *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11.

¹⁶ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3.

¹⁷ *Loi sur la consultation populaire*, RLRQ, c. C-64.1.

constitutionnels sous-jacents — comme la démocratie et la protection des minorités¹⁸ — et des conventions constitutionnelles concernant, par exemple, le fonctionnement de notre système parlementaire¹⁹. Toutes les règles politiques qui permettent la formation des gouvernements fédéral ou provinciaux font ainsi partie de cette catégorie.

On peut donc *in fine* constater le caractère diffus des constitutions provinciales, comme le fait elle-même remarquer la Cour suprême du Canada en 1987 dans l'arrêt *SEFPO*²⁰, dans lequel elle affirme que la « constitution de l'Ontario, comme celle des autres provinces et du Royaume-Uni, mais contrairement à celle de nombreux États, ne se trouve pas dans un document complet appelé constitution » (voir aussi Cauchon et Taillon, 2020). Cela ajoute une certaine complexité, justement en ce qui concerne la modification de ces constitutions provinciales : quelles sont les règles à respecter pour modifier le contenu d'une constitution aussi éparse, et quels sont les effets de cette nature diffuse des constitutions provinciales sur leur procédure de modification ?

La modification de la constitution du Québec : entre évolution et formalisation

Dans la présente sous-section, nous nous intéresserons à deux scénarios distincts de modification des constitutions provinciales. D'abord, nous examinerons le cas actuel de la modification des normes constitutionnelles des provinces, incluant des exemples antérieurs de modifications de la constitution provinciale du Québec et certains débats qui subsistent à cet effet. Ensuite, nous nous tournerons vers un scénario plus particulier de modification de la constitution d'une province, soit celui de la formalisation et de la codification d'une telle constitution à travers l'adoption, par exemple, d'une véritable Constitution du Québec.

Les limites et incertitudes du pouvoir des provinces de modifier leur constitution

D'entrée de jeu, rappelons que l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* s'ouvre avec la précision suivante : « Sous réserve de l'article 41 », impliquant donc que le pouvoir des provinces de modifier leur constitution ne peut porter sur les enjeux mentionnés à cet article. Dans le cas d'une constitution provinciale, ces enjeux relèvent du lieutenant-gouverneur et du pouvoir des législatures de modifier elles-mêmes la constitution de leur province. Il est donc impossible pour les provinces de modifier leur constitution d'une manière qui changerait l'une de ces deux matières.

Une autre limite au pouvoir constituant des provinces se retrouve dans la procédure bilatérale (art. 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*). Puisque cette procédure vise explicitement les « dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province », ces dispositions de la Constitution du Canada, même en considérant qu'elles appartiennent à la « constitution » des provinces, ne peuvent être modifiées par une simple loi provinciale. Cela inclut l'obligation du Québec d'adopter et de publier ses lois en anglais et en français (art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*), qui se retrouve donc hors de la portée du pouvoir des provinces de modifier leur propre constitution.

¹⁸ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

¹⁹ *Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

²⁰ *Le procureur général de l'Ontario c. SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, par. 83.

Enfin, rappelons qu'une partie des constitutions provinciales se trouve dans les lois constitutionnelles du Canada, y compris dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Bien qu'il existe des débats à cet effet on peut donc penser que les provinces ont le pouvoir de modifier l'ensemble du contenu de leur constitution, peu importe où il se trouve et incluant les lois constitutionnelles du Canada, à la condition de respecter les conditions mentionnées précédemment (interdiction de modifier la charge de lieutenant-gouverneur ou les articles de la Constitution portant sur l'anglais ou le français dans une province).

Pour illustrer ce qui précède, nous utiliserons ici quelques exemples que nous regrouperons en trois catégories. La première concerne des lois québécoises de nature constitutionnelle, mais qui ne touchent en rien aux dispositions des lois constitutionnelles du Canada. On pense ici à la *Loi sur l'Assemblée nationale*, à la *Charte des droits et libertés de la personne* ou à la *Loi électorale*. Comme cela a été abordé plus haut, ces normes font partie de la « constitution de la province » du Québec. La capacité du Québec et la procédure adaptée pour modifier ces lois ou en adopter d'autres similaires ne font aucun doute : il s'agit de procéder par l'adoption d'une simple loi ordinaire, en suivant la procédure parlementaire habituelle. Puisque le Québec a adopté lui-même ces lois, il peut les modifier à sa guise, même s'il doit respecter certaines règles incluses dans la Constitution du Canada.

Avec le temps, certaines pratiques concernant la modification de ces lois ordinaires ont pu s'implanter, de manière à rechercher — sans rendre obligatoire — un degré plus élevé de consentement. À titre d'exemple, pendant longtemps, les modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne* étaient adoptées par consensus à l'Assemblée nationale, et ce, même si cette loi pouvait parfaitement être modifiée à la simple majorité, comme toutes les autres lois québécoises. Bien que cette pratique n'ait pas toujours été suivie dans les dernières années (Bourgeois et Leckey, 2024), elle demeure ancrée comme un idéal à rechercher pour la modification d'un texte aussi fondamental que la Charte québécoise.

Dans la même veine, le mode de scrutin lors des élections provinciales, prévu dans la *Loi électorale du Québec*, peut également être modifié par une simple loi québécoise. Or, lorsque le Québec a songé à réformer son mode de scrutin, en 2019-2020, le projet de loi qui a été présenté à cet effet conditionnait l'entrée en vigueur d'une telle réforme à son approbation lors d'un référendum²¹, démontrant ainsi le désir de rehausser le seuil pour la modification de certaines lois. Si la réforme du mode de scrutin au Québec a été abandonnée avant d'être soumise à l'opinion populaire, des référendums ont été organisés dans d'autres provinces précisément sur cette question (Verville, 2020). Ces exemples témoignent donc d'une volonté, pour certains enjeux, de procéder à la modification de lois québécoises faisant partie de la « constitution de la province » tout en requérant un degré d'adhésion plus élevé que celui d'une simple majorité parlementaire.

La deuxième catégorie inclut des modifications à la constitution provinciale du Québec qui interagissent avec des dispositions incluses dans des lois constitutionnelles du Canada. L'exemple le plus évocateur de ce scénario est sans contredit l'abolition du Conseil législatif

²¹ Projet de loi n° 39 – *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, 42^e légis., 2^e sess. (adoption du principe — 8 octobre 2020).

du Québec, en 1968. Jusqu'à ce moment, le Parlement du Québec était bicaméral, composé d'une chambre basse appelée Assemblée législative du Québec et d'une chambre haute, appelée Conseil législatif du Québec. Le Québec était aussi la toute dernière province à avoir une chambre haute²². Or, l'existence même du Conseil législatif du Québec est prévue aux articles 71 à 79 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui fait partie de la Constitution du Canada. Malgré cela, le Québec en viendra à abolir son Conseil législatif en 1968 par l'adoption d'une simple loi provinciale... et avec l'approbation du Conseil législatif lui-même²³. Même si cette abolition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1969, les articles correspondants de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'ont jamais été abrogés.

La dernière catégorie de modifications que le pouvoir de l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* permet aux provinces d'apporter à leur constitution est plus récente. Elle est l'objet d'importants débats, notamment au sein de la communauté universitaire. Il s'agit des lois provinciales qui aspirent à modifier directement le texte des lois constitutionnelles canadiennes en y ajoutant de nouvelles dispositions, qui feront partie de leur constitution provinciale. Cette proposition doctrinale formulée par Hubert Cauchon et Patrick Taillon (2020) a été reprise par le gouvernement du Québec en 2021, quand il a déposé son projet de loi 96, *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*.

Le projet de loi contenait deux articles qui se sont ajoutés à la *Loi constitutionnelle de 1867*, concernant la nation québécoise (art. 90Q.1) et sa langue officielle (art. 90Q.2). Le premier ministre du Canada de l'époque, Justin Trudeau, a estimé qu'une telle modification était permise (Marquis, 2021) et la Chambre des communes du Canada a adopté une résolution, à 281 votes contre 2, reconnaissant le pouvoir du Québec d'utiliser un tel procédé²⁴. Cette loi a été adoptée en juin 2022.

Même si plusieurs experts ont soulevé des réserves quant à ce processus et ses effets réels (voir Morin, 2022; St-Hilaire, 2022; Macfarlane, 2023), le même procédé a été réutilisé par la suite. En effet, toujours en 2022, le Parlement du Québec a adopté une autre loi modifiant la *Loi constitutionnelle de 1867*: la *Loi visant à reconnaître le serment prévu par la Loi sur l'Assemblée nationale comme seul serment obligatoire pour y siéger*. Cette loi visait à abolir l'obligation des députés de l'Assemblée nationale de prêter serment au roi ou à la reine du Canada. Ainsi, après son adoption, des députés ont pu exercer leurs fonctions sans prêter ce serment.

S'inspirant de cette pratique, la Saskatchewan a également modifié la *Loi constitutionnelle de 1867* en 2023 en adoptant la *Saskatchewan First Act*. Il est par ailleurs intéressant de noter que la loi saskatchewanaise précise inscrire son nouvel article 90S.1 immédiatement après la modification apportée par le Québec: « *The Constitution of*

²² La Nouvelle-Écosse était précédemment la dernière province en date à avoir abolie son Conseil législatif, en 1928.

²³ *Loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1968, c. 9.

²⁴ Chambre des communes, *Journal des débats*, 2^e sess., 43^e légis., 16 juin 2021, vote n° 146 :

Que la Chambre convienne que l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* confère au Québec et aux provinces la compétence exclusive pour modifier leurs constitutions respectives, et prenne acte de la volonté du Québec d'inscrire dans sa constitution que les Québécoises et les Québécois forment une nation, que le français est la seule langue officielle du Québec et qu'il est aussi la langue commune de la nation québécoise.

Saskatchewan is amended by adding the following section after section 90Q.2 of the Constitution Act, 1867».

Ainsi, malgré les limites de l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et les critiques formulées par certains experts, on constate jusqu'ici que le pouvoir de modification unilatéral des provinces a été utilisé à quelques reprises pour ajouter des articles dans leur «section provinciale» des lois constitutionnelles canadiennes, et plus précisément de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Bien qu'il ne s'agisse que d'une codification administrative et non d'une version officielle des lois constitutionnelles canadiennes, il n'est pas banal de noter que le ministère de la Justice du Canada a ajouté ces nouveaux articles à sa version électronique de la *Loi constitutionnelle de 1867*, disponible en ligne.

La formalisation et la codification des «constitutions provinciales» au Canada

Un autre pouvoir que l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* donne aux provinces canadiennes est celui d'adopter, si elles le souhaitent, une constitution provinciale formelle et codifiée, c'est-à-dire une loi provinciale portant le titre de «Constitution» et rassemblant certaines des règles les plus importantes prévoyant son organisation et son fonctionnement.

Si l'existence de ce pouvoir ne fait nul doute, il peut sembler surprenant qu'une seule province ne l'ait utilisé jusqu'à présent. Il s'agit de la Colombie-Britannique, qui se distingue pour avoir adopté sa *Constitution Act* au moment même de son admission dans le Canada, en 1871. Et bien que cette loi ait évolué à travers l'histoire (Sharman, 1984), elle est demeurée une constante dans le paysage constitutionnel de la province. Or, quelques précisions s'imposent au sujet de ce document législatif.

D'abord, la *Constitution Act* de la Colombie-Britannique utilise le concept de «loi constitutionnelle» dans l'esprit du constitutionnalisme britannique de *common law*, et non dans celui de la tradition continentale européenne. Ainsi, comme l'écrit Campbell Sharman: «Même ce nom reflète plutôt un accident de l'histoire qu'une différence substantielle entre la *Constitution Act* de la Colombie-Britannique et les lois couvrant des sujets similaires dans les autres provinces» (Sharman, 1984, p. 91). Sharman présente ensuite, pour appuyer son argument, les lois des neuf autres provinces canadiennes portant sur l'organisation des pouvoirs législatif et exécutif, insistant sur le fait que la *Constitution Act* de la Colombie-Britannique n'est, autrement que par son nom, pas tellement différente dans son contenu que d'autres lois ordinaires des provinces qui font partie de leur «constitution provinciale».

Dans le même ordre d'idée, Erin Crandall souligne que « la *Constitution Act* de la Colombie-Britannique ne contient pas l'intégralité de la constitution de la province », ajoutant que «ce qui y manque n'est pas nécessairement clair » (Crandall, 2022, p. 179). Ainsi, la *Constitution Act* est, en quelque sorte, une constitution incomplète, à laquelle on doit ensuite ajouter plusieurs normes qui viennent donner un portrait plus complet de la «constitution de la province». Le parallèle est alors évident entre cette *Constitution Act* de la Colombie-Britannique et les lois constitutionnelles du Canada, qui sont également incomplètes à plusieurs égards (Guénette, 2015). La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit

notamment l'organisation des pouvoirs exécutif et législatif du Canada; la *Constitution Act* de la Colombie-Britannique prévoit la même chose pour cette province. On peut donc y voir une certaine adhésion au même type de constitutionnalisme britannique. De plus, ces deux lois constitutionnelles n'ont pas le symbolisme qu'on accole habituellement aux constitutions dans les pays d'Europe continentale. Elles sont plutôt conçues de manière pratique, sans se démarquer par une rédaction solennelle ou par une grande charge symbolique.

Or, au Québec, où la tradition de droit civil est dominante, l'idée de doter la province d'une véritable constitution qui serait codifiée, plus complète et qui aurait une valeur symbolique plus importante est présente depuis de nombreuses décennies. Cette idée est d'ailleurs cohérente avec la culture constitutionnelle de l'Europe continentale et diffère ainsi des lois constitutionnelles du Canada et de la *Constitution Act* de la Colombie-Britannique. Évidemment, il n'est pas ici question de l'adoption d'une constitution formelle d'un Québec souverain — qui demeure néanmoins un projet bien présent —, mais plutôt de formaliser et de codifier les normes constitutionnelles les plus importantes de la province du Québec dans un document qui serait conforme à la Constitution du Canada, mais qui aurait justement une valeur symbolique pour le Québec.

Sans retracer toute l'histoire de cette idée (voir, par exemple, Turp, 2013), elle semble remonter au moins à 1858, quand Joseph-Charles Taché proposa l'adoption, pour chaque province, d'«une *constitution écrite*, comportant pour la législature l'obligation d'y obéir sous peine de voir ses actes frappés de nullité par un tribunal» (Taché, 1858, cité dans Turp, 2008, p. 136). L'idée devient véritablement populaire un siècle plus tard, quand elle est reprise dans les années 1960 par divers partis politiques, incluant l'Union nationale et le Parti libéral du Québec (Turp, 2008, p. 136 et suiv.). Après le rapatriement constitutionnel de 1982, même le Parti québécois jongla avec l'idée de proposer une constitution interne au Québec, processus auquel participera le ministre Jacques-Yvan Morin. Et après l'échec du référendum de 1995, le député Daniel Turp, du Parti québécois, déposa deux projets de Constitution du Québec à l'Assemblée nationale²⁵.

Or, si l'idée a toujours attiré un certain nombre de personnes, elle ne s'est jamais concrétisée, du moins jusqu'ici. Les choses pourraient toutefois changer, puisque le gouvernement du Québec a récemment déposé le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, lequel inclut justement un nouveau projet de Constitution du Québec. Plusieurs questions se posent alors évidemment quant à l'adoption éventuelle d'une constitution québécoise formelle et codifiée. On peut penser notamment au processus d'adoption et de modification d'une telle constitution : doit-on soumettre l'approbation de cette nouvelle constitution à un référendum ? Sa modification doit-elle recueillir l'appui d'une majorité qualifiée à l'Assemblée nationale, au lieu d'une majorité simple ? Comment impliquer la population dans le processus d'élaboration de sa constitution ?

Outre le processus, d'autres questions majeures se posent. On pense notamment à la place de cette constitution dans la hiérarchie des normes : une Constitution du Québec

²⁵ Voir le Projet de loi n° 191 – *Constitution du Québec*, 38^e légis., 1^{re} sess. (présentation – 22 mai 2007) et le Projet de loi n° 196 – *Constitution québécoise*, 38^e légis., 1^{re} sess. (présentation – 18 octobre 2007).

Quels pouvoirs le Québec détient-il sur son ordre constitutionnel interne ?

devra assurément respecter la Constitution du Canada, mais comment pourra-t-elle s'imposer aux autres lois québécoises ? De même, quel devrait être le contenu de cette constitution ? Quelles sont les contraintes pour les constitutions internes et quelles sont les possibilités qui s'offrent au Québec ? Un éclairage comparatif peut apporter des éléments de réponse à ces questions.

LES CONSTITUTIONS PROVINCIALES AU CANADA ET LE DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

Afin de mieux comprendre le cas du Canada, il est utile de s'attarder plus largement aux ordres constitutionnels internes en contexte fédéral. Ainsi, nous nous intéresserons d'abord à la présence de « constitutions internes » et aux processus permettant d'adopter ou de modifier les textes constitutionnels des composantes d'un système fédéral, avant de nous pencher sur les autres enjeux fondamentaux qui concernent les pouvoirs constituants internes dans les sociétés fédérales.

Les ordres constitutionnels internes en contexte fédéral : omniprésence, adoption et modification

Dans les systèmes fédéraux, les entités fédérées — comme les provinces canadiennes — ont habituellement une constitution qui leur est propre. En effet, il s'agit là bien davantage de la règle que de l'exception. Une fois cela dit, il importe donc de s'intéresser à la façon dont ces ordres constitutionnels internes en contexte fédéral sont adoptés, puis comment ils peuvent être modifiés.

La « normalité » pour les composantes d'un système fédéral : avoir sa propre constitution

Un point de départ s'impose : il est normal pour les États membres d'un système fédéral (ou quasi fédéral, comme le sont l'Espagne et l'Italie) de posséder sa propre « constitution interne » et son propre pouvoir de modifier le contenu de cette constitution — ce qu'on nomme communément un « pouvoir constituant ». James A. Gardner a une formule toute simple pour expliquer ce que sont ces documents constitutionnels internes et le phénomène dans lequel ils s'inscrivent : « Le constitutionnalisme subétatique n'est rien d'autre que l'application des principes du constitutionnalisme à des constitutions subétatiques » (Gardner, 2008, p. 327).

Cet ordre constitutionnel interne s'ajoute nécessairement à celui de la société fédérale dans son ensemble. Dans une province donnée (ou dans un canton, un *Land*, une région, une communauté autonome, etc.), deux ordres constitutionnels cohabitent donc : l'englobant et le particulier. Cela n'est pas tellement différent du dédoublement des systèmes politiques et de leurs institutions dans toute société fédérale : un système est provincial, avec son gouvernement, son parlement, son système de protection des droits fondamentaux, et l'autre est fédéral, avec les mêmes composantes. Ainsi, une constitution interne est semblable à la constitution d'un État souverain, mais avec les ajustements nécessaires que le contexte requiert, soit le fait que la constitution interne s'inscrit dans un contexte qui la dépasse : elle participe à un tout qui est plus grand qu'elle.

Quant au « pouvoir constituant » des composantes d'un système fédéral, on peut le définir comme « la compétence dont dispose une entité fédérée pour adopter [et modifier], dans le respect des limites fixées par la constitution fédérale, une constitution fédérée, c'est-à-dire un texte caractérisé par une certaine rigidité et doté d'une suprématie par rapport aux autres normes fédérées » (Peiffer, 2017, p. 8). Autrement dit, le pouvoir constituant « interne » d'un État membre est directement relié au degré de contrôle qu'il peut exercer sur la substance de son ordre constitutionnel interne : plus ce degré de contrôle est vaste, plus son pouvoir constituant est important. Le contraire est aussi vrai : plus le degré de contrôle que les États membres d'un système fédéral peuvent exercer sur le contenu de leur propre ordre constitutionnel interne est mince, plus leur pouvoir constituant est limité.

Un constat apparaît alors tout naturel : dans toute société fédérale, les États membres auront nécessairement des « normes constitutionnelles internes », mais ils n'auront pas forcément de « pouvoir constituant interne ». En effet, dans tout système fédéral, un encadrement normatif viendra prévoir, par exemple, comment les institutions propres à chaque ordre de gouvernement sont organisées, comment sont élus les membres du pouvoir législatif des entités fédérées, etc. (Brouillet, 2003, p. 97 ; Laforest, 2014, p. 130 ; Guénette, 2023, p. 16). Ainsi, les États membres ont forcément des « normes constitutionnelles internes ». Or, s'ils n'ont aucun contrôle sur le contenu de ces normes, s'ils n'ont pas la possibilité d'influencer directement le processus de modification de celles-ci, on devra conclure que les États membres n'ont alors pas de « pouvoir constituant interne ».

Formulé autrement, s'il est nécessaire que des normes constitutionnelles organisent le fonctionnement des États membres d'une société fédérale, il est également possible que ces mêmes États membres n'aient pas le pouvoir d'apporter de manière autonome des modifications aux normes constitutionnelles qui les concernent exclusivement. Lorsque c'est le cas, on devra conclure qu'un État membre n'a pas de « pouvoir constituant interne ».

Tel que mentionné en introduction de cette partie, la normalité pour les États membres d'une société fédérale reste d'avoir leur « constitution interne » et leur propre « pouvoir constituant ». Évidemment, le pouvoir constituant d'un État membre d'un régime fédéral ne peut pas être illimité, puisque cela aurait pour conséquence de faire de lui un véritable État souverain. On accepte donc qu'il existe des limites et des contraintes au pouvoir constituant des États membres, tant et aussi longtemps que ces derniers sont en mesure d'exercer une influence sur le contenu de certaines de leurs normes constitutionnelles internes. De même, l'ordre constitutionnel d'un État membre se limite nécessairement aux enjeux qui ne s'appliquent qu'à lui : il ne peut s'étendre aux pouvoirs d'un autre ordre de gouvernement, aux enjeux propres au fédéralisme, aux institutions partagées, etc.

Un bref examen comparatif nous apprend rapidement, par exemple, qu'aux États-Unis (Gardner, 2021), en Suisse (Belser, 2021), en Autriche (Gamper, 2021), en Australie (Aroney, 2021) et en Allemagne (Reutter, 2021), les États membres de ces fédérations ont tous des « constitutions internes ». Le Canada s'inscrit aussi dans cette dynamique, comme nous l'avons vu précédemment, mais avec la particularité que les « constitutions provinciales » au Canada sont diffuses et partiellement non écrites. De leur côté, les États régionaux que

sont l'Espagne et l'Italie prévoient tous deux que leurs communautés autonomes (Colino, 2009) et leurs régions (Palermo, 2008) ont des statuts d'autonomie. Bien qu'on les nomme différemment, ces statuts d'autonomie prennent aussi la forme de « constitutions internes ».

L'exception qui vient ici confirmer la règle est la Belgique. Dans ce jeune État fédéral, tant les régions que les communautés (les deux types d'entités fédérées qu'on y retrouve) « ne peuvent pas adopter leur propre constitution » (Peiffer, 2017, p. 8). Comme l'écrit Wouter Pas, « contrairement à la règle générale dans presque tous les États fédéraux, les entités fédérées belges ne disposent pas de leur propre constitution. Les institutions des communautés et des régions sont définies dans la Constitution fédérale et dans les lois spéciales » (Pas, 2004, p. 168). Il existe donc bel et bien des normes constitutionnelles qui encadrent la vie constitutionnelle des entités fédérées belges, mais les régions et les communautés n'ont aucun pouvoir de les modifier : elles n'ont donc pas de pouvoir constituant interne.

Dans un ouvrage récemment publié, nous nous sommes intéressés à la question des ordres constitutionnels internes dans une dizaine de systèmes fédéraux, dans le cadre d'une étude plus large de la modification constitutionnelle dans ces systèmes (voir Guénette, 2025). Les cas à l'étude étaient l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, la Suisse et l'Union européenne²⁶. De tous ces pays, seule la Belgique n'a pas de système de « constitutions internes », comme le montre le tableau suivant, repris de cet ouvrage et indiquant quelles sont les dispositions constitutionnelles pertinentes pour chaque cas :

Tableau 1. Dispositions constitutionnelles de dix systèmes fédéraux

Systèmes	Dispositions pertinentes	Présence de constitutions internes
Allemagne	Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, art. 28	Oui
Australie	Constitution de 1900, art. 106 et 107	Oui
Autriche	Loi constitutionnelle de 1920, art. 99	Oui
Belgique	Aucune	Non
Canada	<i>Loi constitutionnelle de 1982</i> , art. 45	Oui
Espagne	Constitution espagnole de 1978, art. 147	Oui
États-Unis	Aucune	Oui
Italie	Constitution de la République italienne, art. 123	Oui
Suisse	<i>Constitution fédérale de la Confédération suisse</i> , art. 51 et 52	Oui
Union européenne	Aucune	Oui

L'adoption et la modification des ordres constitutionnels internes

En matière d'adoption et de modification d'une constitution interne, deux dimensions distinctes doivent alors être approfondies. D'abord, on doit se pencher sur les exigences

²⁶ Le cas de l'Union européenne est ici moins pertinent, puisqu'il est évident que ses États membres ont tous leur propre constitution. Il reste néanmoins pertinent dans le cadre de l'ouvrage mentionné pour l'étude du reste de la procédure de modification des systèmes fédéraux examinés.

procédurales rattachées à l'adoption ou à la modification d'un ordre constitutionnel interne. Ensuite, on doit aussi se demander si la constitution interne est adoptée et modifiée de manière unilatérale ou de manière bilatérale, requérant alors une intervention de la part de l'État central.

En Suisse, la procédure pertinente est entièrement codifiée dans la *Constitution fédérale de la Confédération suisse*. On lit à l'article 51 (1) que «[c]haque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande ». La situation est ainsi fort simple, c'est-à-dire que les cantons doivent impérativement adopter une constitution et en permettre la modification, ces deux processus nécessitant l'intervention et l'assentiment d'une majorité de leur population, lors d'un référendum. Le processus est donc unilatéral. Quant aux exigences procédurales, la seule contrainte est l'acceptation par le peuple de la nouvelle constitution ou de sa modification.

La Constitution autrichienne (art. 99) prévoit aussi expressément la procédure à suivre pour modifier les constitutions internes des États membres : « Une loi constitutionnelle de Land ne peut être adoptée que si la moitié des députés au parlement du Land est présente et si elle recueille la majorité des deux tiers des votants ». En Italie, la procédure est encore plus détaillée, comme on le remarque à la lecture de l'article 123 de sa Constitution :

Chaque Région a un statut qui, en harmonie avec la Constitution, en fixe la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement. [...]

Le statut est adopté et modifié par le Conseil régional par une loi approuvée à la majorité absolue de ses membres, au moyen de deux délibérations successives à un intervalle de deux mois au moins. [...] Le Gouvernement de la République peut soulever la question de constitutionnalité sur les statuts régionaux devant la Cour constitutionnelle, dans les trente jours suivant leur publication.

Le statut est soumis à référendum populaire si un cinquantième des électeurs de la Région ou un cinquième des membres du Conseil régional en font la demande, trois mois au plus après sa publication. Le statut soumis à référendum populaire n'est promulgué que s'il est approuvé à la majorité des voix valables.

La situation est différente en Espagne, où la Constitution laisse une marge de manœuvre aux communautés autonomes, indiquant simplement que «[t]oute révision des statuts suivra la procédure établie par ceux-ci et exigera, en tout cas, l'approbation des Cortès générales [le Parlement espagnol], au moyen d'une loi organique» (Constitution espagnole, art. 147 (3)). Les communautés autonomes sont ainsi libres de déterminer le processus de modification de leur statut d'autonomie, mais on note ici que le processus est bilatéral, puisque le Parlement espagnol doit approuver la modification.

Dans d'autres systèmes, comme aux États-Unis, la Constitution est silencieuse quant au processus d'adoption ou de modification des constitutions internes (Gardner, 2021, p. 299).

Quels pouvoirs le Québec détient-il sur son ordre constitutionnel interne ?

Des pratiques sont alors adoptées et les États ont une certaine marge de manœuvre :
« La Constitution américaine ne fait aucune mention des constitutions subétatiques ; le pouvoir des États d'adopter de telles constitutions était non seulement bien établi en 1789, mais était considéré comme inhérent à la souveraineté dont jouissaient les États d'origine. En conséquence, les procédures d'adoption et de modification des constitutions des États sont entièrement réglementées par les États eux-mêmes dans leurs propres constitutions » (Gardner, 2021, p. 299)

La situation est similaire en Allemagne en ce qui concerne les constitutions des *Länder* (Reutter, 2021, p. 151).

Au Canada, comme nous l'avons vu précédemment, c'est l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui prévoit ce pouvoir, en des termes bien simples : « Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province ». Puisque c'est la législature de la province concernée qui est compétente, cela implique qu'elle doit procéder par l'adoption d'une simple loi. La « procédure de modification » est ainsi prévue par la Constitution du Canada, et elle est la même que celle en place pour le processus législatif ordinaire. De même, on remarque que cette compétence est « exclusive », et donc non seulement que le processus est unilatéral, mais aussi que le fédéral n'a pas compétence pour intervenir dans ce qui relève des ordres constitutionnels des provinces. Précisons en ce sens que la situation canadienne est semblable à celle en place en Australie (Aroney, 2021, p. 41).

En ce sens, toujours en réutilisant les données publiées dans l'ouvrage mentionné précédemment (Guénette, 2025), le tableau suivant indique le degré de contrôle que les États membres détiennent sur la modification de leur constitution interne dans dix systèmes fédéraux différents :

Tableau 2. Degré de contrôle des États infranationaux sur leurs constitutions internes

Systèmes	Dispositions pertinentes	Degré de contrôle
Allemagne	Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, art. 28	Unilatéral, sans contrainte
Australie	Constitution de 1900, art. 106 et 107	Unilatéral, sans contrainte
Autriche	Loi constitutionnelle de 1920, art. 99	Unilatéral, avec contrainte
Belgique	Aucune	Ne s'applique pas
Canada	<i>Loi constitutionnelle de 1982</i> , art. 45	Unilatéral, sans contrainte
Espagne	Constitution espagnole de 1978, art. 147	Bilatéral
États-Unis	Aucune	Unilatéral, sans contrainte
Italie	Constitution de la République italienne, art. 123	Unilatéral, avec contrainte
Suisse	<i>Constitution fédérale de la Confédération suisse</i> , art. 51 et 52	Unilatéral, avec contrainte
Union européenne	Aucune	Unilatéral, sans contrainte

Un spectre se décline donc entre un grand contrôle des composantes d'un État fédéral sur la modification de leur ordre constitutionnel interne, d'un côté, et un contrôle fort limité de

l'autre. Cela nous indique que les provinces canadiennes jouissent effectivement d'une grande latitude pour modifier les normes constitutionnelles qui ne concernent qu'elles, ce qui vient également appuyer l'étude proposée dans la partie 1 du présent texte.

Les autres enjeux fondamentaux concernant les ordres constitutionnels internes dans les sociétés fédérales

Au-delà du fait de posséder sa propre constitution interne et d'exercer un degré de contrôle plus ou moins grand sur la modification de celle-ci, plusieurs autres enjeux concernant les ordres constitutionnels internes dans les sociétés fédérales sont d'une grande importance. Nous nous pencherons d'abord sur la forme et la place des constitutions internes dans la hiérarchie des normes, avant de nous tourner vers les possibilités et les contraintes qui s'imposent aux États membres et à leur constitution en ce qui concerne le contenu de cette dernière.

La forme et la place des constitutions internes dans la hiérarchie des normes de la société fédérale

Dans la plupart des systèmes fédéraux prévoyant l'existence de constitutions internes pour leurs États membres, ces constitutions prendront la forme d'un document écrit à l'intérieur duquel l'ensemble des normes constitutionnelles sont codifiées. On peut penser à la Constitution de la Californie, aux États-Unis; à la *Constitution de la République et canton de Genève*, en Suisse; à la Constitution de l'État libre de Bavière, en Allemagne; au Statut d'autonomie de la Catalogne, en Espagne, au Statut spécial pour le Trentin-Haut-Adige, en Italie, etc. Intéressons-nous à quelques-uns de ces exemples.

La Constitution de la Californie s'ouvre avec un préambule, puis contient une trentaine d'articles, incluant une déclaration des droits (art. I), un article sur le pouvoir législatif (art. IV), un article sur le pouvoir exécutif (art. V), un article sur le pouvoir judiciaire (art. VI), un article sur les gouvernements locaux (art. XI) et une procédure d'amendement (art. XVIII).

De son côté, la *Constitution de la République et canton de Genève* contient plus de 200 articles, prévoyant par exemple que la « République de Genève est un État de droit démocratique fondé sur la liberté, la justice, la responsabilité et la solidarité » (art. 1), que la « souveraineté réside dans le peuple, qui l'exerce directement ou par voie d'élection » (art. 2), que l'« État est laïque » (art. 3) et que la « langue officielle est le français » (art. 5). D'autres articles portent également sur les droits fondamentaux (art. 14 et suiv.), sur les droits politiques (art. 44 et suiv.), sur le pouvoir législatif (art. 80 et suiv.), le pouvoir exécutif (art. 101 et suiv.) et le pouvoir judiciaire (art. 116 et suiv.).

Ces deux exemples illustrent notamment (1) la forme que peuvent prendre les ordres constitutionnels internes et (2) la proximité entre ces ordres constitutionnels internes et celui englobant de l'État où ils se trouvent. En effet, la Constitution de la Californie, tant sur la forme que sur le fond, ressemble à certains égards à celle des États-Unis. Il en est de même pour la *Constitution de la République et canton de Genève*, qui reprend plusieurs éléments de la Constitution suisse.

Ailleurs, dans un État comme le Royaume-Uni, où il n'existe pas de constitution formelle et supralégislative, les nations constitutives comme l'Écosse ou l'Irlande du Nord n'ont pas de

constitution qui tiendrait en un seul document écrit. Plutôt, une constitution comme celle de l'Écosse « se trouve dans un ensemble de textes législatifs — dont le plus important est le *Scotland Act 1998*, qui a établi les institutions législatives et exécutives du gouvernement décentralisé —, de décisions judiciaires, de conventions constitutionnelles, et d'instruments juridiques non contraignants » (Page, 2020, p. 137). Or, cet état de la constitution écossaise ne diminue en rien son existence et son rôle en tant que « constitution interne », rassemblant les normes juridiques et politiques qui encadrent la vie constitutionnelle de l'Écosse. En ce sens, la constitution écossaise est semblable à la constitution actuelle du Québec : elle est diffuse et se retrouve dans diverses sources. Ici aussi, on remarque une ressemblance certaine entre les constitutions écossaise et québécoise, et les constitutions des États dans lesquels elles prennent forme, c'est-à-dire la constitution britannique et la Constitution du Canada. D'ailleurs, comme c'est actuellement le cas au Québec, l'option de doter l'Écosse de sa propre constitution codifiée est aussi parfois évoquée (Page, 2020).

La place des constitutions internes dans la hiérarchie des normes est un enjeu différent. En effet, s'il existe de telles constitutions dans une société fédérale, à quelles normes doivent-elles se conformer et sur quelles normes exercent-elles une primauté ? Ici aussi, sans aspirer à un examen exhaustif ou systématique, nous donnerons quelques exemples de ce qui est en place dans certaines sociétés fédérales, permettant ainsi de saisir la pertinence de cet enjeu au Canada et au Québec.

Dans le cas de la Suisse, la Constitution helvétique prévoit que les « constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral » (art. 51 (1)), impliquant donc que les constitutions cantonales doivent se conformer non seulement à la Constitution de la Confédération, mais aussi à l'ensemble du droit fédéral²⁷. C'est exactement la même chose aux États-Unis, en raison de la *Supremacy Clause*, qui indique que la Constitution, les lois fédérales et les traités internationaux constituent « the supreme Law of the Land²⁸ », et ont donc préséance sur le droit des États, y compris leur constitution interne.

En Espagne, l'article 147 (1) de la Constitution indique que « les statuts sont la norme institutionnelle fondamentale de chaque communauté autonome », avec pour effet que ceux-ci ont préséance sur le reste du droit dans ces communautés. Or, ceux-ci doivent néanmoins se conformer à la Constitution espagnole, puisqu'ils nécessitent d'être approuvés par l'adoption d'une loi organique (art. 147 (3) et 81), étant donc subordonnés à la loi constitutionnelle.

Dans un système comme le Canada ou le Royaume-Uni, où les ordres constitutionnels internes sont dispersés dans plusieurs types de sources, leur place dans la hiérarchie des normes variera donc en fonction de ces mêmes sources. Par exemple, au Canada,

²⁷ Or, la garantie fédérale implique aussi que la Confédération doit protéger les ordres constitutionnels des cantons : *Constitution suisse*, art. 52 : « (1) La Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons. (2) Elle intervient lorsque l'ordre est troublé ou menacé dans un canton et que celui-ci n'est pas en mesure de le préserver, seul ou avec l'aide d'autres cantons. »

²⁸ *Constitution of the United States*, art. VI (2) : « *This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding* ».

des normes constitutionnelles provinciales sont incluses dans des lois auxquelles la Constitution accorde une suprématie sur toutes les autres normes : on pense ici au Titre V de la *Loi constitutionnelle de 1867*, intitulée « Constitutions provinciales », mais également à la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, à la *Loi sur l'Alberta* ou à la *Loi sur la Saskatchewan*.

D'autres sources des constitutions des provinces se retrouvent dans leur législation ordinaire. Pour le Québec, on peut penser à la *Charte des droits et libertés de la personne*, à la *Loi sur l'Assemblée nationale* et à la *Loi sur l'exécutif*. Ces lois n'ont pas de valeur « constitutionnelle » et doivent donc être conformes à la Constitution du Canada²⁹. Or, le législateur québécois peut prévoir que des lois québécoises auront préséance sur d'autres lois québécoises, comme c'est le cas d'une partie de la Charte québécoise. En effet, cette dernière prévoit ce qui suit à l'article 52 : « Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles ». Une telle disposition donne à la Charte québécoise un statut « quasi-constitutionnel ». C'est-à-dire qu'elle demeure une loi ordinaire, mais contenant une disposition interprétative indiquant aux tribunaux qu'en cas de conflit avec une autre loi ordinaire du Québec, les droits protégés aux articles 1 à 38 de la Charte québécoise doivent prévaloir.

La Charte québécoise n'est donc pas formellement une loi constitutionnelle ayant d'office préséance sur les autres lois ordinaires, d'où sa « quasi-constitutionnalité ». Dans son projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, le gouvernement du Québec prévoit donner le même statut à la *Constitution du Québec*.

Les possibilités et les contraintes qui s'imposent quant au contenu des constitutions internes

Le contenu des ordres constitutionnels internes peut être encadré plus strictement d'un système fédéral à l'autre. Certaines constitutions vont prévoir l'obligation d'un certain contenu (nom, territoire, structure des institutions), d'une forme spécifique, de procédures particulières, imposant donc des contraintes importantes aux composantes d'un système fédéral. D'autres vont plutôt interdire expressément certaines choses (modifier une institution, se définir d'une manière spécifique), tout en laissant une marge de manœuvre plutôt importante quant au contenu des constitutions internes.

La Constitution espagnole est très claire sur certains éléments que les statuts d'autonomie doivent inclure, comme le précise son article 147 (2) :

Les statuts d'autonomie doivent contenir :

- a) le nom de la communauté qui correspond le mieux à son identité historique ;
- b) la délimitation de son territoire ;
- c) le nom, l'organisation et le siège des institutions autonomes propres ;
- d) les compétences assumées dans le cadre établi par la Constitution et les règles de base pour le transfert des services correspondant à ces compétences.

²⁹ Il est à noter que la *Charte canadienne des droits et libertés* fait partie de la Constitution du Canada, et donc, qu'une Constitution du Québec codifiée devrait en respecter le contenu. Il demeure toutefois la possibilité d'utiliser la disposition de dérogation de la Charte canadienne (prévue à son article 33), afin de soustraire une loi québécoise (incluant une Constitution du Québec) aux articles 2 et 7 à 15 de la Charte canadienne.

Ce dernier point est également une opportunité, puisque l'article 148 de la Constitution espagnole indique que les communautés autonomes peuvent assumer les compétences qu'elles désirent, à partir d'une liste de matières qu'elle prévoit et que leurs statuts d'autonomie doivent préciser.

En Suisse, la Constitution impose que des constitutions cantonales soient adoptées et qu'elles puissent être modifiées uniquement avec l'appui de la population de leur canton (Constitution suisse, art. 51). En Autriche, la Constitution impose également une procédure de modification bien spécifique, qui nécessite ici une majorité qualifiée au parlement des États membres (Constitution autrichienne, art. 99). Pour sa part, la Constitution italienne met en place tout un cadre de ce que doivent prévoir les statuts d'autonomie. Cela inclut fixer « la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement », réglementer « l'exercice du droit d'initiative et du référendum », prévoir une procédure de modification bien précise, etc. (Constitution italienne, art. 123).

Au Canada, les contraintes de la procédure de modification des constitutions provinciales incluent l'impossibilité d'altérer la charge de lieutenant-gouverneur (*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 41 (a)), de même que l'obligation de suivre la voie législative ordinaire (*ibid.*, art. 45). Quant aux possibilités que permet cette procédure, celles-ci font justement débat présentement au Canada, notamment en ce qui concerne la capacité des provinces de modifier formellement le texte des lois constitutionnelles. Un constat s'impose néanmoins : la procédure de modification des constitutions provinciales au Canada est plutôt permissive.

Comme on le voit donc, les ordres constitutionnels internes présentent un vaste spectre de formes, de procédures de modification, de contraintes et de possibilités. Cette variété des expériences est riche d'enseignements, dans la mesure où cela nous permet d'inscrire les débats actuels au Québec et au Canada dans le contexte plus large d'un phénomène qui traverse des sociétés fédérales.

CONCLUSION

Le Québec dispose déjà d'une constitution provinciale qui lui est propre. Cette constitution se compose de sources de différentes natures — normes formellement constitutionnelles et supralégislatives, lois ordinaires matériellement constitutionnelles, principes non écrits, conventions constitutionnelles, règles de *common law*, etc. — qui se trouvent à différents endroits — lois constitutionnelles d'origine britannique, lois québécoises, décisions de jurisprudence, pratiques politiques, etc.

Le droit constitutionnel canadien permet aux provinces de modifier unilatéralement et de manière autonome la très grande majorité des normes se rapportant à leur « constitution provinciale ». Comme l'examen précis du cas canadien (partie 1) et l'exercice comparatif (partie 2) que nous avons opérés dans la présente étude ont permis de le démontrer, ce pouvoir des provinces ratisse très large et va jusqu'à permettre, si une province le souhaite, d'adopter une constitution provinciale formelle et codifiée. Alors que la

Colombie-Britannique dispose déjà d'une *Constitution Act*, celle-ci trahit une conception anglaise du constitutionnalisme: bien que cette loi porte sur un contenu effectivement de nature constitutionnelle, elle demeure incomplète en tant que «loi constitutionnelle», ne prévoit pas de primauté sur les autres lois de la province et n'est porteuse d'aucune charge symbolique particulière.

L'idée de doter le Québec d'une constitution provinciale formelle et codifiée s'inscrit dans une perspective tout autre. Cette démarche cherche notamment à valoriser le caractère distinct du Québec à travers une constitution plus en phase avec le constitutionnalisme traditionnel de l'Europe continentale, soit une constitution supralégislative (à l'image de la Charte québécoise), brossant un portrait plus complet de ce qu'inclut la constitution provinciale du Québec et possédant une valeur symbolique importante, notamment par l'entremise de formulations plus solennelles et de l'inclusion d'un préambule qui refléterait la réalité historique et distincte du Québec à l'intérieur du Canada.

D'une certaine manière, l'approche québécoise quant à la possibilité de se doter d'une constitution formelle et codifiée n'est pas sans rappeler l'adoption d'un nouveau statut d'autonomie en Catalogne en 2006 (Alberti, 2007)³⁰ et les débats des dernières décennies sur la possibilité d'adopter une constitution en Flandre (Peiffer, 2017, p. 54). Il y a donc ici quelque chose qui apparaît commun, pour les nations minoritaires (ou historiquement minorisées), dans l'objectif d'inscrire leur existence et leurs fondements dans un texte constitutionnel qui leur est propre.

Le Québec a longtemps cherché à investir la scène constitutionnelle canadienne pour s'y faire reconnaître dans toute sa spécificité. En parallèle à ces déceptions constitutionnelles, lesquelles incluent le rapatriement de 1982 et les échecs des accords du lac Meech et de Charlottetown, le Québec a aussi tenté un mouvement opposé à deux reprises, en organisant des référendums proposant de faire sécession du reste de la fédération. Devant le blocage du processus constitutionnel multilatéral au Canada, d'autres provinces ont récemment recouru à l'unilatéralisme constitutionnel. Autrement dit, la scène constitutionnelle canadienne étant obstruée, ces provinces ont choisi de jouer le jeu de leur scène constitutionnelle provinciale.

Pour le Québec, l'adoption éventuelle d'une constitution provinciale formelle et codifiée apparaît être une avenue prometteuse pour continuer d'investir pleinement sa propre scène constitutionnelle provinciale. Or, pour qu'un tel projet soit une entreprise fructueuse, tant sur le fond que sur la forme, il doit être l'objet d'une démarche qui permettrait à cette nouvelle constitution du Québec d'être le reflet d'un large consensus, tout en assurant à l'ensemble des parties prenantes la possibilité de s'y reconnaître.

Alors qu'on rappelle fréquemment — et avec exactitude — que le Québec n'a pas adhéré à la *Loi constitutionnelle de 1982* et que la population québécoise n'a jamais eu son mot à dire dans l'adoption de lois britanniques qui s'imposent aujourd'hui à elle en tant que lois constitutionnelles du Canada, avec pour effet que ces dernières souffrent d'un important

³⁰ Une bonne partie des dispositions de ce nouveau statut d'autonomie a été déclarée inconstitutionnelle par le Tribunal constitutionnel espagnol en 2010.

Quels pouvoirs le Québec détient-il sur son ordre constitutionnel interne ?

déficit de légitimité, il importe de s'assurer qu'on ne puisse faire les mêmes reproches à une éventuelle Constitution du Québec.

Le défi est majeur, puisque cela implique de faire de ce dossier une priorité et d'y accorder l'importance et le temps qu'il mérite, dans un contexte où les enjeux constitutionnels ne semblent pas être la priorité de la population. Mais le risque de faire l'économie d'une telle démarche est tout aussi majeur : la Constitution du Québec pourrait s'en retrouver à être banalisée, trop aisément modifiée, voire même abrogée par une nouvelle majorité parlementaire. Ainsi, le succès final de l'entreprise constituante du Québec dépendra en bonne partie, à notre humble avis, du processus par lequel une telle constitution aura été élaborée et adoptée.

RÉFÉRENCES

- Albert, Richard et Leonid Sirota. (2023). *A Written Constitution for Quebec?*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Alberta, Enoch. (2007). «Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne», *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 145-159
- Aroney, Nicholas. (2021). «Subnational Constitutionalism In Australia: State Autonomy in a Uninational Federation», dans Patricia Popelier, Giacomo Delledonne et Nicholas Aroney (dir.), *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*, Londres, Routledge.
- Belser, Eva Maria. (2021). «Subnational constitutionalism in Switzerland: A Sleeping Beauty waiting to be kissed», dans Patricia Popelier, Giacomo Delledonne et Nicholas Aroney (dir.), *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*, Londres, Routledge.
- Bourgeois, Oscar et Robert Leckey. (2024). «La modification de la *Charte des droits et libertés de la personne* en débats», *Les Cahiers de droit*, vol. 65, n° 2, 347-382.
- Brouillet, Eugénie. (2003). *L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, thèse de doctorat, Université Laval, Québec.
- Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. (2014). *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais.
- Cartier, Emmanuel. (2020). «Les lois organiques en France : une déclinaison temporelle ambiguë du moment constituant», dans Dave Guénette, Patrick Taillon et Marc Verdussen (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal, Éditions Yvon Blais et Anthémis, 515-534.
- Cauchon, Hubert et Patrick Taillon. (2020). «La constitution formelle des États fédéral et fédérées au Canada», dans Dave Guénette, Patrick Taillon et Marc Verdussen (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal, Éditions Yvon Blais et Anthémis, 273-310.
- Colino, César. (2009). «Constitutional Change Without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 39, n° 2, 262-288.
- Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne. (2024). *Rapport*, Québec.
- Crandall, Erin. (2022). «Amendment by Stealth of Provincial Constitutions in Canada», *University of Manitoba Law Journal*, vol. 45, n° 1, 173-197.
- Duplé, Nicole. (2018). *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, 7^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur.
- Gamper, Anna. (2021). «Subnational constitutionalism in Austria: The pluralization of homogeneity», dans Patricia Popelier, Giacomo Delledonne et Nicholas Aroney (dir.), *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*, Londres, Routledge.
- Gardner, James A. (2008). «In Search of Sub-National Constitutionalism», *European Constitutional Law Review*, n° 4, 325-343.
- Gardner, James A. (2021). «Subnational Constitutionalism in the United States: Powerful States in a Powerful Federation», dans Patricia Popelier, Giacomo Delledonne et Nicholas Aroney (dir.), *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*, Londres, Routledge.
- Gouvernement du Québec. (2024). *Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*, Québec.
- Grammond, Sébastien. (1997). «Une province peut-elle subordonner l'approbation d'une modification constitutionnelle à la tenue d'un référendum?», *Les Cahiers de droit*, vol. 38, n° 3, 569-605.

Quels pouvoirs le Québec détient-il sur son ordre constitutionnel interne ?

- Guénette, Dave. (2015). « Le silence des textes constitutionnels canadiens — Expression d’une Constitution encore inachevée », *Les Cahiers de droit*, vol. 56, n^{os} 3-4, 411-446.
- Guénette, Dave. (2023). *Le fédéralisme consociatif et la révision constitutionnelle — Perspective comparative sur la Belgique, le Canada et la Suisse*, Québec, Presses de l’Université Laval.
- Guénette, Dave. (2025). *Fédéralisme comparé et modification constitutionnelle*, Toronto, University of Toronto Press.
- Guénette, Dave, Catherine Mathieu et Félix Mathieu. (dir.) (2026). *From Multilateral Failures to Unilateral Successes? New Trends in Formal Constitutional Amendments*, Montréal et Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- Hachez, Isabelle et Delphine Neven. (2020). « Les lois spéciales : formellement infra-constitutionnelles, et pourtant... », dans Dave Guénette, Patrick Taillon et Marc Verdussen (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal, Éditions Yvon Blais et Anthémis, 465-494.
- Laforest, Guy. (2014). *Un Québec exilé dans la fédération. Essai d’histoire intellectuelle et de pensée politique*, Montréal, Québec Amérique.
- Marfarlane, Emmett. (2023). « Provincial Constitutions, the Amending Formula, and Unilateral Amendments to the Constitution of Canada: An Analysis of Quebec’s Bill 96 », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 60, n^o 3, 655-697.
- Marquis, Mélanie. (2021). « Québec pourra modifier sa section de la Constitution, estime Trudeau », *La Presse*, 18 mai 2021, [www.lapresse.ca/actualites/politique/2021-05-18/projet-de-loi-96/quebec-pourra-modifier-sa-section-de-la-constitution-estime-trudeau.php].
- Morin, Michel. (2022). « Une province peut-elle modifier la partie V de la Loi constitutionnelle de 1867 portant sur les constitutions provinciales? Une analyse historique », dans Gabriel-Arnaud Berthold et Brigitte Lefebvre (dir.), *Mélanges en l’honneur du professeur Pierre-Claude Lafond*, Montréal, Yvon Blais, 767-801.
- Page, Alan. (2020). « The Scottish Constitution », dans Michael Keating (dir.), *The Oxford Handbook of Scottish Politics*, Oxford, Oxford University Press, 137-155.
- Palermo, Francesco. (2008). « Implementation and Amendment of the Autonomy Statute », dans Jens Woelk, Francesco Palermo et Joseph Marko (dir.), *Tolerance Through Law: Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 143-160.
- Pas, Wouter. (2004). « A Dynamic Federalism Built on Static Principles : The Case of Belgium », dans G. Alan Tarr, Robert F. Williams et Josef Marko (dir.), *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, Londres, Praeger.
- Peiffer, Quentin. (2017). « L’autonomie constitutive des entités fédérées », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n^o 2350-2351.
- Pelletier, Benoit. (1996). *La modification constitutionnelle au Canada*, Toronto, Carswell.
- Reutter, Werner. (2021). « Subnational Constitutionalism in Germany : Constitutional Autonomy, Unitarian Federalism and Intertwined Policymaking », dans Patricia Popelier, Giacomo Delledonne et Nicholas Aroney (dir.), *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*, Londres, Routledge.
- Sharman, Campbell. (1984). « The Strange Case of a Provincial Constitution: The British Columbia Constitution Act », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 17, n^o 1, 87-108.
- St-Hilaire, Maxime. (2022). « Exposing a Bad Trick: Why Quebec’s Bill 96 Cannot Amend the Canadian Constitution », *Supreme Court Law Review (2nd ser.)*, vol. 106, 437-443.
- Taché, Joseph-Charles. (1858). *Des provinces de l’Amérique du Nord et d’une union fédérale*, Québec, Brousseau.

Turp, Daniel. (2008). « Une Constitution du Québec », dans Pierre Noreau et Louise Rolland (dir.), *Mélanges Andrée Lajoie*, Montréal, Éditions Thémis, 133-176.

Turp, Daniel. (2013). *La Constitution québécoise. Essais sur le droit du Québec de se doter de sa propre loi fondamentale*, Montréal, Éditions JFD.

Verville, Julien. (2020). *La réforme du mode de scrutin au Québec. Trajectoires gouvernementales et pistes de réflexion*, Québec, Presses de l'Université du Québec.



INSTITUT
DE RECHERCHE
EN POLITIQUES
PUBLIQUES

INSTITUTE
FOR RESEARCH
ON PUBLIC
POLICY

L'IRPP contribue à l'amélioration des politiques publiques en produisant des recherches et des analyses approfondies qui éclairent le débat sur les grands enjeux auxquels sont confrontés les Canadiens et leurs gouvernements.

The IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and influencing debate on current and emerging policy issues facing Canadians and their governments.

Pour commander ce document ou demander la permission de l'utiliser ou de le reproduire, veuillez communiquer avec l'IRPP.

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Québec) H3A 1T1
Téléphone : 514 985-2461
Télécopieur : 514 985-2559
Courriel : irpp@irpp.org