500-09-027501-188

COUR D'APPEL DU QUÉBEC

(Montréal)

En appel d'un jugement de la Cour supérieure, district de Montréal, rendu le 18 avril 2018 par l'honorable juge Claude Dallaire.

Nº 500-05-065031-013 C.S.M.

KEITH OWEN HENDERSON

APPELANT
(demandeur)

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

INTIMÉE
(intimée)

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

MIS EN CAUSE
(mis en cause)

- et -

SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

INTERVENANTE
(intervenante)

MÉMOIRE DU MIS EN CAUSE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

En date du 17 avril 2019

LAFORTUNE
LEGAL

Montréal 514 374-0400 | Québec 418 641-0101 | lafortune.ca

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Ministère de la Justice Canada
Bureau régional du Québec
Tour Est, 9e étage
Complexe Guy-Favreau
200, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec)
H2Z 1X4

Par : **Me Ian Demers**
Me Claude Joyal, c.r., Ad. E.

Tél. : 514 496-9232
Téléc. : 514 283-8427
ian.demers@justice.gc.ca
claude.joyal@justice.gc.ca

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Ministère de la Justice Canada
Secteur du droit public et des services législatifs
Section du droit international, administratif et constitutionnel
Pièce ECE-3206
284, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Par : **Me Warren J. Newman, Ad. E.**

Tél. : 613 952-8091
Téléc. : 613 941-1937
warren.newman@justice.gc.ca

Avocats du mis en cause

Me Charles O'Brien
1233, rue Island
Montréal (Québec)
H3K 2N2

Tél. : 514 484-0045
Téléc. : 514 484-1539
bluegreenlaw@gmail.com

Me Stephen A. Scott
Bureau 720
4060, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal (Québec)
H3Z 2Z3

Tél. : 514 807-8214
Téléc. : 514 807-7171
stephen.scott@mcgill.ca

Avocats de l'appelant

Me Jean-Yves Bernard, Ad. E.
Me Marie-Catherine Bolduc
Me Hugo Jean
Bernard, Roy (Justice – Québec)
8e étage
1, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec)
H2Y 1B6

Tél. : 514 393-2336
Téléc. : 514 873-7074
jean-yves.bernard@justice.gouv.qc.ca
marie-catherine.bolduc@justice.gouv.qc.ca
hugo.jean@justice.gouv.qc.ca

Me Réal A. Forest, Ad. E.
Blake, Cassels & Graydon S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Bureau 3000
1, Place Ville Marie
Montréal (Québec)
H3B 4N8

Tél. : 514 982-5088
Téléc. : 514 982-4099
real.forest@blakes.com

Avocats de l'intimée

Me Marc Michaud
Me Maxime St-Laurent Laporte
Michaud Santoriello Avocats
Bureau 602
5365, rue Jean-Talon Est
Montréal (Québec)
H1S 3G2

Tél. : 514 374-8777 (Me Michaud)
Tél. : 514 344-2797 (Me St-Laurent Laporte)
Téléc. : 514 873-7074
m.michaud@avocats-ms.com
m.laporte@avocats-ms.com

Avocats de l'intervenante

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire du mis en cause **Page**

ARGUMENTATION DU MIS EN CAUSE

SURVOL 1

PARTIE I – FAITS 2

PARTIE II – QUESTION EN LITIGE 7

PARTIE III – MOYENS 8

A. Les principes généraux d'interprétation constitutionnelle applicables à la sécession 8

B. Le cadre applicable à la détermination de la validité constitutionnelle de la Loi 99 9

C. La compétence de l'Assemblée nationale de modifier la constitution de la province 12

D. Le jugement de la Cour supérieure s'appuie sur un cadre analytique erroné 17

E. Les dispositions contestées de la Loi 99 sont valides seulement si elles sont interprétées comme écartant la sécession unilatérale sans modification constitutionnelle 19

I. Article 1 : l'autodétermination externe est exclue 21

II. Article 2 : le peuple québécois peut agir seulement par l'entremise de ses représentants élus et dans le cadre de la Constitution 23

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire du mis en cause **Page**

III. Article 3 : les seules modifications permises sont celles prévues à l'art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* 24

IV. Article 4 : le résultat d'un référendum est consultatif seulement 25

V. Article 5 : le Québec est une province, pas un « État » 26

VI. Article 13 : l'Assemblée nationale est souveraine dans les limites de la fédération canadienne 27

PARTIE IV – CONCLUSIONS 29

PARTIE V – SOURCES 30

Attestation 33

ARGUMENTATION DU MIS EN CAUSE

SURVOL

1. Le sens et la portée des art. 1 à 5 et 13 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*[1] sont ambigus. Ils peuvent s'interpréter soit comme fondement juridique d'une éventuelle déclaration de sécession unilatérale, ou peut-être pourraient être compris comme réitérant tout simplement la compétence de la Législature du Québec de modifier la constitution interne de la province.

2. Selon la première interprétation, la Cour doit déclarer que les art. 1 à 5 et 13 sont invalides. Par contre, s'ils peuvent relever de la deuxième interprétation, les art. 1 à 5 et 13 peuvent recevoir une lecture atténuée afin de maintenir leur validité constitutionnelle.

3. Cette Cour devrait déclarer que (1) en vertu de la Constitution du Canada, le Québec est une province du Canada, et (2) les art. 1 à 5 et 13 du projet de loi 99, tel qu'adopté, ne peuvent jamais constituer le fondement juridique d'une déclaration unilatérale d'indépendance par le gouvernement, l'Assemblée nationale ou La législature du Québec, ou d'une sécession unilatérale de la fédération canadienne par « l'État du Québec ».

---

[1] RLRQ, ch. E–20.2 (projet de loi 99 ou Loi 99, selon le contexte).

PARTIE I – FAITS

4. Suite au referendum tenu en 1995 dans la province de Québec, le gouverneur en conseil a renvoyé trois questions à la Cour suprême du Canada pour étude et réponse[2], dont l'une est pertinente au présent appel :

5. « L'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec peut-il, en vertu de la Constitution du Canada, procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? »

6. La réponse courte de la Cour suprême à cette question est bien connue : « non ». Une province ne peut faire sécession à moins que : (1) une majorité claire de la population de la province n'exprime clairement qu'elle ne veut plus faire partie du Canada; (2) des négociations de bonne foi, conformément aux principes constitutionnels, avec le gouvernement fédéral et les autres provinces s'ensuivent; et (3) la Constitution du Canada soit modifiée afin d'entériner le résultat des négociations et de procéder légalement à la sécession de la province[3]. Après avoir identifié ces principes constitutionnels, la Cour a laissé aux acteurs politiques le soin de déterminer comment satisfaire à ces principes au cours des négociations et de s'assurer qu'elles soient respectées[4].

7. Cependant, la Cour suprême a souligné que la sécession unilatérale, c'est-à-dire la sécession sans la modification de la Constitution du Canada, ne peut être légale. Les négociations ne suffisent pas. Une déclaration unilatérale d'indépendance contreviendrait à la primauté du droit et à l'ordre constitutionnel et juridique canadien.

---

2 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, 228, para. 2 (*Sécession*).
3 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 265–273, paras. 88–104.
4 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 271–272, paras. 100–101.

8. En 2000, tant le Parlement fédéral que l'Assemblée nationale[5] ont cherché à parfaire l'avis de la Cour suprême. D'abord, le Parlement a adopté la *Loi sur la clarté*[6] – qui, malgré les nombreux *obiter dicta* de la Cour supérieure[7], n'est pas l'objet du présent appel – afin de s'assurer que la Chambre des communes, la seule institution politique élue représentant l'ensemble des Canadiens, exerce son rôle en déterminant ce que constitue une « question claire » et une majorité suffisamment « claire » pour que le gouvernement fédéral engage des négociations et pour empêcher qu'un ministre de la Couronne fédérale ne propose une modification constitutionnelle à moins que les conditions de sécession n'aient été abordées pendant les négociations.

9. L'Assemblée nationale a participé plus tard au débat par la présentation du projet de loi 99. Les membres de l'Assemblée nationale étaient très divisés sur la question de l'objet véritable de la loi : était-elle une affirmation du fondement juridique de la sécession unilatérale or une réaffirmation des principes déjà reconnus[8]?

10. Diverses considérations ont justifié l'adoption du projet de loi 99, y compris les caractéristiques particulières de la majorité francophone du Québec, la *Loi sur la clarté* et le *Renvoi relatif à la sécession*, le droit à l'autonomie des Premières Nations et les droits bien établis de la communauté anglophone[9]. Cependant, les cinq derniers considérants du préambule donnent une forte indication du but et de l'objectif de la Loi 99 :

---

5 En termes juridiques, seule la Législature du Québec, qui comprend le lieutenant-gouverneur et l'Assemblée nationale, exerce le pouvoir législatif : *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 71; *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, ch. A–23.1, art. 2 al. 2. Par souci de commodité, nous ferons référence à l'« Assemblée nationale » néanmoins.

6 *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*, L.C. 2000, ch. 26.

7 Voir, par exemple, motifs de la Cour supérieure, paras. 12–15, 79, 82, 85, 92, 97, 294, 296, 477, 557–560.

8 Voir, par exemple, mémoire de l'appelant, vol. 2, p. 314 (déclaration du ministre Facal).

9 Projet de loi 99, préambule.

WHEREAS Québec is facing a policy of the federal government designed to call into question the legitimacy, integrity and efficient operation of its national democratic institutions, notably by the passage and proclamation of the Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Sécession Reference (Statutes of Canada, 2000, chapter 26);

CONSIDÉRANT que le Québec fait face à une politique du gouvernement fédéral visant à remettre en cause la légitimité, l'intégrité et le bon fonctionnement de ses institutions démocratiques nationales, notamment par l'adoption et la proclamation de la Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec (Lois du Canada, 2000, chapitre 26);

WHEREAS it is necessary to reaffirm the fundamental principle that the Québec people is free to take charge of its own destiny, determine its political status and pursue its economic, social and cultural development;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de réaffirmer le principe fondamental en vertu duquel le peuple québécois est libre d'assumer son propre destin, de déterminer son statut politique et d'assurer son développement économique, social et culturel;

WHEREAS this principle has applied on several occasions in the past, notably in the referendums held in 1980, 1992 and 1995;

CONSIDÉRANT que, par le passé, ce principe a trouvé à plusieurs reprises application, plus particulièrement lors des référendums tenus en 1980, 1992 et 1995;

WHEREAS the Supreme Court of Canada rendered an advisory opinion on 20 August 1998, and considering the recognition by the Government of Québec of its political importance;

CONSIDÉRANT l'avis consultatif rendu par la Cour suprême du Canada le 20 août 1998 et la reconnaissance par le gouvernement du Québec de son importance politique;

WHEREAS it is necessary to reaffirm the collective attainments of the Québec people, the responsibilities of the Québec State and the rights and prerogatives of the National Assembly with respect to all matters affecting the future of the Québec people;

CONSIDÉRANT qu'il est nécessaire de réaffirmer les acquis collectifs du peuple québécois, les responsabilités de l'État du Québec ainsi que les droits et les prérogatives de l'Assemblée nationale à l'égard de toute question relative à l'avenir de ce peuple;

11. Plus particulièrement, la Loi 99 affirme déclarer le droit à l'autodétermination du peuple québécois (art. 1) et de son « droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec » (art. 2) « par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre » (art. 3); « l'option gagnante » d'un référendum est « celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50 % de ces votes plus un vote » (art. 4); la légitimité de « l'État du Québec » découle de la « volonté du peuple qui habite son territoire » exprimée par l'entremise des députés élus de l'Assemblée nationale (art. 5); et l'autonomie de l'Assemblée nationale et du « peuple québécois » dans l'exercice de ses pouvoirs, son autorité, sa souveraineté et sa légitimité (art. 13).

12. M. Henderson conteste la validité constitutionnelle de ces articles de la Loi 99 au motif qu'ils contreviennent à la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* et à la *Charte canadienne des droits et libertés*[10]. Contrairement à ce que la Cour supérieure a laissé entendre[11], le procureur général du Canada a été mis en cause dès le début des procédures et y a participé activement par la présentation d'arguments juridiques dès le début de la présente affaire.

13. La Cour supérieure n'a pas appliqué le bon cadre analytique et pour les motifs suivants, elle a déclaré que les articles contestés de la Loi 99 sont valides :

— La Loi 99 ne fait rien de plus que de reprendre les principes juridiques et politiques qui ont toujours été à la base de la société et du système démocratique au Québec (par. 548);

— Malgré leur sens apparent, les art. 1 à 3, 5 et 13 (interprétés correctement dans le contexte d'autres dispositions) n'autorisent pas la sécession unilatérale ou

---

[10] Voir *Henderson c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCA 1138, [2007] R.J.Q. 2174, 2186, para. 89.

[11] Motifs de la Cour supérieure, para. 120.

un changement de statut sans des négociations préalables et sans l'adoption d'une modification constitutionnelle ultérieure (paras. 431–440, 448–456, 469, 489, 516–517, 546);

— L'article 4 réitère simplement la règle applicable à un référendum et ne vise pas non plus la sécession unilatérale (par. 492–494, 506), et est conforme à l'observation de cette Cour dans l'arrêt *Alliance Québec c. Directeur général des élections du Québec*[12] selon laquelle la Législature du Québec pouvait faire une déclaration unilatérale de sécession advenant des négociations infructueuses avec le reste du Canada (para. 510);

— M. Henderson n'a pas démontré une violation de la *Charte canadienne des droits et libertés* (para. 600).

---

[12] 2006 QCCA 651, [2006] R.J.Q. 1328, 1334–1335, para. 29, repris dans les motifs de la Cour supérieure, para. 510.

PARTIE II – QUESTION EN LITIGE

14. Le présent appel soulève la question suivante :

— Les articles 1 à 5 et 13 de la Loi 99 sont-ils inconstitutionnels parce qu'ils excèdent la compétence législative du Québec, telle que conférée par l'art. 45 de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

PARTIE III – MOYENS

15. Cette Cour devrait suivre les principes généraux d'interprétation constitutionnelle appliqués au contexte de la sécession (A), qui fournissent un cadre approprié pour déterminer la validité des art. 1 à 5 et 13 du projet de loi 99 (B et C). Cette Cour devrait déterminer si, conformément à ces principes, les art. 1 à 5 et 13 sont susceptibles d'une lecture atténuée. Elle devrait déclarer les art. 1 à 5 et 13 invalides s'ils ne peuvent pas être interprétés de manière atténuée selon ces principes (D et E).

A. Les principes généraux d'interprétation constitutionnelle applicables à la sécession

16. La Constitution du Canada « a une architecture, une structure fondamentale » qui, comme le texte lui-même, peut être l'objet des modifications. Ce n'est pas « un simple ensemble de dispositions écrites isolées »[13].

17. La Constitution est composée principalement des dispositions de la *Loi de 1982 sur le Canada* et des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*[14]; elle comprend également les principes et règles fondamentaux – tels les principes du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit – qui devraient être suivis au cours du « processus permanent d'évolution et de développement de notre Constitution »[15]. Les principes sous-jacents de la Constitution peuvent parfois aider à préciser le sens du texte constitutionnel, mais ne peuvent en modifier l'idée maîtresse[16].

---

13 *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, [2014] 1 R.C.S. 704, 725, para. 27 (*Réforme du Sénat*).
14 *Loi constitutionnelle de 1982*, para. 52(2).
15 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 239–240, 248–249, paras. 32, 52.
16 *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, 594, para. 66 (juge Binnie).

18. L'application de ces principes a mené la Cour suprême à imposer le cadre constitutionnel suivant à la sécession. La sécession d'une province ne peut pas se réaliser légalement à moins que (1) une majorité claire de la population de la province sécessionniste exprime clairement qu'elle ne veut plus faire partie du Canada; (2) des négociations de bonne foi, conformément aux principes constitutionnels, s'ensuivent avec le gouvernement fédéral et les autres provinces; et (3) la Constitution du Canada est modifiée légalement[17]. La Cour suprême a laissé aux acteurs politiques le soin de déterminer comment respecter ces conditions à l'intérieur du processus de négociation et de s'assurer que les parties y satisfont[18]. Cependant, des négociations, bien qu'importantes, ne sont pas suffisantes pour satisfaire aux exigences juridiques du cadre constitutionnel canadien et à l'avis de la Cour suprême. La sécession, pour être légale, ne peut pas être unilatérale et exige une modification constitutionnelle.

B. Le cadre applicable à la détermination de la validité constitutionnelle de la Loi 99

19. La validité constitutionnelle de la Loi 99 ne dépend pas de sa sagesse, de son efficacité ou de la formulation qu'elle devrait avoir, mais de la question de savoir s'il est invalide selon l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, parce que contraire aux dispositions de la Constitution[19].

20. Les compétences législatives découlent des dispositions de la Constitution et sont partagées entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales.

---

17 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 265–273, paras. 88–104.
18 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 271–272, paras. 100–101.
19 *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693, 705, para. 3 (*Registre*).

21. Le partage des compétences fédérale-provinciale est le reflet d'une « reconnaissance juridique de la diversité des premiers membres de la Confédération, et il témoignait du souci de respecter cette diversité au sein d'une seule et même nation en accordant d'importants pouvoirs aux gouvernements provinciaux. » La *Loi constitutionnelle de 1867* « était un acte d'édification d'une nation », et donc la première étape de la création d'un « État politique unifié et indépendant » à partir d'anciennes colonies « dépendant chacune du Parlement impérial pour leur administration [...] ». « Le fédéralisme était la structure politique qui permettait de concilier unité et diversité. »[20]

22. Dans le cadre de leurs domaines de compétence respectifs, le Parlement et les législatures provinciales sont souverains[21] et assujettis, dans l'exercice de ces compétences, aux limites imposées par la Constitution, telles que les garanties de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et dans le cas du Québec, d'autres dispositions enchâssées, comme l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

23. Le Québec, à titre de province du Canada[22] dont les organes exécutifs et législatifs sont établis par les art. 58 et suivants et 71 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, possède le même statut constitutionnel que toutes les autres provinces[23]. La Législature, dont la chambre élue est l'Assemblée nationale, a la compétence d'adopter des lois dans les matières énumérées aux art. 92 et suivants de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de modifier la constitution interne de la province[24].

---

20 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 244–245, para. 43.
21 Voir *Registre*, [2015] 1 R.C.S. 693, 714, para. 27.
22 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 3, 5–6.
23 *Renvoi : Opposition à une résolution pour amender la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793, 814–815.
24 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 45.

24. La Loi 99 est valide si (1) sa matière, son caractère véritable (2) peut être rattaché à un ou plusieurs domaines de compétence[25] ou est autorisé par toute autre disposition constitutionnelle[26].

25. Le caractère véritable de la Loi 99 est son « objet principal » ou son « idée maîtresse » ou la matière « sur laquelle [il] porte essentiellement »[27]. Il peut découler de l'objet de la loi (par opposition aux moyens invoqués pour atteindre ce but) ou de ses effets réels et pratiques (que la Cour supérieure ne mentionne qu'une seule fois[28])[29], deux éléments distincts[30]. Lorsque, comme en l'espèce, des dispositions précises sont contestées, la « matière » de ces dispositions doit être examinée en tenant compte de l'ensemble de la loi[31].

26. L'objet du projet de loi 99 découle principalement de son libellé, mais pas de l'utilisation de « mots magiques »[32] ou du nombre de titres et de considérants du préambule[33]. L'objet ne peut pas non plus découler uniquement de son objectif déclaré[34] – peu importe que son intention soit de répondre ou non à la *Loi sur la clarté* – sans égard aux effets pratiques du projet de loi. Les débats législatifs, qui ont une certaine valeur probante, mais qui ne sont pas déterminants quant à l'intention du législateur[35], ainsi que d'autres éléments de preuve extrinsèque,

---

25 *Registre*, [2015] 1 R.C.S. 693, 714–715, para. 28.

26 Voir *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 R.C.S. 1004, 1070; *In re The Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935, 939 (C.P.) (*Initiative and Referendum*).

27 *Registre*, [2015] 1 R.C.S. 693, 715, para. 29.

28 Motifs de la Cour supérieure, para. 582.

29 *Registre*, [2015] 1 R.C.S. 693, 715, paras. 29, 31.

30 Voir, pour des exemples de confusion entre les deux éléments, motifs de la Cour supérieure, paras. 336–338, 419, 431, 469, 472–473, 489, 506, 517, 567–569.

31 *Registre*, [2015] 1 R.C.S. 693, 715, para. 30.

32 Voir, par exemple, motifs de la Cour supérieure, para. 521.

33 Voir, par exemple, motifs de la Cour supérieure, paras. 323, 326.

34 Voir, par exemple, motifs de la Cour supérieure, paras. 330, 348, 541, 543, 565.

35 Voir, pour des exemples du trop grand poids accordé aux débats parlementaires, motifs de la Cour supérieure, paras. 250, 416; autres mentions des débats aux paras. 70, 89, 94, 98,

pourraient faciliter la démarche pourvu qu'on ne leur accorde pas un poids démesuré[36].

27. La classification exige souvent de définir la portée des compétences législatives provinciales[37]. Rien n'empêche l'Assemblée nationale d'adopter une loi en vertu de plusieurs domaines de compétence à la fois[38].

28. Conformément à la présomption de validité constitutionnelle[39], la Cour peut faire une « lecture atténuée » des dispositions contestées de la Loi 99 si elles sont ambiguës à leur face même et susceptibles de deux interprétations : l'une qui la rattache à un domaine de compétence de la Législature et donc *intra vires*; l'autre selon laquelle la loi outrepasse sa compétence et est donc *ultra vires*. Toutefois, l'interprétation atténuée doit préserver le sens clair et l'objet de la Loi 99[40]. La Cour ne peut pas rédiger différemment les dispositions contestées sans miner l'autorité de l'Assemblée nationale de rédiger des projets de loi[41].

C. La compétence de l'Assemblée nationale de modifier la constitution de la province

29. Le concept de modification de la Constitution du Canada au sens de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* « doit être compris au regard de la nature de la

---

108, 139, 332, 346–347, 351, 374–375, 398–399, 414–415, 433, 437, 458–459, 484–485, 495, 498, 524–525, 531, 540.

36 Voir entre autres *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, 796–797, para. 17; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 67, [2011] 3 R.C.S. 837, 868, para. 64.

37 *Registre*, [2015] 1 R.C.S. 693, 716, para. 32.

38 *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre du Transport)*, [1992] 1 R.C.S. 3, 72–75; voir aussi *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182, 189; *Knox Contracting Ltd. c. Canada*, [1990] 2 R.C.S. 338, 350; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, 287, paras. 114–115.

39 *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662, 687–688.

40 *Schacter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, 707–708.

41 *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995, 1024–1025.

Constitution et des règles applicables à son interprétation. »[42] Les modifications de la Constitution « ne se limitent pas aux modifications apportées au texte de la Constitution. Elles comprennent aussi les modifications à son architecture. »[43]

30. En plus de la procédure de modification unilatérale provinciale – la plus pertinente aux fins du présent appel – la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit quatre procédures de modification de la Constitution :

— La procédure de modification unanime (art. 41), qui exige l'autorisation des deux chambres du Parlement fédéral et des dix assemblées des provinces pour toute modification relative aux matières énumérées à l'art. 41, y compris la charge de lieutenant-gouverneur;

— La procédure de modification multilatérale (art. 43), qui, pour les modifications qui ne concernent pas toutes les provinces, exige l'autorisation des deux chambres du Parlement fédéral et de l'assemblée législative de chaque province dans laquelle la modification s'appliquera; c'est ainsi que le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador ont modifié l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*[44] et la clause 17 des *Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada* portant sur les écoles confessionnelles[45];

— La procédure de modification unilatérale fédérale (art. 44), qui est mise en œuvre par une loi ordinaire du Parlement relative au pouvoir exécutif fédéral et aux deux chambres du Parlement fédéral;

---

42 *Réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, 725, para. 27.
43 *Réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, 725, para. 27.
44 *Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)*, TR/97–141 (22 décembre 1997); *Potter c. Québec (Procureur général)*, [2001] R.J.Q. 2823 (C.A.).
45 *Hogan c. Newfoundland (Attorney General)*, 2000 NFCA 12, 183 D.L.R. (4th) 225.

— La procédure générale ou « normale » de modification (art. 38 et 42), applicable lorsqu'aucune autre procédure ne s'applique, qui exige l'autorisation des deux chambres du Parlement fédéral et des deux tiers des assemblées législatives des provinces représentent au moins 50 pour cent de la population de toutes les provinces.

31. Selon la procédure de modification unilatérale provinciale (art. 45), une législature peut par loi ordinaire[46] modifier la « constitution de la province », qui comprend les art. 58 à 70 et 82 à 87 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les principes de common law et les autres dispositions législatives de même nature[47].

32. Une modification de la « constitution de la province » porte sur « le fonctionnement d'un organe du gouvernement de la province, pourvu qu'elle ne soit pas par ailleurs intangible parce qu'indivisiblement liée à la mise en œuvre du principe fédéral ou à une condition fondamentale de l'union »[48]. Elle peut prendre la forme d'une modification expresse d'une disposition de la Constitution[49] ou d'une loi « organique »[50], par exemple relative à la fonction publique et au principe de gouvernement responsable[51], les membres d'une assemblée législative, leurs

---

46 *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, 37.

47 *SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, 37–38.

48 *SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, 40, repris dans *Réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, 734, para. 47.

49 *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, 582, para. 35. Voir, par exemple, *Loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1968, c. 9, qui a aboli le Conseil législatif du Québec, validité confirmée dans *Québec (Procureur général) c. Montplaisir*, [1997] R.J.Q. 109, 124–127, paras. 103–128 (C.S.).

50 Warren J. Newman, « Defining the 'Constitution of Canada' Since 1982: The Scope of the Legislative Powers of Constitutional Amendments under Sections 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982* » (2003), 22 *S. Ct. L. Rev.* 423, 432, 492.

51 Voir *SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, 41–45.

privilèges et immunités et la conduite des affaires[52], la durée de la législature[53] ou la procédure d'adoption des lois[54], les lois électorales et les divisions territoriales[55].

33. Tout renvoi au droit constitutionnel américain[56] pour définir la « constitution de la province » est inapproprié. Contrairement à la Constitution du Canada, la Constitution des États-Unis est d'ordre fédéral plutôt que national[57]. Sa procédure d'amendement s'applique seulement à la Constitution des États-Unis[58]. Les États de l'Union peuvent modifier leur constitution interne selon leur propre procédure de modification pourvu qu'ils respectent la primauté de la Constitution fédérale, notamment la Guarantee Clause[59] et les Quatorzième et Quinzième Amendements[60]. La « Constitution, in all its provisions, looks to an indestructible Union, composed of indestructible States »[61].

34. Le pouvoir limité des provinces de modifier leur constitution exclut notamment toute modification mettant en cause :

---

52 *Fielding c. Thomas*, [1896] A.C. 600, 610–613 (C.P.) (privilèges et immunités); *Attorney-General for Nova Scotia c. Legislative Council of Nova Scotia*, [1928] A.C. 107, 114–116 (C.P.) (nombre et durée du mandat des conseillers législatifs nommés par le lieutenant-gouverneur).

53 *The King ex rel. Tolfree c. Clark, Conant and Drew*, [1943] 3 D.L.R. 684, 687, 689 (C.A. Ont.) (juges Riddell et Henderson), autor. ref. [1944] R.C.S. 69.

54 Voir *Succesion Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, 582–583, paras. 33–36.

55 Neil Finkelstein, *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 5e éd., Toronto : Carswell, 1986, p. 71; Nelson Wiseman, « Clarifying Provincial Constitutions » (1996), 6 *N.J.C.L.* 269, 286; Newman, *op. cit.*, note 50, p. 436.

56 Motifs de la Cour supérieure, paras. 214–215.

57 U.S. Const., Art. VI, §2.

58 U.S. Const., Art. V.

59 U.S. Const., Art. IV, § 4.

60 Rapport du professeur Richard S. Kay, para. 29, Mémoire du mis en cause, ci-après « **M.M.C.** », **p. 56**.

61 *Texas c. White*, 74 U.S. 700, 725 (1868).

— « [L]es des autres ordres de gouvernement » ou « les nature et rôle fondamentaux des institutions créées par la Constitution »[62];

— Des « bouleversements constitutionnels profonds par l'introduction d'institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien »[63];

— La charge et les pouvoirs constitutionnels du lieutenant-gouverneur[64] ou le régime monarchique du Canada[65];

— Les compétences législatives des provinces[66];

— L'obligation d'adopter, imprimer et publier les lois et autres instruments législatifs dans les deux langues officielles[67];

— La procédure de modification elle-même[68];

---

62 *Réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, 734, para. 48; voir aussi *SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, 47.

63 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 41a); *SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, 47; *Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, 777; *Initiative and Referendum*, [1919] A.C. 935, 942–943; *Montplaisir*, [1997] R.J.Q. 109, 122, para. 89.

64 Voir, par exemple, *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 58-62, 65–66, 82, 95 et 90.

65 *SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, 46; *Initiative and Referendum*, [1919] A.C. 935, 943–944 (C.P.); *Montplaisir*, [1997] R.J.Q. 109, 123–124, paras. 97, 101, 103 (par exemple, sanction d'une loi, réserve et désaveu, convocation ou dissolution de la législature, nomination ou remplacement des ministres); Stephen A. Scott, « Entrenchment by Executive Action: A Partial Solution to 'Legislative Override' » (1983), 4 *S. Ct. L. Rev.* 303, 312, 315–316.

66 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92; voir *SEFPO*, [1987] 2 R.C.S. 2, 41, s'appuyant sur *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016.

67 *Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016, 1025–1027; *Procureur général du Manitoba c. Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032, 1039.

68 Voir *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nova Scotia (Speaker, House of Assembly)* (1991), 80 D.L.R. (4th) 11, 27 (C.S.N.-É., div. app.), conf. pour d'autres motifs par [1993] 1 R.C.S. 319.

— Généralement, toute disposition constitutionnelle intangible (comme l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*)[69].

35. Bien que cette liste ne soit pas exhaustive, une chose est certaine : si la Loi 99 est une « charte constituante »[70] dont l'objectif est d'établir les institutions politiques et les pouvoirs de l'« État du Québec », il excède la compétence législative de l'Assemblée nationale. S'il est davantage qu'une loi ordinaire, c'est-à-dire une loi fondamentale dont le statut se situe entre la loi ordinaire et la loi quasi constitutionnelle[71], il relève d'une espèce inconnue en droit canadien.

D. Le jugement de la Cour supérieure s'appuie sur un cadre analytique erroné

36. Généralement, la Cour supérieure aurait dû :

— Retenir une définition plus restrictive de la présomption de constitutionnalité; il est inexact qu'une loi libellée en termes larges et libéraux ne peut contrevenir à la Constitution; elle peut poursuivre un objectif déguisé invalide[72];

— S'abstenir de définir l'objet de la Loi 99 en s'appuyant en partie sur les motifs exprimés par le même tribunal saisi d'une requête en rejet[73], surtout que le jugement accueillant la requête a été cassé[74];

— Après avoir défini le caractère véritable des art. 1 à 5 et 13 de la Loi 99, les rattacher à un ou plusieurs domaines de compétence provinciale ou examiner

---

69 Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville : Éditions Yvon Blais, 2014, p. 220, para. IV-120.
70 Motifs de la Cour supérieure, para. 304.
71 Motifs de la Cour supérieure, paras. 549–551.
72 *Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, 797–798, para. 18.
73 Motifs de la Cour supérieure, paras. 311, 313.
74 [2007] R.J.Q. 2174.

leur conformité à l'art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; la simple mention des domaines de compétence possibles[75] ne suffit pas[76];

— Face à deux interprétations valables de certaines des dispositions contestées, la première selon laquelle elles sont valides, la deuxième selon laquelle elles ne le sont pas, employer l'interprétation atténuée plutôt que de déclarer qu'il n'était pas nécessaire d'y recourir[77]; la présomption de constitutionnalité ne permet pas d'éviter cette obligation;

— Tenir compte de l'ensemble des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption du projet de loi 99 plutôt que d'en faire une utilisation sélective[78]; bien que certaines déclarations laissent entendre que le projet de loi 99 « ne confère pas de nouveaux droits au Québec, il réitère des droits existants »[79], d'autres suggèrent fortement que le projet de loi 99 se voulait plus qu'une simple modification de la constitution du Québec : son objectif était de réaffirmer la souveraineté du Québec « dans tous ses domaines de compétence, tant à l'interne que sur la scène internationale » et que « le droit du Québec de décider de son avenir doit s'exercer sans ingérence et sans droit de veto découlant de la formule d'amendement de 1982 »[80].

---

75 Motifs de la Cour supérieure, paras. 283–299.

76 Le procureur général du Canada souligne que le procureur général du Québec ne rattache pas non plus le projet de loi 99 à un domaine de compétence: mémoire de l'intimé, para. 16.

77 Motifs de la Cour supérieure, paras. 422–430, 440 (au sujet de l'art. 1), 472–481 (au sujet de l'art. 3).

78 Voir, par exemple, motifs de la Cour supérieure, paras. 396, 399, 416.

79 Mémoire de l'appelant, vol. 2, p. 314 (déclaration du ministre Facal).

80 Mémoire de l'appelant, vol. 2, p. 313 (déclaration du ministre Facal); voir aussi, par exemple, pp. 314, 339.

E. Les dispositions contestées de la Loi 99 sont valides seulement si elles sont interprétées comme écartant la sécession unilatérale sans modification constitutionnelle

37. Interprétés correctement, les art. 1 à 5 et 13 de la Loi 99 sont de nature déclaratoire. Ils expriment la vision qu'avait l'Assemblée nationale de l'état du droit au moment de leur adoption[81]. Ils ne modifient pas expressément la constitution de la province et ne sont pas de nature organique. Ils n'ont rien à voir avec la propriété et les droits civils dans la province au sens établi de cette expression. Au mieux, l'Assemblée nationale aurait pu les adopter en vertu du par. 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867* – « toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province » –, mais ces matières ne sont ni locales ni privées.

38. Quelle que soit leur qualification, les art. 1 à 5 et 14 sont tous sujets à l'examen de validité constitutionnelle : ils font partie d'une loi ordinaire et, conformément à l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, doivent être déclarés invalides s'ils contreviennent à la Constitution[82], en particulier au cadre constitutionnel relatif à la sécession posé par la Cour suprême.

39. Le libellé ambigu des art. 1 à 5 et 13 de la Loi 99 exige que la Cour, en les interprétant de manière atténuée, définisse précisément et sans ambiguïté leur objectif et leur portée limitée. Il ne suffirait nettement pas de déclarer seulement que les principes généraux énoncés dans la Loi 99 ont trait à la constitution interne du Québec ou que les dispositions contestées sont valides simplement parce qu'elles n'autorisent pas expressément la sécession unilatérale[83].

---

81 Voir *Produits de l'érable Philippe Jacques inc. c. Fédération des producteurs acéricoles du Québec*, 2017 QCCA 2017, para. 24; Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal : Thémis, 2009, pp. 597–598.

82 *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, 583–584, para. 35.

83 Motifs de la Cour supérieure, paras. 336–338, 419, 431, 469, 472–473, 489, 506, 517, 567–568, 582.

40. Généralement, la Cour devrait conclure que le principe ou le concept d'autodétermination qui transcende les art. 1 à 5 et 13 est limité à l'autodétermination interne, c'est-à-dire dans les limites de la Constitution du Canada. Ces dispositions ne peuvent en aucun cas avoir pour objet de conférer un droit à l'autodétermination externe ou permettre une éventuelle déclaration de sécession unilatérale[84]. Comme la Cour suprême l'a souligné : « La sécession d'une province doit être considérée, en termes juridiques, comme requérant une modification de la Constitution, qui exige forcément une négociation. […] [L]a sécession du Québec du Canada ne peut pas être considérée comme un acte légal si elle est réalisée unilatéralement par l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec, c'est-à-dire sans négociations conformes aux principes. Tout projet de sécession d'une province du Canada qui n'est pas entrepris en conformité avec la Constitution du Canada est une violation de l'ordre juridique du Canada. […] L'acceptation d'un principe d'effectivité reviendrait essentiellement à accepter que l'Assemblée nationale, la législature ou le gouvernement du Québec peuvent agir sans tenir compte du droit, pour la simple raison qu'ils affirment pouvoir le faire. […] Une telle notion est contraire à la primauté du droit et doit donc être rejetée. »[85]

41. Bien que la Cour suprême ait reconnu que « l'expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada donnerait le droit au gouvernement provincial de « chercher à réaliser la sécession », une telle expression de soutien populaire légitimerait les efforts « que ferait le gouvernement du Québec pour engager un processus de modification de la Constitution en vue de faire sécession par des voies constitutionnelles. »[86] Le fait que les négociations

---

84 Voir rapport d'expert du professeur Richard S. Kay, para. 29, **M.M.C**, **p. 56**; rapport d'expert du Dr Dirk Hanschel, paras. 29–30, **M.M.C.**, **p. 87**.

85 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 263, 265, 267–270, 273, 275, paras. 84, 87, 92, 96–97, 104, 107–108.

86 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 265, 293, paras. 87, 151.

seraient complexes et « difficiles » ne diminue pas l'exigence selon laquelle « [e]n vertu de la Constitution, la sécession exige la négociation d'une modification. »[87] Sans modification (ou modifications, selon le cas) à la Constitution du Canada, la sécession d'une province ne serait pas légale.

I. Article 1 : l'autodétermination externe est exclue

42. L'article 1 de la Loi 99 dispose :

1. The right of the Québec people to self-determination is founded in fact and in law. The Québec people is the holder of rights that are universally recognized under the principle of equal rights and self-determination of peoples.	1. Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

43. L'article 1 n'est valide que s'il est interprété de manière atténuée et comme énonçant le droit putatif à l'autodétermination interne et non externe. Les observations qui suivent sont également pertinentes à l'examen de la validité de l'art. 3.

44. Le droit à l'autodétermination d'un peuple « est normalement réalisé par voie d'autodétermination <u>interne</u> – à savoir la poursuite par ce peuple de son développement politique, économique, social et culturel dans le cadre d'un État existant. »[88]

45. L'autodétermination <u>externe</u> a été décrite comme « [l]a création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple »[89]. La revendication du droit à l'autodétermination externe ne se produit que dans des

---

87 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 265, 270, para. 97.
88 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 282, para. 126.
89 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 282, para. 126.

circonstances les plus exceptionnelles et « donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. »[90]

46. Manifestement, aucune de ces situations ne correspond au Québec dans les conditions actuelles. En supposant que la population du Québec constitue un « peuple », au même titre que « d'autres groupes à l'intérieur du Québec ou du Canada »[91], « quelle que soit la juste définition de peuple(s) à appliquer dans le présent contexte, le droit à l'autodétermination ne peut, dans les circonstances présentes, constituer le fondement d'un droit de sécession unilatérale. »[92]

47. Subsidiairement, l'art. 1 excède la compétence (est *ultra vires*) de l'Assemblée nationale s'il est interprété comme reconnaissant le droit à l'autodétermination externe. Contrairement à ce que la Cour a affirmé en *obiter dictum* dans l'arrêt *Alliance Québec c. Directeur général des élections du Québec*,[93] des négociations infructueuses ne permettraient pas au Québec de faire sécession unilatéralement.

48. Comme en attestent les extraits du *Renvoi relatif à la sécession du Québec* cités aux paras. 40–41 du présent mémoire, la sécession légale d'une province du Canada ne peut s'opérer sans une modification de la Constitution du Canada. Bien qu'une modification exigerait forcément des négociations, les négociations elles-

---

90 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 287, para. 138.

91 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 281–282, 287, paras. 125–126, 138.

92 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 281–282, para. 125; voir rapport d'expert du professeur Richard S. Kay, para. 29 (États-Unis), **M.M.C.**, **p. 56**; rapport d'expert du Dr Dirk Hanschel, paras. 29–30 (Allemagne), **M.M.C.**, **p. 87**.

93 [2006] R.J.Q. 1328, 1334–1335, para. 29, repris dans les motifs de la Cour supérieure, para. 510.

mêmes ne peuvent modifier l'ordre juridique canadien ni se substituer à l'adoption d'une modification conformément à l'une ou plusieurs procédures multilatérales prévues à la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Une déclaration d'indépendance sans une telle modification serait illégale et constitutionnellement invalide.

II. Article 2 : le peuple québécois peut agir seulement par l'entremise de ses représentants élus et dans le cadre de la Constitution

49. L'article 2 de la Loi 99 dispose :

2. The Québec people has the inalienable right to freely decide the political regime and legal status of Québec.	2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.

50. L'article 2 n'est valide que s'il est interprété de manière atténuée et comme énonçant le droit du peuple québécois de modifier unilatéralement son régime politique et son statut juridique par l'entremise de ses représentants élus et à l'intérieur des limites de la compétence législative de l'Assemblée nationale, prévue par la Constitution du Canada.

51. Subsidiairement, l'art. 2 excède la compétence (est *ultra vires*) de l'Assemblée nationale s'il a pour objectif de constituer le fondement juridique du droit du Québec de modifier unilatéralement le régime monarchique ou son statut juridique de province, ou de conférer au peuple québécois le pouvoir d'adopter de telles modifications, qui ne peuvent être effectuées qu'au moyen d'une procédure multilatérale de modification prévue à la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*[94].

---

[94] *Initiative and Referendum*, [1919] A.C. 935, 943–944.

III. Article 3 : les seules modifications permises sont celles prévues à l'art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*

52. L'article 3 de la Loi 99 dispose :

3. The Québec people, acting through its own political institutions, shall determine alone the mode of exercise of its right to choose the political regime and legal status of Québec.	3. Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec.
No condition or mode of exercise of that right, in particular the consultation of the Québec people by way of a referendum, shall have effect unless determined in accordance with the first paragraph.	Toute condition ou modalité d'exercice de ce droit, notamment la consultation du peuple québécois par un référendum, n'a d'effet que si elle est déterminée suivant le premier alinéa.

53. L'article 3 n'est valide que s'il est interprété de manière atténuée pour préciser que le pouvoir des institutions politiques du Québec de choisir « les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec » est limité par le cadre de l'art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les autres modifications, dont la sécession, doivent être précédées de négociations tenues conformément aux principes constitutionnels de fédéralisme, démocratie, constitutionnalisme, primauté du droit et protection des minorités et suivies d'une modification constitutionnelle négociée[95].

54. Subsidiairement, l'art. 3 excède la compétence (est *ultra vires*) de l'Assemblée nationale s'il a pour objectif d'exclure les institutions politiques fédérales ou des lois fédérales valides[96] du processus de modification constitutionnelle ou de conférer

---

95 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 265–266, 273, paras. 88, 104.

96 Par exemple, *Loi référendaire*, L.C. 1992, ch. 30.

aux institutions politiques du Québec le pouvoir d'établir un statut politique et juridique fondamental du Québec qui déborde notre cadre constitutionnel.

IV. Article 4 : le résultat d'un référendum est consultatif seulement

55. L'article 4 de la Loi 99 dispose :

4. When the Québec people is consulted by way of a referendum under the Referendum Act (chapter C-64.1), the winning option is the option that obtains a majority of the valid votes cast, namely 50% of the valid votes cast plus one.	4. Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50% de ces votes plus un vote.

56. L'article 4 n'est valide que s'il est interprété de manière atténuée pour préciser que les résultats d'un référendum sont seulement consultatifs. L'article 4 n'oblige pas l'Assemblée nationale ou le gouvernement du Québec à agir conformément au résultat d'un processus consultatif comme un référendum[97].

57. Subsidiairement, l'art. 4 excède la compétence (est *ultra vires*) de la Législature du Québec s'il a pour objectif d'obliger l'Assemblée nationale ou les gouvernements fédéral et des autres provinces à entamer des négociations constitutionnelles. Dans notre système constitutionnel, le résultat d'un référendum n'a pas d'effet juridique direct[98] ni n'oblige juridiquement le gouvernement fédéral et des autres provinces « à donner leur assentiment à la sécession d'une province, sous réserve seulement de la négociation des détails logistiques de la sécession. »[99] Les autres

---

97 *Haig*, [1993] 2 R.C.S. 995, 1032.
98 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 265, para. 87.
99 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 266–267, para. 90.

gouvernements demeurent libres de déterminer si le résultat est l'expression claire d'une « majorité claire » au terme d'un examen qualitatif[100].

58. La législation provinciale ne lie pas le gouvernement fédéral ou le Parlement du Canada[101] et l'Assemblée nationale ne peut adopter des lois dont l'effet serait extraterritorial[102]. Toutefois, l'Assemblée nationale a le pouvoir d'entreprendre une modification constitutionnelle multilatérale bien qu'elle puisse agir conformément au résultat d'un référendum[103].

V. Article 5 : le Québec est une province, pas un « État »

59. L'article 5 de la Loi 99 dispose :

5. The Québec State derives its legitimacy from the will of the people inhabiting its territory.	5. L'État du Québec tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire.
The will of the people is expressed through the election of Members to the National Assembly by universal suffrage, by secret ballot under the one person, one vote system pursuant to the Election Act (chapter E-3.3), and through referendums held pursuant to the Referendum Act (chapter C-64.1).	Cette volonté s'exprime par l'élection au suffrage universel de députés à l'Assemblée nationale, à vote égal et au scrutin secret en vertu de la Loi électorale (chapitre E-3.3) ou lors de référendums tenus en vertu de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1).
Qualification as an elector is governed by the provisions of the Election Act.	La qualité d'électeur est établie selon les dispositions de la Loi électorale.

---

100 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 265, para. 87.

101 Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd. (édition à feuilles mobiles), Toronto : Thomson Reuters, pp. 10-18.1.

102 *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297, 327–335.

103 *Loi constitutionnelle de 1982*, para. 46(1); *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 257, 265–266, paras. 69, 87–88.

60. L'expression « État du Québec » utilisée à l'art. 5 n'est valide que si elle est interprétée de manière atténuée pour désigner la province de Québec telle qu'établie par les art. 5 et 6 de la *Loi constitutionnelle de 1867*[104].

61. Subsidiairement, l'art. 5 excède la compétence (est *ultra vires*) de l'Assemblée nationale s'il constitue le fondement juridique d'une déclaration juridique de la légitimité de l'« État du Québec » qui est incompatible avec le rôle et le statut du Québec en tant que province du Canada selon la Constitution du Canada ou avec les limites juridiques inhérentes à ce rôle et ce statut.

VI. Article 13 : l'Assemblée nationale est souveraine dans les limites de la fédération canadienne

62. L'article 13 de la Loi 99 dispose :

13. No other parliament or government may reduce the powers, authority, sovereignty or legitimacy of the National Assembly, or impose constraint on the democratic will of the Québec people to determine its own future.	13. Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.

63. L'article 13 n'est valide que s'il est interprété de manière atténuée conformément aux pouvoirs attribués à l'Assemblée nationale par la Constitution du Canada, dont la seule source est la Constitution : « [c]ette autorité ne peut avoir d'autres sources. »[105]. Cela signifie que l'Assemblée nationale n'est qu'une composante de la Législature du Québec établie par l'art. 71 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'elle exerce sa compétence législative provinciale conjointement avec le lieutenant-gouverneur qui, dans toute province, est le chef formel de la Législature.

---

104 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 5–6.

105 *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 258–259, para. 72.

L'article 13 doit donc être interprété comme n'étant essentiellement qu'une variante de l'affirmation du droit à l'autodétermination interne, c'est-à-dire « la poursuite par ce peuple de son développement politique, économique, social et culturel dans le cadre d'un État existant »[106].

64. Subsidiairement, l'art. 13 excède la compétence législative (est *ultra vires*) de l'Assemblée nationale s'il constitue une autre expression de la prétention du droit à l'autodétermination externe, d'une compétence législative exclusive qui supplante l'application du droit fédéral ou qui, potentiellement, déclare le droit ou le pouvoir juridique de déclarer unilatéralement une sécession éventuelle.

65. Puisqu'une loi provinciale ne peut avoir d'effet extraterritorial, le Parlement ou le gouvernement du Canada sont les seules entités auxquelles l'expression « parlement ou gouvernement » utilisée à l'art. 13 peut faire référence. Le Parlement du Canada est constitué aux termes de l'art. 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et a compétence législative dans toute matière ne relevant pas de la compétence législative des législatures provinciales[107].

66. Aucune loi d'une législature provinciale ne peut limiter la compétence du Parlement ou la mise en œuvre d'une loi fédérale valide. Aucun ordre de gouvernement n'est subordonné à l'autre ni ne peut imposer à l'autre ordre une modification unilatérale de ses pouvoirs. Lorsqu'il agit dans les limites de sa compétence législative, le Parlement a autant le pouvoir et la légitimité que l'Assemblée nationale de permettre aux Québécois de s'exprimer démocratiquement dans le cadre d'une élection ou d'un référendum[108].

---

[106] *Sécession*, [1998] 2 R.C.S. 217, 282, para. 126.

[107] Voir, par exemple, *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91; *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 44.

[108] *Haig*, [1993] 2 R.C.S. 995, 1030.

PARTIE IV – CONCLUSIONS

67. La Cour devrait déclarer que (1) en vertu de la Constitution du Canada, le Québec est une province du Canada, et (2) les art. 1 à 5 et 13 de la Loi 99 ne constituent pas et ne peuvent constituer le fondement juridique d'une déclaration unilatérale d'indépendance par le gouvernement, l'Assemblée nationale ou la Législature du Québec ni la sécession unilatérale de l'« État du Québec » de la fédération canadienne.

68. Cette déclaration mise à part, le procureur général du Canada ne prend pas position sur l'issue du présent appel. Aucuns frais de justice ne devraient être ordonnés en sa faveur ou contre lui.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 17 avril 2019

Procureur général du Canada

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
(Me Ian Demers)
(Me Claude Joyal, c.r., Ad. E.)
(Me Warren J. Newman, Ad. E.)
Avocats du mis en cause

PARTIE V – SOURCES

Jurisprudence **Paragraphe(s)**

Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217 ..... 4,6,17,18,21,40,41,44 45,46,53,57,58,63

Henderson c. Québec (Procureur général), 2007 QCCA 1138, [2007] R.J.Q. 2174 12,36

Alliance Québec c. Directeur général des élections du Québec, 2006 QCCA 651, [2006] R.J.Q. 1328 13

Renvoi relatif à la réforme du Sénat, 2014 CSC 32, [2014] 1 R.C.S. 704 16,29,32,34

Succession Eurig (Re), [1998] 2 R.C.S. 565 17,32,38

Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général), 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693 19

Registre, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693 22,24,25,27

Renvoi : Opposition à une résolution pour amender la Constitution, [1982] 2 R.C.S. 793 23

Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté, [1982] 1 R.C.S. 1004 24

In re The Initiative and Referendum Act, [1919] A.C. 935 (C.P.) 24,34,51

Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.), 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783 26,36

Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières, 2011 CSC 67, [2011] 3 R.C.S. 837 26

Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre du Transport), [1992] 1 R.C.S. 3 27

Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick, [1975] 2 R.C.S. 182 27

Knox Contracting Ltd. c. Canada, [1990] 2 R.C.S. 338 27

Jurisprudence *(suite)* **Paragraphe(s)**

R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 213 27

Nova Scotia Board of Censors c. McNeil, [1978] 2 R.C.S. 662 28

Schacter c. Canada, [1992] 2 R.C.S. 679 28

Haig c. Canada (Directeur général des élections), [1993] 2 R.C.S. 995 28,56,66

Potter c. Québec (Procureur général), [2001] R.J.Q. 2823 (C.A.) 30

Hogan c. Newfoundland (Attorney General), 2000 NFCA 12, 183 D.L.R. (4th) 225 30

SEFPO c. Ontario (Procureur général), [1987] 2 R.C.S. 2 31,32,34

Québec (Procureur général) c. Montplaisir, [1997] R.J.Q. 109 32,34

Fielding c. Thomas, [1896] A.C. 600, 610–613 (C.P.) 32

Attorney-General for Nova Scotia c. Legislative Council of Nova Scotia, [1928] A.C. 107 32

The King ex rel. Tolfree c. Clark, Conant and Drew, [1943] 3 D.L.R. 684, 687, 689 (C.A. Ont.), autor. ref. [1944] R.C.S. 69. 32

Texas c. White, 74 U.S. 700, 725 (1868) 33

Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba, [1985] 1 R.C.S. 721 34

Procureur général du Québec c. Blaikie, [1979] 2 R.C.S. 1016 34

Procureur général du Manitoba c. Forest, [1979] 2 R.C.S. 1032 34

Jurisprudence ***(suite)*** **Paragraphe(s)**

New Brunswick Broadcasting Co. c. Nova Scotia (Speaker, House of Assembly) (1991), 80 D.L.R. (4th) 11, 27 (C.S.N.-É., div. app.), conf. pour d'autres motifs par [1993] 1 R.C.S. 319 34

Produits de l'érable Philippe Jacques inc. c. Fédération des producteurs acéricoles du Québec, 2017 QCCA 2017 37

Alliance Québec c. Directeur général des élections du Québec, [2006] R.J.Q. 1328 47

Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act, [1984] 1 R.C.S. 297 58

Doctrine

Newman, Warren J. « Defining the 'Constitution of Canada' Since 1982: The Scope of the Legislative Powers of Constitutional Amendments under Sections 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982* » (2003), 22 *S. Ct. L. Rev.* 423 32

Finkelstein, Neil. *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 5e éd., Toronto : Carswell, 1986 32

Wiseman, Nelson. « Clarifying Provincial Constitutions » (1996), 6 *N.J.C.L.* 269 32

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville : Éditions Yvon Blais, 2014 34

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal : Thémis, 2009 37

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5e éd. (édition à feuilles mobiles), Toronto : Thomson Reuters 58

ATTESTATION

Nous soussignés, Procureur général du Canada, attestons que le présent mémoire est conforme au *Règlement de procédure civile de la Cour d'appel* et nous mettons gratuitement à la disposition des autres parties un exemplaire de tous les témoignages dont nous avons fait transcrire l'enregistrement.

Temps demandé pour la présentation orale de nos arguments : 90 minutes

Montréal, le 17 avril 2019

Procureur général du Canada

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
(Me Ian Demers)
(Me Claude Joyal, c.r., Ad. E.)
(Me Warren J. Newman, Ad. E.)
Avocats du mis en cause