

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-05-065031-013

DATE : LE 18 AVRIL 2018

L'HONORABLE CLAUDE DALLAIRE, J.C.S.

KEITH OWEN HENDERSON

Requérant

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Intimé

ET

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Mis en cause

ET

SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

Intervenante

JUGEMENT *

* Pour les fins de repérage, voir Annexe B – Table des matières à la fin du jugement.

1. L'APERÇU

[1] Le 30 octobre 1995, 49.42 % des Québécois invités aux urnes dans le cadre d'un référendum portant sur l'avenir du Québec votent en faveur d'une démarche visant à ce que la province se sépare du reste du Canada¹.

[2] Bien qu'insuffisant pour donner suite à la mise en œuvre de la deuxième phase d'un tel projet, dans l'hypothèse où la majorité des votes, c'est-à-dire 50 % plus un, avait été obtenue, ce résultat ébranle tout de même le gouvernement fédéral² et provoque de l'incertitude politique, un peu partout au Canada³.

[3] En septembre 1996, le gouvernement fédéral juge pertinent d'obtenir l'avis de la Cour suprême sur la légalité d'une éventuelle démarche souverainiste de la part des québécois et soumet trois questions à la Cour dans ce qui deviendra le célèbre *Renvoi sur la sécession du Québec*⁴.

[4] Le 20 août 1998, la Cour suprême livre le fruit de sa réflexion dans un *Avis consultatif*⁵.

[5] Dans cet *Avis*, la Cour juge nécessaire de préciser ce qu'elle entend par le mot « sécession », étant donné qu'il se trouve au centre des questions posées. Elle le définit ainsi :

86. Le caractère «unilatéral» de l'acte est de première importance, et il faut bien comprendre le sens donné à ce mot. Dans un sens, toute démarche faite par un acteur unique sur le plan constitutionnel en vue de parvenir à une modification de la Constitution est «unilatérale». Nous ne pensons pas que tel soit le sens visé dans la question 1, ni le sens donné dans les arguments présentés devant nous. Ce qui est revendiqué comme droit de faire «unilatéralement» sécession est plutôt le droit de procéder à la sécession **sans négociations préalables avec les autres provinces et le gouvernement fédéral**. Ce n'est pas la légalité de la démarche initiale qui est en cause ici, mais la légalité de l'acte final de sécession unilatérale envisagée. **Le fondement juridique d'un tel acte serait une volonté démocratique clairement exprimée par un référendum dans la province de Québec**. Cet argument nous amène à examiner l'impact juridique que pourrait avoir un tel référendum sur le fonctionnement de notre Constitution et sur la légalité alléguée d'un acte unilatéral de sécession.

(Nos soulignements et emphase)

[6] La procédure référendaire étant au cœur des préoccupations du fédéral, la Cour aborde deux sujets sans toutefois aller trop loin, pour des raisons qu'elle explique en

¹ *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8576 et jugement du juge Jacques Blanchard dans *Bertrand c. Bouchard*, [1998] R.J.Q. 1203, page 1207.

² Ci-après « le Fédéral ».

³ *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8576.

⁴ Ci-après appelé le « Renvoi » ou « le Renvoi de 1998 », selon le contexte.

⁵ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

détail : 1) la détermination de ce que serait une question claire et une majorité claire lors d'un éventuel référendum, 2) si la population du Québec constitue un peuple au sens du droit international.

[7] Après avoir élaboré sur la clarté de la question et celle du résultat du vote sur cette question, la Cour énonce qu'à à la première étape du processus, ce sujet relève des acteurs politiques et non de pouvoir judiciaire.

[8] Sur l'existence d'un ou de peuples québécois, après avoir énoncé que peu de précisions sont apportées à la définition du mot *peuple* et que le sens de ce mot reste « assez incertain », La Cour ajoute toutefois que c'est aux peuples, une fois qualifiés comme tels, que le droit international accorde le droit à l'autodétermination⁶. Mais comme elle ne considère pas nécessaire de se prononcer sur la qualité de peuple de la population résidant au Québec pour disposer des questions posées par le *Renvoi*, elle ne se prononce pas sur ce sujet.

[9] Une fois les tenants et aboutissants de l'*Avis consultatif* de 1998 bien décantés, ils ne laissent aucun acteur politique indifférent.

[10] Le plus vite à réagir sur le plan juridique est le gouvernement fédéral; il décide d'adopter une loi portant sur différents paramètres en lien avec la tenue de référendums.

[11] L'*Avis consultatif* venait de donner naissance au projet de loi intitulé *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*⁷, dont le titre abrégé est *Loi de clarification*, communément appelée *Loi C-20*.

[12] Lorsque les parlementaires québécois apprennent l'existence de ce projet de *Loi C-20* et en découvrent le contenu, ils dénoncent vertement cette initiative du gouvernement fédéral, qu'ils considèrent être une intrusion illégale dans les affaires du Québec.

[13] En plus du sentiment d'invasion, les parlementaires québécois perçoivent que le projet de *Loi C-20* fait fi du droit du *peuple québécois* à l'autodétermination ainsi que du droit de ses institutions de mettre en œuvre ce droit fondamental, que la Cour suprême vient tout juste de confirmer, selon leur compréhension de l'*Avis consultatif*.

[14] La série de règles que le gouvernement fédéral croit alors pouvoir imposer au Québec au moyen de la *Loi C-20* leur donne également l'impression que le fédéral se cherche une porte de sortie pour éluder les négociations obligatoires que la Cour

⁶ Par. 123.

⁷ Projet de loi n° C-20, adopté en juin 2000 et toujours en vigueur, malgré une tentative avortée de l'abroger, (L.C. 2000, ch. 26), ci-après appelée « Loi C-20 » ou parfois « C-20 », selon le contexte.

suprême vient de reconnaître comme étant la résultante d'un vote en faveur d'une sécession

[15] Ils jugent donc unanimement que l'attaque perpétrée par la *Loi C-20* mérite une réponse immédiate et ferme, et cherchent alors le bon moyen de faire comprendre au fédéral et aux autres membres de la fédération canadienne que le peuple québécois et ses institutions ont toujours été, sont, et seront toujours les seuls à décider de leur avenir, que personne ne viendra s'ingérer dans l'exercice de leur souveraineté en leur dictant de l'extérieur et à l'avance le contenu des questions référendaires qui pourrait être acceptable, ni leur enseigner comment compter les votes pour interpréter le résultat d'un futur référendum sur ce sujet délicat.

[16] S'il y a consensus sur l'importance de réagir et sur le contenu du message à transmettre, les parlementaires ne s'entendent toutefois pas sur la manière la plus efficace de le passer.

[17] Certains sont alors d'avis que la gravité de l'atteinte nécessite une réponse du même type que l'arme utilisée pour l'attaque, donc une loi. Ils croient qu'une loi serait plus à même de rassurer les Québécois sur leurs droits qu'une déclaration solennelle, dans l'hypothèse où surgissent des difficultés lors d'un futur référendum et qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux tribunaux⁸.

[18] D'autres soutiennent qu'une résolution unanime ou une déclaration solennelle de l'Assemblée nationale, votée à l'unanimité, est amplement suffisante. Ils insistent sur la nécessité de maintenir le débat dans l'enceinte politique, pour ne pas risquer d'affaiblir le contenu et la portée des principes énoncés, dans l'hypothèse où la loi qui les enchâsse soit remise en cause devant une cour de justice⁹.

[19] Les détracteurs du véhicule législatif sont probablement encore échaudés par leur expérience avec l'avant-projet de *Loi sur la souveraineté du Québec*¹⁰ ainsi qu'avec celle du projet de loi n° 1, intitulé *Loi sur l'avenir du Québec*¹¹, le dernier ayant été qualifié comme constituant une « menace grave aux droits et libertés » du citoyen Guy Bertrand et diverses injonctions visant à en limiter les effets ayant été émises par notre Cour, en 1995¹².

⁸ Voir *Journal des débats* du 3 mai 2000.

⁹ Le porte-parole de l'opposition officielle en matière constitutionnelle qui a livré, voire réitéré à plusieurs reprises ce message, était alors le député de Chapeau, Benoît Pelletier.

¹⁰ *Loi sur la souveraineté du Québec*, avant-projet de loi (dépôt – 6 décembre 1994), 1^{re} sess., 35^e légis. (Qc).

¹¹ *Loi sur l'avenir du Québec*, projet de loi n° 1 (dépôt – 7 septembre 1995), 1^{re} sess., 35^e légis. (Qc).

¹² Par le juge Marc Lesage de notre Cour, le 8 septembre 2015, [1995] R.J.Q. 2500 (C.S.) 2516, par. 85, pièce R-9. Le juge Robert Pidgeon reprend cela dans *Bertrand c. Bégin*, [1996] R.J.Q. 2393, page 2396 (C.S.).

[20] Mais les fervents d'une loi l'emportent, puisqu'ils détiennent la majorité à l'Assemblée nationale.

[21] C'est donc dans ce terreau fertile que naît, en décembre 2000, alors que le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard est au pouvoir, la *Loi 99*, qui porte le titre de *Loi sur l'exercice des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*¹³, communément appelée « *Loi 99* »¹⁴, ou « *Loi Facal* », du nom du ministre provincial des Affaires intergouvernementales canadiennes de l'époque qui l'a proposée, et présentée devant l'Assemblée nationale¹⁵.

[22] Si elle suscite de nombreuses réactions politiques ainsi que médiatiques, les heures de gloire de cette *Loi* sont de bien courte durée, car quelques mois à peine après son entrée en vigueur, le requérant Henderson et le Parti égalité mettent à exécution la menace qui planait au-dessus d'elle depuis ses premiers balbutiements.

[23] En mai 2001, ils déposent une demande de jugement déclaratoire qui remet en cause la constitutionnalité de 6 de ses 14 articles¹⁶.

[24] Ainsi, la boutade lancée par Me Brent Tyler au ministre Facal, le 29 mars 2000, « *we'll see you in court* », aura donc été prémonitoire, et le vœu du requérant, formulé lors de ses représentations devant la Commission parlementaire, qu'une « institution sérieuse » se prononce un jour sur la légalité de la *Loi*¹⁷, est exaucé dans ce jugement.

[25] Dix-huit ans après l'adoption de la *Loi 99*, celle-ci connaît maintenant sa première sentence, après que le dossier judiciaire ait à deux reprises fait un détour obligé devant la Cour d'appel pour limiter le contenu du débat à ce qui était justiciable et que les parties intéressées se soient vues reconnaître le droit de présenter leurs observations.

[26] Tous ceux qui prédisaient un bien sombre avenir à la *Loi 99* sauront s'ils ont eu raison de s'opposer à ce que les principes qu'elle contient se retrouvent dans une loi et s'il aurait été plus judicieux de les enchâsser au creux du nid douillet d'une déclaration solennelle, ou si la voie choisie par le gouvernement de l'époque était la bonne parce qu'elle respecte le partage des compétences prévu dans la *Constitution* entre les différents paliers de gouvernement tout en ayant une portée plus officielle.

¹³ RLRQ c. E-20.2, ci-après « la Loi ».

¹⁴ Ci-après « La Loi », selon le contexte.

¹⁵ Joseph Facal.

¹⁶ La version finale de la procédure est datée du 3 décembre 2012.

¹⁷ Pièce R-13, page 15.

[27] Les mots « peuple », « peuple fondateur », « société distincte »¹⁸, « nation », « État national », « État du Québec », « souveraineté » et « sécession » reviennent donc soulever la passion des souverainistes et hanter les fédéralistes, mais ailleurs que dans l'enceinte politique de l'Assemblée nationale, pour se retrouver, cette fois, aux premières loges de l'enceinte judiciaire.

[28] Il est donc ici question de déterminer si la *Loi 99* permet au Québec de s'autoproclamer État indépendant et de se séparer du reste du Canada sans négocier au préalable sa sortie, ce qui serait inconstitutionnel, ou si le contenu de cette *Loi* vise un autre but, soit faire le point sur les droits et prérogatives du peuple québécois et de ses institutions, ce qui relèverait de ses pouvoirs de gestion interne et respecterait à la fois la *Constitution* et la *Charte des droits et libertés*.

[29] Ce jugement dispose ainsi de la première manche de la joute constitutionnelle amorcée par le citoyen Henderson et le Parti égalité et permet de savoir si le Québec a enrichi son corpus législatif d'un outil valable pour faire face à la *Loi fédérale sur la clarté*, dans l'éventualité d'un futur référendum sur l'avenir du Québec, ou si le Québec pourra se servir de cette *Loi* pour « écrire lui aussi son nom dans le grand livre de l'histoire des peuples »¹⁹, donc si elle lui permet de déclarer unilatéralement son indépendance, sans autre formalité, de sorte que l'Assemblée nationale aurait commis « une erreur historique grave » en livrant les droits politiques du peuple québécois « en pâture » à ceux qui annonçaient déjà la contestation dont nous disposons²⁰.

[30] Le vœu du citoyen Henderson sera certes exaucé, mais malheureusement pour lui, probablement pas dans le sens qu'il souhaitait.

[31] En effet, après avoir fait l'étude du texte de la *Loi 99*, du contexte dans lequel elle a été adoptée, et ce, à la lumière des lois constitutionnelles pertinentes et des principes d'interprétation applicables, le Tribunal arrive à la conclusion que tous les articles de la *Loi 99* passent le test du contrôle judiciaire et qu'elle respecte à la fois la *Constitution* et la *Charte canadienne*.

[32] Espérons que malgré cette conclusion, le citoyen Henderson saura trouver un certain réconfort en ce qui a trait à la suite des choses dans les pages qui suivent, dans l'éventualité où l'option souverainiste recueille la faveur populaire lors d'un futur référendum sur l'avenir du Québec.

¹⁸ Déjà reconnue dans *l'Acte de Québec de 1774*, 14 Geo. III, c. 83 (R.U.), texte reproduit dans L.R.C. 1985, app. II, n° 2. Voir aussi le *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8576, où il est fait référence à une résolution du gouvernement fédéral à ce sujet.

¹⁹ Comme il est écrit dans l'un des programmes du Parti québécois, pièce R-15, page 86.

²⁰ Comme l'a affirmé la députée Line Beauchamp, du comté de Sauvé; voir *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6183.

2. LA MISE EN CONTEXTE

2.1 CE QUI A DONNÉ NAISSANCE À LA LOI 99

[33] D'habitude, les jugements comportent un chapitre dans lequel les faits litigieux survenus entre les parties sont présentés, afin de comprendre la toile de fond à partir de laquelle se posent ensuite les questions. Vient ensuite l'exposé de la position des parties, tout cela permettant d'entrer dans l'analyse, pour ensuite trancher le débat.

[34] Comme ce dossier est de nature constitutionnelle et que le seul fait à l'origine du litige est celui d'avoir adopté une loi comportant certains articles dont la constitutionnalité est contestée, la section sur l'aperçu aurait normalement suffi pour camper le débat.

[35] Toutefois, les tribunaux supérieurs ont élaboré diverses méthodes pour encadrer la manière d'interpréter un texte de loi de la nature de la *Loi 99*, et ils nous enseignent que les faits historiques, politiques et parfois même juridiques ayant entouré ou mené à l'adoption d'une telle loi doivent être étudiés à plus large échelle, afin de déterminer ce que l'autorité législative cherchait à accomplir par le biais de la loi contestée.

[36] Nous avons donc choisi de mettre en lumière les circonstances qui ont donné naissance au projet de *Loi 99* dès à présent, afin d'identifier le plus tôt possible le « mal » que le législateur souhaitait enrayer et les objectifs qu'il cherchait à accomplir en adoptant cette *Loi*.

[37] De plus, comme le dossier judiciaire a débuté en 2001 et qu'il est facile de s'y perdre dans ses nombreux rebondissements, il faut revenir sur les étapes les plus pertinentes afin de comprendre le rôle joué par les parties et l'évolution de leur position respective.

[38] Voilà donc le double objet de ce chapitre.

[39] La preuve permet de faire un bref survol des démarches effectuées par le Parti québécois en lien avec l'avenir du Québec dans la fédération canadienne, entre 1980 et 1995.

[40] Dans cette preuve, la loi intitulée *Loi sur l'avenir du Québec*, présentée du temps du premier ministre Parizeau dans le cadre du processus d'accès à la souveraineté, en décembre 1994, retient notre attention, puisqu'elle n'est pas étrangère à certaines réactions des différentes parties en cause, selon nous.

[41] En effet, à l'époque où il est présenté, ce projet de loi est perçu par plusieurs comme contenant des articles très forts²¹. Il est finalement soumis à la Cour supérieure, qui juge alors qu'il constitue une « menace grave aux droits et libertés » du citoyen Guy Bertrand, en septembre 2015²². Cela se passe tout juste un mois avant le référendum d'octobre 1995.

[42] Bien que ce projet de loi soit finalement « mort au feuilleton »²³, il n'est pas encore tombé dans l'oubli et laissera même des séquelles jusqu'à l'époque où la trame factuelle pertinente à notre dossier débute.

[43] Mais sur le coup, il provoque de l'inquiétude non seulement chez nous, mais aussi au fédéral.

[44] Malgré qu'il se soit fait malmener et qu'il n'ait jamais été adopté, à l'automne 1995, ce projet de loi est encore relativement chaud. Cela n'empêche toutefois pas l'Assemblée nationale de maintenir le cap ni de sonder la population québécoise, le 30 octobre, dans le cadre d'un référendum tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*²⁴, afin de connaître les intentions de la population québécoise sur l'avenir du Québec, sujet passionnant, pour certains, mais plutôt angoissant, pour d'autres.

[45] Soulignons au passage que malgré les effets du jugement condamnant la *Loi sur l'avenir du Québec* à la peine capitale, le gouvernement fédéral n'intervient pas pour empêcher la tenue du référendum de 1995, au motif, par exemple, que la question ne serait pas à son goût ou parce qu'il s'inquiète du nombre de votes requis pour que l'une ou l'autre des options l'emporte. Il ne tente pas davantage de légiférer sur le contenu des questions qui devraient être soumises lors de ce référendum ni pour gérer le décompte des votes ou interpréter le caractère significatif du résultat.

²¹ Aux articles 1 et 2, on lisait que l'Assemblée nationale était autorisée à prononcer la souveraineté du Québec, que cette proclamation devait être précédée d'une offre de partenariat économique et politique avec le Canada, qu'à la date fixée par la proclamation, la déclaration de souveraineté prenait effet et le Québec devenait souverain, acquérant alors le pouvoir exclusif d'adopter toutes ses lois, de prélever tous ses impôts et de conclure tous ses traités. Ces éléments ont contribué à la conclusion du juge Lesage que le projet de Loi comportait une menace pour les droits du citoyen Guy Bertrand. Voir aussi le jugement rendu par le juge Jacques Blanchard de notre Cour, [1998] R.J.Q. 1203, à la page 1217.

²² [1995] R.J.Q. 2500 (C.S.) 2516, par. 85, pièce R-9.

²³ Expression utilisée par les juges Robert Pidgeon et Jacques Blanchard, dans deux décisions rendues par la Cour supérieure dans des dossiers impliquant Guy Bertrand, en lien avec ce projet de loi, ou y faisant référence, [1996] R.J.Q. 2393 et [1998] R.J.Q. 1203, de même qu'utilisée par le juge Michel Côté, j.c.s., dans le présent dossier, 2002 CANLII 527 QCCS, laquelle a été renversée par la Cour d'appel, qui a également repris cette expression, dans *Henderson c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCA 1138, par. 53.

²⁴ RLRQ., c. C-64.1.

[46] Ce processus référendaire de 1995 se fait donc sous l'entier contrôle des institutions québécoises, dans le respect de la démocratie, et guidé par les prescriptions de la *Loi sur la consultation populaire*²⁵.

[47] Le résultat de ce référendum, soit 49.42 % de la population qui souhaite que le Québec se sépare du Canada, en surprend plus d'un et cela change quelque chose à la donne; une vague d'inquiétude sans précédent se propage instantanément jusqu'à Ottawa, à la vitesse d'un éclair, et laisse aussi des traces dans les autres provinces.

[48] Nous sommes d'avis que cette onde de choc donne ensuite lieu à des démarches qui sont loin d'être étrangères à la décision que prendra l'Assemblée nationale d'adopter la *Loi 99*, quelques années plus tard.

[49] La première démarche qui trahit cet effet est l'adoption par le gouvernement fédéral, le 30 septembre 1996, d'un décret lui permettant d'initier une demande de *Renvoi* à la Cour suprême ayant comme thème la sécession du Québec.

[50] Pour comprendre en quoi cette demande de *Renvoi* joue un rôle essentiel dans l'adoption de la future *Loi 99*, voici les trois questions soumises par le gouvernement fédéral au plus haut tribunal du pays :

1. 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?
2. L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?
3. Lequel du droit interne ou du droit international aurait préséance au Canada dans l'éventualité d'un conflit entre eux quant au droit de l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

[51] Deux ans plus tard, le 30 août 1998, la Cour suprême répond à ces questions dans un *Avis consultatif* très élaboré dont chaque mot sera par la suite minutieusement étudié pour bien en saisir la portée, le sujet étant d'intérêt public et le contenu étant susceptible d'avoir un impact sur les droits et obligations des uns et des autres lors d'un futur référendum sur la détermination de l'avenir du Québec ou même de celui d'une autre province canadienne.

²⁵ RLRQ., c. C-64.1.

[52] C'est au tour de cet *Avis consultatif* de soulever les passions et de faire couler beaucoup d'encre.

[53] Sur certains points, le contenu de l'*Avis consultatif* explique la deuxième étape que le gouvernement fédéral entame en lien avec la tenue d'un futur référendum au Québec.

[54] Tout d'abord, la Cour réitère que rien, dans la *Constitution*, ne l'empêche d'agir à titre consultatif comme le fédéral lui demande de faire.

[55] Considérant que les questions soumises n'ont pas qu'une vocation purement politique et qu'elles ont une importance fondamentale pour le public, la Cour suprême confirme leur caractère justiciable, ce qui signifie qu'un tribunal peut s'y pencher et elle accepte de donner son avis sur les trois, étant consciente que ses réponses n'usurperont pas le pouvoir démocratique de décision que la population du Québec détient et qu'elle pourrait être appelée à exercer en regard du droit à la sécession, sur lequel elle fait certains énoncés.

[56] Afin de rassurer les citoyens que son intervention se limite à circonscrire le cadre juridique dans lequel une décision démocratique de se séparer du reste du Canada devrait être prise par le Québec, la Cour confirme, en lien avec ce sujet, qu'il existe une distinction fondamentale en la fonction judiciaire et la fonction politique.

[57] C'est dans ce contexte qu'elle réitère, deux fois plutôt qu'une, qu'il reviendra aux acteurs politiques, suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu lors de la première étape du processus, de déterminer en quoi consiste « une majorité claire en réponse à une question claire », et aussi de déterminer le contenu des négociations et du processus de mise en œuvre du désir de faire sécession, dans une deuxième étape.

[58] Elle précise que les questions discutées lors de telles négociations sont de nature politique et ajoute que les tribunaux ne devraient pas en surveiller les tenants et aboutissants.

[59] Sur la première question, la Cour suprême conclut que dans le cadre constitutionnel existant, la sécession d'une province ne peut être réalisée sans négociations avec les autres membres de la *Confédération*.

[60] Elle confirme que tout participant à la *Confédération* a le droit de prendre l'initiative de modifications de l'ordre constitutionnel existant.

[61] Elle affirme aussi qu'un vote aboutissant à une majorité claire en faveur de la sécession au Québec, en réponse à une question claire, conférerait une légitimité démocratique au projet de sécession et que tous les autres participants à la *Confédération* auraient alors l'obligation de reconnaître ce fait.

[62] Par contre, elle insiste qu'à la deuxième étape de la démarche, le Québec ne pourra être le seul à dicter la suite des choses.

[63] Pour elle, le vote démocratique qui intervient à la première étape du processus de sécession, aussi fort soit-il, n'a aucun effet juridique. Ce vote ne pourra donc justifier le Québec de mettre de côté les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, de même que les droits de la personne et ceux des minorités dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada afin de faire sécession unilatéralement, puisque les droits démocratiques qu'il possède ont pour corollaire des obligations constitutionnelles qu'il doit respecter.

[64] La Cour ajoute toutefois que face au résultat d'un tel vote, l'ordre constitutionnel ne pourra demeurer indifférent :

87. La Constitution elle-même ne traite pas d'un recours au référendum, et les résultats d'un référendum n'ont aucun rôle direct ni effet juridique dans notre régime constitutionnel, mais un référendum peut certainement fournir un moyen démocratique de connaître l'opinion de l'électorat sur des questions politiques importantes dans un cas précis. Le principe démocratique défini plus haut exigerait d'accorder un poids considérable à l'expression claire par la population du Québec de sa volonté de faire sécession du Canada même si un référendum, de lui-même et sans plus, n'aurait aucun effet juridique direct et ne pourrait à lui seul réaliser une sécession unilatérale. Nos institutions politiques sont basées sur le principe démocratique et, par conséquent, l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province aurait du poids, en ce sens qu'elle conférerait légitimité aux 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. Dans ce contexte, nous parlons de majorité «claire» au sens qualitatif. Pour être considérés comme l'expression de la volonté démocratique, les résultats d'un référendum doivent être dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu.

[...]

151. Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination **pour dicter aux autres parties** à la fédération **les conditions d'un projet de sécession.** Le vote démocratique, **quelle que soit l'ampleur de la majorité,** n'aurait en soi aucun effet juridique et ne pourrait écarter les principes du fédéralisme et de la primauté du droit, les droits de la personne et des minorités, non plus que le fonctionnement de la démocratie dans les autres provinces ou dans l'ensemble du Canada. Les droits démocratiques fondés sur la Constitution ne peuvent être dissociés des obligations constitutionnelles. La proposition inverse n'est pas acceptable non plus. L'ordre constitutionnel canadien existant ne pourrait pas demeurer indifférent devant l'expression claire, par une majorité claire de Québécois, de leur volonté de ne plus faire partie du Canada. Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. **Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur**

ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée. Il n'y aurait aucune conclusion prédéterminée en droit sur quelque aspect que ce soit. Les négociations devraient traiter des intérêts des autres provinces, du gouvernement fédéral, du Québec et, en fait, des droits de tous les Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du Québec, et plus particulièrement des droits des minorités. Il va sans dire que de telles négociations ne seraient pas aisées.

152. Le processus de négociation exigerait la conciliation de divers droits et obligations par voie de négociation entre deux majorités légitimes, soit la majorité de la population du Québec et celle de l'ensemble du Canada. **Une majorité politique, à l'un ou l'autre niveau, qui n'agirait pas en accord avec les principes sous-jacents de la Constitution que nous avons mentionnés mettrait en péril la légitimité de l'exercice de ses droits et ultimement l'acceptation du résultat par la communauté internationale.**

(Nos soulignements et notre emphase)

[65] Sur la question 2, la Cour est d'avis que même si la majeure partie de la population du Québec partage un bon nombre de traits qui caractérisent un peuple, il n'est pas nécessaire de confirmer ou d'infirmer ce fait juridique, puisqu'en droit international, le Québec ne constitue pas un peuple « colonisé ou opprimé » et que les Québécois ne se voient pas refuser un réel accès au gouvernement pour assurer leur développement politique, économique, culturel et social. C'est ce qui lui fait conclure qu'en droit international, l'Assemblée nationale, la législature et le gouvernement du Québec ne possèdent pas le droit de procéder *unilatéralement* à la sécession du Québec du Canada, au sens où elle décrit le mot unilatéral.

[66] Malgré ces énoncés, elle reconnaît qu'il est toujours possible qu'une déclaration de sécession inconstitutionnelle (sans négociations préalables) intervienne et ajoute qu'une telle déclaration conduirait à la sécession, dans les faits. Mais elle considère que le succès d'une telle sécession dépendrait de sa reconnaissance par la communauté internationale, qui étudierait le comportement de toutes les parties en cause, avant de reconnaître une telle sécession.

[67] Quant à la question 3, la Cour conclut qu'il n'existe aucun conflit entre le droit interne (canadien) et le droit international pour répondre aux questions posées, ce qui clôt le débat.

[68] Le message de la Cour suprême est donc clair : le Québec détient une souveraineté interne qui lui permet de poser certains gestes politiques consultatifs en vue de mener à terme un projet sécessionniste, mais le simple fait que la population vote en faveur d'un tel projet ne suffit pas pour lui reconnaître *illico* le statut d'État indépendant. Pour donner suite à ce vote, le Québec doit ensuite négocier de bonne foi avec les autres membres de la fédération, ces derniers ayant évidemment la même obligation que le Québec à ce chapitre, soit de négocier, eux aussi. La Cour se dit consciente que ces négociations ne seront pas nécessairement faciles.

[69] Tous les acteurs politiques et les constitutionnalistes mettent ensuite les énergies nécessaires pour apporter leur propre interprétation de la recette qui se

dégage de cet *Avis consultatif*, dans l'hypothèse d'un nouveau processus sécessionniste.

[70] Même si nous n'avons pas eu le bénéfice de consulter de preuve sur la réaction du gouvernement fédéral à cet *Avis*, celle de Lucien Bouchard est significative sur l'effet que l'*Avis consultatif* a pu avoir sur le fédéral. Ce dernier déclare que l'*Avis* a créé « une véritable commotion à Ottawa », parce que la Cour suprême a affirmé « clairement et expressément la légitimité du projet souverainiste québécois » et qu'elle « n'a d'aucune façon remis en cause le droit de l'Assemblée nationale de décider seule de la question et du seuil de la majorité » lors d'un référendum sur l'avenir du Québec tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*²⁶.

[71] Que l'on soit ou non d'accord avec son interprétation importe peu; ce qui est pertinent est la réaction que les propos de la Cour suprême ont pu raisonnablement provoquer au sein du gouvernement fédéral.

[72] Nous sommes d'opinion que l'*Avis consultatif* de 1998 a eu un effet de levier qui a inspiré le fédéral dans la préparation du projet de loi dont le titre choisi est des plus évocateurs : *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 (Loi C-20)*, qu'il a présenté dès décembre 1999, à la Chambre des communes²⁷.

[73] Cette dernière, ainsi que le Sénat, ont alors fait du pouce sur les pouvoirs que la Cour suprême venait tout juste de reconnaître aux acteurs politiques, en lien avec la clarté référendaire dans un contexte de sécession, se sentant alors clairement interpellés par les propos de la Cour.

[74] C'est de cette prérogative conférée au pouvoir politique que résulte la sanction de la *Loi C-20*, le 29 juin 2000, alors que se joue en parallèle, à l'Assemblée nationale, le sort d'une autre loi qui n'est qu'à l'étape de l'étude, mais dont le but sera de donner la réplique à *C-20*, la *Loi 99*, dont le titre, tout aussi évocateur, sera *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*.

[75] Revenons à la *Loi C-20*.

[76] Avec son titre, à ce moment précis de l'histoire, et lorsque l'on sait que le gouvernement fédéral possède déjà sa propre loi portant sur les consultations populaires²⁸, la matière sur laquelle le législateur fédéral légifère dans la *Loi C-20* trahit ses angoisses advenant que la population du Québec donne mandat à ses élus de

²⁶ *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8576.

²⁷ CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 2^e sess., 36^e légis., 13 décembre 1999, « Affaires courantes. 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 », p. 2765 (L'hon. Stéphane Dion).

²⁸ *Loi référendaire*, L.C. 1992, c. 30.

mettre en œuvre une nouvelle tentative de sécession à l'issue d'un futur référendum tenu par le gouvernement provincial.

[77] Sans faire l'analyse détaillée de la *Loi C-20*, puisque ce n'est pas là notre mission, il faut tout de même identifier certains de ses éléments, puisqu'ils provoqueront des réactions qui ne sont pas étrangères à l'adoption de la *Loi 99* et surtout au contenu de celle-ci.

[78] D'entrée de jeu, le préambule de la *Loi C-20* reconnaît que le gouvernement d'une province a le droit de consulter sa population par référendum, sur divers sujets, et qu'il peut décider du texte de la question référendaire.²⁹

[79] Toutefois, la *Loi C-20* semble introduire un nouveau concept en édictant qu'il faut « davantage que la simple règle de la majorité » pour faire naître l'obligation de négocier dont fait état la Cour suprême dans son *Avis*. Voilà un premier élément qui interpelle.

[80] Mais c'est surtout sur l'adjectif « clair », que la Cour suprême utilise dans son *Avis consultatif*, que le législateur fédéral intervient pour légiférer, afin de préciser ce que cela signifie pour lui, de manière plus concrète³⁰.

[81] En effet, dans les dispositions formelles de la *Loi C-20*, le gouvernement fédéral prend la balle au bond et légifère sur ce que seront une question et une majorité suffisamment claires pour accepter de s'engager dans des négociations visant la mise en œuvre du désir d'une province de faire sécession.

[82] Il se ménage même un droit de regard pour décider, *a posteriori*, si la question proposée aura été assez claire, si les propositions offertes aux citoyens étaient convenables, et si le résultat du vote est suffisant pour qu'il prenne place autour d'une table afin d'amorcer la mise en œuvre du projet sécessionniste³¹.

[83] Lorsqu'il fait le point sur l'incidence de la *Loi C-20*, le professeur de droit constitutionnel Patrick Taillon conclut qu'elle constitue « une forme de contrôle politique par les députés fédéraux de la clarté de la question et des résultats d'un troisième référendum sur la sécession du Québec » et qu'elle permet à l'élite de contrôler les procédés démocratiques tant avant, pendant, qu'après un processus référendaire, ce qui redéfinit selon lui « les règles du jeu référendaire » qui ont toujours prévalu jusqu'à l'adoption de cette *Loi*.

[84] Il dénonce l'énumération de toute une liste de motifs qui se retrouvent dans cette *Loi* pour justifier le gouvernement fédéral de ne pas vouloir s'engager dans un

²⁹ Voir la *Loi C-20*, mais aussi la *Loi électorale du Canada adaptée aux fins d'un référendum*, DORS/2010-20.

³⁰ Préambule n° 5.

³¹ Art. 4.

processus de négociation de la mise en œuvre d'un éventuel désir d'une province de faire sécession³².

[85] En guise de conclusion, le constitutionnaliste émet des doutes sur la validité constitutionnelle de la *Loi C-20*, qu'il considère être « en décalage et en contradiction avec l'Avis de 1998 de la Cour suprême du Canada » par la mise en place d'un dispositif « imprécis et arbitraire » qui confond la clarté avec la radicalité de la question, rompant ainsi « avec les pratiques et conventions constitutionnelles existantes relatives à l'effet politiquement contraignant de la majorité des voix exprimées lors d'un référendum »³³.

[86] Voilà un exemple de réaction que la *Loi C-20* a suscitée, et il n'est pas isolé.

[87] Plusieurs constitutionnalistes s'entendent aussi pour dire que la *Loi C-20* peut à la limite avoir pour effet de nier au Québec le droit de disposer de lui-même³⁴ et c'est là que le bât blesse, pour la suite des choses, selon nous.

[88] L'annonce de cette *Loi* ne provoque pas uniquement des réactions chez les juristes, elle entraîne un tollé général³⁵ à l'Assemblée nationale, où tous s'entendent qu'il est alors hors de question de battre en retraite dans son coin dans l'éventualité d'une nouvelle démarche souverainiste, lorsqu'ils imaginent que les tenants et aboutissants de cette démarche pourraient dorénavant être contrôlés par le fédéral.

[89] Au lendemain du dépôt du projet de *Loi C-20* à la Chambre des communes, Jean Charest déclare que les parlementaires québécois « ne laisseront aucun parlement ou gouvernement réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale »³⁶. Le ministre Facal lui emboîte le pas en résumant comme suit sa perception du message que le fédéral vient d'envoyer au Québec par l'intermédiaire de la *Loi C-20* : « Faites-nous confiance, nous savons ce qui est bon pour vous, c'est pour votre bien qu'on vous frappe »³⁷.

³² Onglet 80, Saint-Jean-Baptiste de Montréal, pages 16, 17, qui cite en partie Alain Pellet, cité par Daniel Turp, page 59.

³³ Onglet 80, Saint-Jean-Baptiste de Montréal, page 42.

³⁴ Daniel Turp, « Le droit à l'autodétermination du Québec et le processus d'accession du Québec », dans GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mises à jour des études originellement préparées pour la Commission parlementaire d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (1991-1992)*, Volume 3 (Première partie) (Livre 2) qui cite en partie Alain Pellet, page 59.

³⁵ Le constitutionnaliste Henri Brun écrit que la Cour suprême « se tue » à dire que cette question portant sur la consultation populaire et ses modalités relève « des différents acteurs politiques agissant sous l'égide de la communauté internationale » et qualifie la *Loi sur la clarté* de « bien singulière », du fait qu'elle porte sur ce sujet. Il écrit même que cette *Loi C-20* a pour objectif « d'entraver l'exercice du droit collectif le plus fondamental qui soit, celui pour un peuple d'exprimer en toute liberté son choix quant à son avenir politique. » Henri Brun, « Le Clarity Act est inconstitutionnel », *Le Devoir*, 23 février 2000.

³⁶ Citée par le ministre Facal, dans le *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 40 sur 53.

³⁷ *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8581, propos du ministre Facal.

[90] Tous les partis politiques font ensuite front commun pour dénoncer l'intrusion du gouvernement fédéral dans les affaires du Québec; ils sont outrés du culot dont fait preuve le fédéral en voulant ainsi s'immiscer dans un sujet aussi délicat que la clarté d'une éventuelle question référendaire ainsi qu'au sujet du vote qu'elle entraînerait, et qu'il tente de décider d'une telle question, de manière unilatérale, poussant même l'audace jusqu'à exclure, à l'avance, ou *a posteriori*, tant qu'à y être, une question qui ne serait pas à son goût³⁸.

[91] Pour eux, il est invraisemblable que le fédéral fixe la majorité requise pour permettre au Québec d'exercer son droit de choisir s'il veut s'engager ou non dans un processus de sécession et qu'il dicte des règles du jeu à l'avance, pour daigner ensuite avoir le privilège de le voir s'asseoir à la table des négociations pour discuter des paramètres de mise en œuvre du désir exprimé de faire sécession, auquel il aurait au préalable donné sa bénédiction³⁹.

[92] Le gouvernement du Québec bondit donc, face à ce qu'il perçoit comme un outil d'intimidation dont le but est de décourager les Québécois, afin qu'ils ne s'aventurent pas de nouveau dans un référendum sur l'avenir du Québec. Il considère essentiel d'intervenir pour ne pas laisser le peuple sur la fausse impression que son vote en faveur d'un tel projet sécessionniste pourrait n'avoir aucun effet.

[93] Il n'en fallait pas plus pour faire germer le projet de *Loi 99*, présenté à l'Assemblée nationale quelques jours après l'annonce du projet de *Loi C-20*.

[94] Quelques mois plus tard, le ministre Facal confirmera que « *s'il n'y avait pas eu de projet de loi C-20, il n'y en aurait sans doute pas eu de projet de loi 99 (...)* » et que « *Le projet de loi no 99 a vu le jour uniquement en raison de l'atteinte portée par le projet de loi C-20 contre les droits fondamentaux du peuple québécois.* »⁴⁰

[95] C'est donc dire qu'au moment où il amorce la démarche législative qui nous intéresse, le gouvernement provincial est convaincu que le peuple québécois a déjà des droits fondamentaux, et tout particulièrement, celui de pouvoir décider de son avenir.

[96] Lorsque le gouvernement du Québec discute du contenu du projet de *Loi 99*, au printemps 2000, la *Loi C-20* repose déjà sur la table à dessin du Sénat et les craintes qu'un vote favorable à celle-ci intervienne à court terme seront confirmées deux mois plus tard, en juin, lorsqu'elle est finalement sanctionnée.

[97] Pour le gouvernement provincial, il est donc encore plus capital de se munir d'un bouclier pour contrer la stratégie du fédéral, qui porte atteinte à plusieurs droits et

³⁸ *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6179, propos de Mario Dumont, du 30 mai 2000, page 47 sur 53.

³⁹ R-13, page 14.

⁴⁰ *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6170.

principes démocratiques dévolus à la population du Québec, ainsi qu'à ses institutions légitimes, maintenant que le sombre projet que véhiculait le projet de *Loi C-20* s'est transformé en une loi officielle du Canada⁴¹.

[98] Comme le gouvernement provincial considère que l'exercice fait dans *C-20* est un « travestissement grossier » et une « réécriture tout à fait déformée de l'avis de la Cour suprême » sur des sujets chauds, sa détermination de mener à bien le projet de *Loi 99* est donc moussée, afin que cette future loi rétablisse enfin ce qu'il estime que le gouvernement fédéral aurait dû retenir des énoncés de la Cour suprême dans l'*Avis consultatif*, que le gouvernement provincial avait pour sa part applaudi « pour sa sagesse et sa justesse »⁴².

[99] Pour ajuster le tir, il juge nécessaire d'envoyer un message fort à la population québécoise, c'est-à-dire, que le gouvernement protège et défend ses droits et privilèges immémoriaux et qu'il n'accepte pas que le Québec en soit réduit à l'état de partenaire minoritaire au sein de la fédération canadienne.

[100] C'est pour ces raisons qu'il juge que la déclaration solennelle unanime proposée par l'opposition ne suffit pas pour faire contrepoids à la *Loi C-20*⁴³.

[101] Voilà ce qui résume de nombreuses pages de débats parlementaires sur l'adoption du projet de *Loi 99* devant l'Assemblée nationale, les discussions ayant entre autres tourné autour du véhicule qui devrait être privilégié pour accomplir ce dessein.

[102] D'un côté, les députés Pelletier et Gauthier répètent sans cesse que la *Loi 99* relève essentiellement du domaine politique et que les parlementaires doivent garder la juridiction sur les paramètres entourant la tenue d'un référendum sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, plutôt que d'incorporer ces sujets délicats dans une loi qui pourrait un jour prêter flan aux attaques juridiques, car ce spectre risque selon eux d'affaiblir l'impact de la réplique offerte pour contrer l'offensive fédérale⁴⁴.

[103] Du côté du parti au pouvoir, le ministre Facal et certains autres insistent pour leur part pour que tous se rallient au véhicule législatif, y voyant là un moyen plus

⁴¹ *Id.*, pages 6177 et 6187; *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 52 sur 53; *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8582.

⁴² *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6175, pièce R-13, page 14. Voir aussi *Journal des débats* du 21 novembre 2000, page 7989.

⁴³ *Id.*, pages 6167 et 6184, où l'on rappelle que quelques heures à peine après l'annonce du projet de *Loi C-20*, le chef de l'opposition a déposé une motion réaffirmant les droits des Québécois, en réaction à *C-20*. Voir aussi *Journal des débats* du 30 mai et du 21 novembre 2000 (pages 7990-7991).

⁴⁴ *Journal des débats* du 25 et du 30 mai 2000. Voir entre autres le *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 40 sur 53 et *Journal des débats* du 7 décembre 2000, pages 8578-8579, propos de Jean Charest, qui voit en ce projet de Loi un « moyen pour essayer de mousser la ferveur nationaliste » et pour « créer des conditions gagnantes pour la tenue d'un référendum ».

puissant de combattre un jour, si le débat se retrouve devant les tribunaux dans le contexte où les Québécois retournent aux urnes pour y voter sur l'avenir du Québec, d'où l'analogie juridique faite par certains avec la Loi du Talion : *Loi pour Loi*.

[104] Le gouvernement de l'époque voit aussi l'opportunité rêvée de créer une sorte de constitution interne qui réaffirmera plusieurs des droits et principes fondamentaux ayant toujours régi le peuple et les institutions démocratiques québécoises, regroupés dans un seul texte de loi⁴⁵. Une loi de cette nature se voulait aussi une manière plus solide de rassurer la population, advenant un débat sur la légalité du résultat d'un éventuel référendum⁴⁶.

[105] Malgré les exhortations de l'opposition à la prudence, la déclaration solennelle n'est pas retenue.

[106] La gestation de la *Loi 99* débute donc le à la mi-décembre 1999, elle se développe jusqu'au 7 décembre 2000, jour de son adoption⁴⁷, et elle est promulguée le 28 février 2001⁴⁸, après que plus de 60 mémoires aient été produits à son sujet, l'un d'entre eux émanant du requérant⁴⁹, que le projet de loi ait été discuté durant quelques jours devant l'Assemblée nationale⁵⁰, que des personnes intéressées par celui-ci aient présenté leurs observations devant la *Commission permanente des institutions*⁵¹, dont le requérant et son avocat⁵², et que certains des commentaires formulés par l'opposition et diverses autres personnes aient été apportés au projet initial, afin de l'améliorer⁵³.

[107] Lors de son passage devant la Commission des institutions, le requérant demande qu'une procédure de *Renvoi* à la Cour d'appel soit initiée pour vérifier la constitutionnalité du projet de *Loi 99*. Sa suggestion n'est pas retenue⁵⁴.

[108] C'est donc tout ce contexte qui a fait dire au ministre Facal, le jour où la *Loi 99* est adoptée :

Nos droits, ils existent. Ils n'ont rien de fictifs, ils n'ont rien d'incertains, ils sont réels. Et ce qu'il y a de nouveau et de différent, c'est simplement que, pour la première fois, ils sont réunis et formellement énoncés dans un texte de notre Parlement national. En effet, ces droits puis ces prérogatives sont ceux – rien de plus, mais rien de moins – qui ont été dans le passé et qui sont actuellement

⁴⁵ *Journal des débats* du 25 mai 2000.

⁴⁶ *Id.*, page 6186 et *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8578.

⁴⁷ Elle a été sanctionnée le 13 décembre et ses versions officielles ont été publiées en janvier 2001. Pièces R1 et R-2.

⁴⁸ R-3.

⁴⁹ Mémoire du requérant, voir pièce R-12.

⁵⁰ Les 3, 25 et 30 mai, les 21 novembre et 7 décembre 2000.

⁵¹ Le 29 mars 2000.

⁵² Le 29 mars 2000, pièce R-13.

⁵³ *Journal des débats* du 21 novembre 2000, page 7989.

⁵⁴ R-13 en fait mention.

déjà exercés par le peuple et par l'État québécois, et défendus aussi par tous les gouvernements, péquistes comme libéraux, avant nous. »⁵⁵

[109] L'adoption de cette loi donne lieu à un véritable raz de marée politique, tous y allant de leurs supputations pessimistes sur le temps requis pour qu'elle soit déclarée inconstitutionnelle, histoire de ralentir les ardeurs des souverainistes et de rassurer les fédéralistes.

[110] Trois mois plus tard, le 9 mai 2001, le vœu de certains est exaucé, car le requérant, un résident du Québec qui se trouve aussi être alors le chef du Parti égalité⁵⁶, de même que le Parti égalité, déposent ensemble un recours en jugement déclaratoire⁵⁷.

[111] Dans celui-ci, ils demandent à la Cour supérieure d'exercer son pouvoir de surveillance en déclarant que les articles 1, 2, 3, 4, 5 et 13 de la *Loi 99* sont nuls et *ultra vires* des pouvoirs du gouvernement québécois, au motif, entre autres, qu'ils violent les *Lois constitutionnelles*, ainsi que la *Charte des droits et libertés*.

[112] En ce faisant, Henderson cherche à protéger les droits qui lui sont dévolus à titre de citoyen canadien, qu'il a peur de perdre si la *Loi 99* permet aux institutions gouvernant le Québec de proclamer la sécession de manière unilatérale sans passer par les procédures d'amendements prévues à la *Constitution*.

[113] Le citoyen Henderson n'en étant pas à sa première implication du genre, ayant débuté ses quêtes constitutionnelles en 1995 dans un autre débat juridique portant sur le même thème, de même que dans le cadre du *Renvoi sur la sécession*, en 1996⁵⁸, il était donc tout désigné pour porter le ballon de l'inconstitutionnalité alléguée de certains des articles de la *Loi 99* devant la Cour supérieure du Québec.

2.2 CHRONOLOGIE DU RECOURS INTENTÉ

[114] Si le dossier des requérants Henderson et du Parti égalité débute sur les chapeaux de roues, il subit un ralentissement important d'une durée de six ans, le temps que la Cour d'appel infirme un premier jugement rendu par notre Cour, qui a déclaré le recours irrecevable pour défaut d'intérêt juridique des requérants de l'époque, à la lumière de ce que contenait la demande originale⁵⁹.

⁵⁵ *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8582 et aussi celui du 21 novembre 2000, page 7989.

⁵⁶ Il l'a été de 1992 à 2012.

⁵⁷ Sous l'ancien article 453 C.p.c.

⁵⁸ Voir entre autres les pièces R-10, R-11, de même que les paragraphes 17, 20, 45-57 de l'arrêt de la Cour d'appel du 30 août 2007 sur le sujet 2007 QCCA 1138.

⁵⁹ Voir *Henderson c. Québec (Procureur général)*, préc., note 23, par. 58.

[115] À l'issue de ce premier périple à la Cour d'appel, qui se termine par un jugement daté du 30 août 2007, le Parti égalité est renvoyé chez lui et le requérant Henderson s'en sort avec quelques écorchures.

[116] En effet, la Cour d'appel fait subir une purge importante aux conclusions de l'acte de procédure initialement déposé⁶⁰, après avoir conclu que plusieurs tiennent « *de la pétition de principe, de la conjecture ou ont fait l'objet de décisions de la Cour suprême, ne serait-ce que dans le Renvoi relatif à la sécession du Québec (...)* »⁶¹. Les six conclusions originales que recherchait Henderson sont alors réduites à deux, l'une d'elles étant même reformulée par la Cour, afin de s'assurer que la partie non justiciable qu'elle contient soit dûment évacuée du dossier.

[117] Le dossier reprend donc son cours devant la Cour supérieure, mais uniquement avec les conclusions suivantes :

(1) DECLARE that sections 1, 2, 3, 4, 5 and 13 of the Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State and la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, being Bill 99 of the First Session of the Thirty-sixth Legislature of Quebec, adopted on December 7, 2000 and assented to on December 13, 2000 and being chapter 46 of the Statutes of Quebec for 2000, are ultra vires, absolutely null and void, and of no force or effect;

(4) DECLARE that sections 1, 2, 3, 4, 5 and 13 of the said Act purporting to confer the authority to establish Quebec as a sovereign state, or otherwise to alter the political regime and legal status of Quebec as a province of Canada, constitutes an infringement and denial of Petitioners' rights under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and is accordingly unlawful, invalid, and of no force or effect;

[118] Maintenant, il nous faut dire un mot sur les parties au litige et les raisons qui expliquent leur présence au dossier.

[119] Puisqu'il conteste une loi québécoise, le recours n'est intenté que contre le Procureur général du Québec⁶², ce dernier étant la personne désignée pour représenter l'état québécois lors de telles contestations.

[120] Le Procureur général du Canada⁶³ est le premier à s'inviter au débat, vu la nature de celui-ci et sa portée; il le fait par le dépôt d'une intervention volontaire, plus de 12 ans après le dépôt du recours, soit le 16 octobre 2013.

⁶⁰ *Id.*, par. 74-84.

⁶¹ *Id.*, par. 85, 86, 89.

⁶² Ci-après le « PGQ ».

⁶³ Ci-après le « PGC ».

[121] Cette intervention judiciaire n'est pas bien reçue par l'Assemblée nationale, qui y réagit immédiatement en votant une motion unanime reprenant les principes fondamentaux que l'on retrouve dans la *Loi 99*, en guise de dénonciation contre cette nouvelle « intrusion »⁶⁴.

[122] La Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal⁶⁵ est la dernière à intervenir, trois ans plus tard, le 26 août 2016, après avoir demandé la permission pour ce faire.

[123] Comme le Procureur général du Canada s'oppose à cette intervention, la juge Chantal Corriveau, de notre Cour, tranche le débat et refuse à la SSJBM d'intervenir.

[124] Cette décision donne lieu à la deuxième visite du groupe à la Cour d'appel, à l'issue de laquelle la SSJBM est autorisée à intervenir, le 27 janvier 2017, mais selon des paramètres particuliers.

[125] Étant donné que cet organisme se bat depuis des lunes pour la protection et la défense des intérêts du « peuple québécois », la Cour d'appel juge qu'elle a l'intérêt requis pour apporter un éclairage complémentaire sur les questions d'intérêt public qui seront débattues devant la Cour supérieure, deux mois plus tard⁶⁶.

[126] Tout comme elle l'a fait pour la requête de M. Henderson, la Cour d'appel limite les motifs sur lesquels la SSJBM est autorisée à intervenir aux seules questions constitutionnelles redéfinies dans l'arrêt rendu en 2007⁶⁷.

[127] Et puisque le droit international public ne fait pas partie du débat, tel que circonscrit entre les autres parties au litige, la Cour n'accorde pas à la SSJBM la permission de soulever des arguments sur ce sujet. Elle ne l'autorise également pas à déposer de la preuve nouvelle⁶⁸.

[128] Ces modifications justifient le dépôt d'un nouvel acte d'intervention épuré, pour donner suite à cette deuxième décision de la Cour d'appel⁶⁹.

[129] Maintenant que le tableau est brossé quant à de nombreux éléments permettant d'identifier le caractère véritable de la *Loi 99* et que nous avons une meilleure idée de qui fait quoi dans cette histoire, il est temps de préciser à quelles questions tout ce beau monde nous demande de répondre, et de présenter les arguments soumis par chacun pour étoffer le bien-fondé de sa position respective, lesquels qui nous permettront ensuite de trancher le débat.

⁶⁴ Pièce R-25.

⁶⁵ Ci-après la « SSJBM ».

⁶⁶ *Société St-Jean-Baptiste de Montréal c. Henderson*, 2017 QCCA 179, par. 13 et 21.

⁶⁷ *Henderson c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCA 1138, par. 28.

⁶⁸ *Société St-Jean-Baptiste de Montréal c. Henderson*, 2017 QCCA 179, par. 21, 22, 28 et 30.

⁶⁹ Voir requête re-modifiée du 9 mars 2017.

3. LES QUESTIONS

[130] Les questions qui se posent pour disposer des conclusions du recours en jugement déclaratoire du requérant se résument ainsi :

- 1° Les articles 1 à 5(1) et 13 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec (Loi 99)* respectent-ils les *Lois constitutionnelles* et la *Charte des droits et libertés*?
- 2° Le requérant a-t-il le droit d'obtenir un remède constitutionnel de la nature d'un jugement déclaratoire confirmant que la *Loi 99* n'est pas conforme aux *Lois constitutionnelles* et à la *Charte des droits et libertés*?

[131] Dans son intervention amicale, la SSJBM ajoute les questions suivantes, qu'elle qualifie « de droit nouveau » :

43. (...):

- a) en promulguant la Loi 99, notamment ses articles 1 à 3 et 13, le Québec pouvait-il cristalliser en droit le statut de *peuple* reconnu par la Loi et dans les faits à la population du Québec, avec les droits fondamentaux à l'autodétermination qui s'y rattachent, y compris son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec et de déterminer seul, par l'intermédiaire des institutions qui lui appartiennent en propre, les modalités d'exercice de ce droit?
- b) en promulguant la Loi 99, notamment ses articles 3 et 13, le Québec pouvait-il légiférer sur son *droit de chercher à réaliser la sécession du Québec*; pouvait-il ainsi déterminer et clarifier les modalités d'exercice de ce droit;
- c) (...)
- d) l'article 4 de la Loi 99 relève-t-il de la Constitution du Québec eu égard aux prérogatives du Parlement du Québec découlant du droit public de pétition, reconnu notamment par le *Bill of Rights* (1689) et prévu expressément par la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* (RLRQ, chap. C-12); tel droit s'étend-il aux consultations populaires sur le statut politique du Québec et le Québec détient-il le pouvoir exclusif d'en déterminer et clarifier les modalités?
- e) l'article 4 de la Loi 99 donne-t-il valablement effet à l'exigence qualitative de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*?

4. LA POSITION DES PARTIES

4.1 POSITION DU REQUÉRANT HENDERSON

[132] À l'audience, le requérant retire sa demande au sujet du deuxième alinéa de l'article 5, dont il ne conteste plus la constitutionnalité. Nous prenons donc note de cette demande et ne prononcerons aucun jugement déclarant l'inconstitutionnalité de cet alinéa⁷⁰.

[133] Le requérant reconnaît que la *Loi 99* a été adoptée en réplique à la *Loi C-20* et que cette dernière a suivi de près l'*Avis consultatif* émis par la Cour suprême, en 1998.

[134] Lors de sa comparution devant l'Assemblée nationale, il reconnaît que le *Renvoi* de 1998 n'est pas un jugement, à proprement parler, mais qu'il est plutôt un *Avis consultatif*⁷¹.

[135] Pour ce qui est du mérite de son argumentation, comme la Cour d'appel en a fait un bon résumé lorsque le dossier lui a été soumis, en 2007, pourquoi alors nous priver du fruit de son analyse, d'autant plus que notre jugement lui sera vraisemblablement soumis, pour la deuxième partie de la traditionnelle joute constitutionnelle qui en comporte trois. Cela simplifiera donc sa tâche.

[136] Pour la Cour d'appel, le requérant invoque :

[66] (...) la primauté de la constitution canadienne (Art. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c.11, (Loi de 1982) et, par ailleurs, l'absence de compétence de l'Assemblée nationale pour modifier unilatéralement la constitution (Art. 45 *a contrario* de la même loi).

[67] (...) que les articles 2 et 3 de la Loi affirment l'existence d'un pouvoir unilatéral de sécession du peuple québécois, contredisant en cela l'article 52 de la Loi de 1982 et les formules de modification à la Constitution canadienne. Selon lui, l'article 5 de la Loi contredit l'article 52 de la Loi de 1982 et excède les pouvoirs conférés aux provinces en vertu de l'article 45 de la même loi. Quant à l'article 13 de la Loi, l'appelant le décrit comme une limitation, voire une négation, des pouvoirs du gouvernement fédéral, excédant en cela l'article 45 de la Loi de 1982 et contredisant, selon lui, la partie V de la même loi.

[68] Il propose essentiellement le même argument concernant l'article 1 de la Loi que pour l'article 13, en situant son argument juridique en fonction de certains propos tenus par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, précité.

⁷⁰ Voir procès-verbal d'audience du 20 mars 2017, 15 h 51.

⁷¹ Voir R-13, pages 13 et 15, où il utilise à 5 reprises le mot « opinion » plutôt que « jugement » en référant à l'*Avis consultatif* de 1998.

[69] Enfin, l'appelant soutient que l'article 4 de la Loi, pris isolément, pourrait être valide, mais que sa validité est entachée par le fait d'être relié aux autres articles contestés de la Loi.

[70] À l'évidence, l'essentiel de la demande tient à la conclusion recherchant une déclaration de nullité et d'illégalité des dispositions attaquées et à celle recherchant une déclaration selon laquelle les dispositions constituent une violation des droits protégés par la Charte canadienne des droits et libertés⁷².
(....)

(Notre soulignement)

[137] À la suite de l'audition que nous avons présidée, nous comprenons que le requérant craint que le maintien des dispositions contestées puisse un jour permettre au Québec de se séparer du Canada sans respecter les modalités prescrites par la Cour suprême dans l'*Avis consultatif* de 1998, si ce n'est pas déjà fait, ce qui signifie sans être obligé de négocier au préalable les conditions de son retrait.

[138] Selon lui, à leur face même, les mots utilisés, l'intention verbalisée par les parlementaires lors des débats, ainsi que le reste de la preuve extrinsèque supportent l'hypothèse selon laquelle le gouvernement québécois pourrait un jour brandir la *Loi 99* pour proclamer sa souveraineté et se déclarer comme État indépendant du Canada, comme cela, sans façon, tout simplement, et sans plus. La population du Québec et le reste du Canada risquent donc de se retrouver un jour devant le fait accompli si c'est là ce que permettent les articles contestés de la *Loi 99*.

[139] Pour étoffer cette thèse, il dépose les programmes et plateformes du Parti québécois, dont le contenu est des plus explicites sur les réelles intentions du gouvernement québécois, selon lui ⁷³.

⁷² *Henderson c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCA 1138.

⁷³ R-15. À la page 55 de cette pièce, le programme de 1996, diffusé en 1997, précise que le Parti a comme objectif fondamental de réaliser la souveraineté du Québec « de façon démocratique ». L'on y prévoit aussi la manière dont cela se fera : par référendum « et sur le dépôt d'une offre de partenariat avec le Canada ». Il est précisé « advenant une réponse favorable, l'Assemblée nationale aura, d'une part, le mandat de proclamer la souveraineté du Québec et le gouvernement du Québec sera tenu, d'autre part, d'offrir au Canada un nouveau partenariat économique et politique. La Proclamation de la souveraineté sera faite dès que le traité de Partenariat aura été approuvé par l'Assemblée nationale ou dès que cette dernière aura constaté que les négociations sont infructueuses. Ces négociations ne dureront pas plus d'un an, sauf si l'Assemblée nationale en décide autrement. » Partout, il y est question d'offrir un partenariat au Canada et non de simplement battre pavillon seul après un résultat favorable à un référendum (page 58) dans le programme de 2001, il est mentionné ceci : « Mais l'époque des grands coups de force et des paris constitutionnels est révolue. Les échecs de Meech, de Charlottetown et de Calgary démontrent l'impossibilité, pour le Canada anglais, de répondre favorablement aux attentes constitutionnelles des Québécoises et des Québécois. On assiste maintenant à une tentative de prise en charge pleine et entière, par Ottawa, de toute l'action sociale et économique du Québec ». (page 64). Quant aux modalités, on lit : « par voie de référendum, dans des conditions fixées par l'Assemblée nationale, le peuple québécois sera appelé à se prononcer sur la souveraineté du Québec et sur le dépôt d'une offre de partenariat avec le Canada. Advenant une réponse favorable atteignant le seuil démocratique universellement

[140] Il considère que la *Loi 99* contourne les principes de la constitutionnalité, du fédéralisme et de la primauté du droit, et il nous demande de ne pas cautionner une telle illégalité⁷⁴.

[141] Référant aux paragraphes 47 et 48 du *Renvoi sur le Sénat*⁷⁵, il plaide que selon l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la seule chose que l'Assemblée nationale pouvait faire au lendemain du projet de *Loi C-20*, était de modifier sa constitution interne, ses propres institutions et ses processus internes, point final, sans que ce qu'il décide de faire puisse avoir des effets à l'extérieur du Québec. La *Loi 99* aurait une plus grande portée.

[142] L'Assemblée nationale aurait fait davantage; la *Loi 99* peut selon lui mener à l'abrogation de la *Constitution canadienne*, à la fin des institutions fédérales et nie les effets juridiques de la fédération, ce qui peut entraîner la révolution⁷⁶.

[143] Il se dit exaspéré des crises constitutionnelles interminables et répétées⁷⁷, qui laissent planer une menace constante sur l'intégrité et la pérennité de la *Constitution canadienne*. Il est convaincu que cette quête de souveraineté ne cessera que lorsqu'elle aura été acquise, même s'il faut que le Québec passe par une déclaration

reconnu, de 50% plus 1, l'Assemblée nationale aura d'une part le droit de proclamer la souveraineté du Québec et le gouvernement du Québec sera tenu, d'autre part, d'offrir au Canada un nouveau partenariat économique et politique, en s'inspirant notamment du modèle de l'Union européenne (page 65). Puis en 2005, lors de son congrès, dans un document intitulé *Un projet de pays*, il diffuse entre autres ceci : « les Québécois et Québécoises sont déçus de l'expérience du fédéralisme canadien vécue depuis 1867. Depuis une cinquantaine d'années, des Québécoises et Québécois ont proposé plusieurs modifications au fonctionnement de l'Union canadienne afin de répondre aux aspirations particulières du peuple québécois. L'Élite politique canadienne a maintes fois exprimé son refus de réformer l'État canadien pour satisfaire les besoins du Québec, pire, elle a marginalisé le Québec en tentant de lui imposer la *Constitution* de 1982. Les Québécoises et Québécois constatent aujourd'hui qu'il est impossible d'obtenir les réformes qui leur sont nécessaires dans le cadre constitutionnel actuel. Le Parti Québécois veut établir un nouveau rapport avec l'État canadien en sortant le Québec du cadre constitutionnel actuel (page 73). Cette démarche se veut « pacifique et pleinement démocratique » (page 77). L'on y parle de préparer un projet de constitution initiale pour le Québec « en prenant appui sur la loi 99 » (page 78). Pour le parti, le vote favorable « amènera l'Assemblée nationale à déclarer la souveraineté du Québec et à donner des effets immédiats à celle-ci en posant des gestes de souveraineté nationale et internationale. Cela se ferait « au lendemain du référendum » et sont pour le moins explicites, telle l'adoption par l'Assemblée nationale d'une déclaration de souveraineté nationale, l'adoption d'une loi déclarant que seul le gouvernement du Québec peut percevoir des impôts et créer une Cour suprême, pour ne citer que ceux-là. (Page 80) (Nos soulignements et notre emphase)

⁷⁴ Voir R-13, page 11.

⁷⁵ *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, par. 46-48.

⁷⁶ Par. 29 de la requête ré-amendée du requérant.

⁷⁷ L'expression utilisée par l'avocat des requérants Henderson et le Parti égalité avait qualifié leur recours comme « *the history of this saga of unilateral secession* ». Voir *Henderson c. Québec* (procureur général), 2002 CanLII 527 (QC CS) par.12.

unilatérale pour y arriver, ce qui pourrait à la limite exclure la première étape qu'est la consultation populaire par voie de référendum.

[144] Le requérant est convaincu que le législateur québécois n'a pas divulgué ses vraies intentions par rapport à ce qu'il cherchait à accomplir au moyen de la *Loi 99*, ce but étant de permettre la sécession du Québec sans passer par la procédure d'amendement prévue à la *Constitution*.

[145] Il veut ainsi éviter que le Québec en vienne un jour à rejeter la suprématie de la *Constitution* pour y substituer la suprématie de la législature du Québec, ou, pire encore, celle de l'électorat québécois, qu'il ne considère pas être un peuple⁷⁸, plaidant que la Cour suprême du Canada a énoncé que l'électorat ne possédait pas un tel pouvoir décisionnel.

[146] Autrement dit, la *Loi 99* donne carte blanche aux institutions québécoises ou aux électeurs résidant au Québec pour modifier le statut du Québec au sein de la Confédération pour le changer par celui qui lui plaira, sans avoir à subir d'ingérence ou d'influence de quiconque dans ce processus, alors que les alinéas c) et e) de l'article 41 de la *Constitution* requièrent un consentement unanime des autres membres de la fédération pour ce faire. Encore une fois, il rappelle que telle est là la façon dont la Cour suprême a reconnu qu'il fallait faire les choses, dans l'*Avis consultatif* de 1998, recette qu'elle a réitérée dans le *Renvoi sur le Sénat*, en 2014⁷⁹.

[147] Les articles contestés de la *Loi 99* seraient à ce point invalides que nous ne pourrions pas les maintenir en recourant à la technique de l'interprétation atténuée, suggérée par le PGC, et, de manière subsidiaire, par le PGQ.

[148] La Cour d'appel ayant décidé que plusieurs des sujets soulevés dans la requête initiale ne devaient pas demeurer au menu du jour aux fins de notre audition, nous suivrons donc ses instructions et n'irons pas plus loin dans l'exposé des prétentions du requérant.

4.2 POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

[149] Le Procureur général du Québec rappelle que la Cour d'appel a réduit l'ampleur du dossier, en août 2007, et que le requérant sait très bien à quoi son recours a été circonscrit, tel qu'il l'indique aux paragraphes 1 et 26 de sa requête ré-amendée de 2012⁸⁰.

[150] Malgré tout, il a laissé de nombreux paragraphes sur ses diverses impressions sur la valeur du projet sécessionniste, ainsi que sur ce qui pourrait se produire advenant

⁷⁸ Voir le paragraphe 42(2) de la requête.

⁷⁹ Voir le paragraphe 85 du *Renvoi* de 1998 et le paragraphe 48 du *Renvoi du Sénat*.

⁸⁰ Le PGQ a pris acte de cela au paragraphe 5 de sa défense.

tel ou tel fait, de sorte que ces paragraphes ouvrent encore la porte à la partie du débat qui lui a été refusée. Dans d'autres paragraphes, le requérant commente des articles de la *Loi 99* qu'il ne conteste pas⁸¹.

[151] Tout cela ne serait plus pertinent, d'où le moyen préliminaire présenté par le PGQ, afin de prononcer en accéléré l'irrecevabilité du recours, du moins quant à ces sujets.

[152] Le PGQ plaide que tout ce qui ne porte pas exclusivement sur la question relative à la compétence de l'Assemblée nationale pour adopter les articles 1 à 5(1) et l'article 13 de la *Loi 99* est irrecevable et il s'oppose à ce que nous nous prononcions sur les scénarios hypothétiques que propose le requérant.

[153] Selon lui, en l'absence de faits précis et concrets, il n'y a pas lieu de nous pencher sur ce que l'Assemblée nationale pourrait éventuellement décider de faire ni comment elle pourrait le faire advenant un vote en faveur de la séparation. Ces sujets ne regardent pas les tribunaux, du moins, pas encore.

[154] Sur le mérite, le PGQ restreint le débat à une seule question : l'Assemblée nationale avait-elle compétence pour adopter les articles 1 à 5(1) et 13 de *Loi 99*?

[155] Selon lui, la réponse à cette question est affirmative.

[156] Tout d'abord, il plaide que l'Assemblée nationale avait tout à fait le droit de réagir à une loi fédérale qui venait de remettre en cause des prérogatives et des droits fondamentaux qui existaient pourtant depuis des décennies, ailleurs, dans la législation du Québec, et qui n'ont jamais été contestés⁸². Ces dispositions n'auraient entraîné aucun changement juridique notoire.

[157] Il est catégorique sur une chose : le gouvernement n'a jamais voulu adopter une loi lui permettant de déclarer l'indépendance du Québec sans négocier au préalable avec le reste du Canada. Le texte ne dit pas cela, ce n'est pas l'intention déclarée, et il n'y a aucun détournement de pouvoirs.

[158] Il soutient que le but de la *Loi 99* était de créer une sorte de constitution provinciale, ou de charte interne, si l'on préfère, destinée à régir les activités du Québec. Ce que contient la *Loi 99* respecte donc en tous points le partage des compétences fédérales-provinciales.

⁸¹ Les paragraphes 14, 15, 17, 27, 29, 32-55. Aux paragraphes 1 et 26 de sa requête amendée du 3 décembre 2012, le requérant circonscrit son recours, après le jugement de la Cour d'appel. Le PGQ prend acte de cela au paragraphe 5 de sa défense. Voir aussi le paragraphe 52 de la requête, sur la non-contestation de certains articles, auquel répond le PGQ, au paragraphe 24 de sa défense.

⁸² *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6168.

[159] Ainsi, les articles contestés codifient divers droits fondamentaux et principes qui ont toujours guidé les organes de l'État québécois dans l'exercice de ses compétences, notamment lors des trois référendums de 1980, 1992 et 1995, et leur contenu ne lie que l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec, pour les gestes posés par eux, dans les limites de leur compétence, et protègent les droits aliénables du peuple québécois, dont celui à l'autodétermination.

[160] Il plaide que ce type de législation n'est pas unique et qu'il existe ailleurs au Canada, ainsi que dans d'autres états fédérés. Les expertises qu'il produit en faisant la preuve.

[161] Selon lui, les dispositions contestées de la *Loi 99* devraient être vues comme étant analogues à celles de la *Charte des droits et libertés de la personne*, à la différence près qu'au lieu de porter sur des libertés et droits civils, elles enchâssent des droits politiques collectifs dans une loi qui fait partie de la constitution interne du Québec⁸³.

[162] Rien dans le texte, dans les débats parlementaires ni dans la preuve extrinsèque ne supporterait la thèse voulant que le législateur ait eu pour but de se doter d'un outil pour faire sécession du reste du Canada.

[163] Que ce soit le but ou les effets de cette *Loi*, rien ne pointe clairement vers la possibilité pour le Québec de violer la *Constitution*, que ce soit directement, ou par implication nécessaire.

[164] Quant à ce que propose la SSJBM, soit que nous décidions s'il existe bel et bien un peuple québécois depuis l'adoption de la *Loi 99*, le PGQ nous met en garde de ne pas succomber à la tentation de nous prononcer sur les tenants et aboutissants de ce sujet. Il en est de même en ce qui a trait à la définition de ce que constituent une question claire et une majorité claire.

[165] Pour ce faire, il nous rappelle que les tribunaux ont un devoir de réserve et que la règle veut que lorsqu'il n'est pas nécessaire de se discuter d'un sujet soumis par l'une ou l'autre des parties à un litige pour disposer du recours soumis à leur adjudication, mieux vaut s'abstenir.

[166] Selon lui, il n'existe aucune difficulté réelle justifiant notre intervention sur ces sujets délicats, lesquels relèvent du domaine de la politique et non du domaine judiciaire, à ce moment-ci de l'histoire du Québec, comme l'a à juste titre affirmé la Cour suprême dans l'*Avis consultatif* de 1998.

⁸³ Paragraphe 41 de la défense.

[167] Selon lui, les règles générales d'interprétation suffisent pour interpréter les articles contestés et pour conclure qu'ils respectent la *Constitution* et la *Charte*, dans leur ensemble, et ainsi disposer du litige.

[168] Si nous entretenons des doutes à ce sujet, il suggère que nous ayons recours à la technique de l'interprétation atténuée, de manière subsidiaire, tout comme le suggère aussi le PGC, afin de maintenir les dispositions contestées pour qu'elles continuent de générer des effets, en limitant ceux-ci à la souveraineté interne du Québec et en excluant ceux que la *Loi 99* pourrait avoir à l'externe, donc envers le reste du Canada, ce qui serait conforme aux compétences constitutionnelles du Québec et respecterait les principes qui s'appliquent en matière constitutionnelle, notamment la présomption de constitutionnalité.

4.3 POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

[169] Le Procureur général du Canada est d'avis que les articles contestés devraient être déclarés constitutionnels, mais il emprunte un chemin différent de celui du PGQ pour arriver à cette conclusion.

[170] Il soutient que toutes les dispositions contestées doivent recevoir une interprétation atténuée pour en cerner la portée véritable et la limiter aux compétences législatives que la *Constitution* confère au Québec.

[171] Ainsi, ces articles, qu'il considère de nature purement déclaratoires, pourraient survivre et continuer de générer des effets sur des matières conformes à celles sur lesquelles l'Assemblée nationale a compétence, et cela les rendrait conformes à la Constitution, un peu dans le même esprit que ce que le constitutionnaliste Peter W. Hogg résume : « (to) allow the bulk of the legislative policy to be accomplished, while trimming off those applications that are constitutionally bad »⁸⁴.

[172] Le PGC considère que certaines des questions soulevées par le requérant ont été examinées dans le *Renvoi* de 1996 et qu'elles ont été tranchées de manière définitive dans l'*Avis consultatif*. Ce serait notamment le cas de celle voulant que le Québec ne puisse faire sécession de manière unilatérale, c'est-à-dire sans négociations préalables, celle voulant que le droit international fasse une distinction entre le droit à l'autodétermination interne et externe, et celle voulant que la sécession du Québec exige une modification constitutionnelle pour constituer un acte légal.

[173] En utilisant la technique d'interprétation atténuée, nous serions en mesure de circonscrire de façon précise et non ambiguë l'objet et la portée limitée des articles contestés, ce qui mettrait ainsi un terme aux supputations de tout un chacun sur ce que

⁸⁴ Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5th ed., vol. 1, Toronto, Thomson Reuters, 2007, feuilles mobiles, à jour en 2009, p. 15-27.

pourra ou non accomplir le Québec au moyen de la *Loi 99* lorsqu'un nouveau chapitre relatif à l'avenir du Québec s'ouvrira.

[174] Pour le PGC, si nous nous limitons à affirmer que les principes généraux qui sous-tendent la *Loi 99* relèvent de la constitution interne du Québec, cela ne sera pas suffisant, puisque le flou perdurera. Il faut régler la situation une fois pour toutes.

[175] Il nous suggère donc de conclure que les articles contestés apportent des modifications valides à la constitution interne de la province, en ce sens que leur contenu porte sur les organes qui régissent le gouvernement, qu'ils sont en conséquence compatibles avec le principe du fédéralisme, lequel permet à chaque province d'avoir ses principes directeurs internes, mais insiste pour que nous confirmions qu'ils ne portent pas sur des dispositions ou conditions fondamentales de l'union fédérale garanties par la *Constitution* et qu'ils ne provoquent pas ou ne peuvent servir à provoquer de grands bouleversements⁸⁵.

[176] Et histoire d'ajouter les bretelles à la ceinture, il propose que nous ajoutions une déclaration établissant que le Québec a toujours le statut de province canadienne, que la *Loi 99* ne peut constituer le fondement juridique d'une déclaration unilatérale d'indépendance ou d'un acte de sécession par le gouvernement du Québec, l'Assemblée nationale ou la législature du Québec (au sens précisé par la Cour suprême) et que certains des articles contestés ne peuvent référer qu'au principe de l'autodétermination interne, et non externe (opposable aux tiers), en ce sens qu'ils ne pourraient être utilisés comme levier pour justifier une éventuelle déclaration d'indépendance si les choses ne tournaient pas au goût du Québec à l'issue de négociations infructueuses avec le fédéral et les autres provinces.

4.4 POSITION DE LA SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL

[177] Depuis 183 ans, la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal fait la promotion des intérêts du *peuple québécois*, que ce soit pour sa souveraineté, sa langue, la stimulation de sa culture ou la préservation de son héritage.

[178] Ainsi, lorsque le requérant conteste la constitutionnalité des principaux articles de la *Loi 99*, lesquels portent sur la protection des droits fondamentaux, les prérogatives et le statut politique de la population québécoise, tout comme de la qualification de cette dernière comme peuple, nation ou une société distincte, et que le résultat des procédures est susceptible de porter un coup dur au droit à l'autodétermination de ce peuple, la SSJBM considère essentiel d'intervenir, à titre amical, pour ajouter sa voix à toutes celles qui plaident en faveur du maintien de toutes les dispositions de la *Loi 99*.

⁸⁵ *S.E.F.P.O. c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 47.

[179] Elle souhaite aussi apporter sa touche particulière au débat, pour nous inciter à pousser plus loin notre exercice, plutôt que de le limiter à la simple confirmation de la constitutionnalité des articles attaqués de la *Loi 99*.

[180] Sur la réalité de ce qu'est la *Loi 99*, la SSJBM est d'avis que ses dispositions « sont de droit nouveau et (qu'elles) codifient le statut juridique du peuple québécois ainsi que les droits et obligations du Québec et du Canada qui se rattachent à la reconnaissance de ce statut ».

[181] Même avec cette nouveauté, elle conteste qu'il soit nécessaire de recourir à la méthode de l'interprétation atténuée pour reconnaître la validité constitutionnelle de l'ensemble des dispositions de cette *Loi*⁸⁶.

[182] La *Loi 99* n'a donc pas pour but ou pour effet d'introduire un système de démocratie directe étranger aux institutions du Canada ni d'établir une république révolutionnaire en violation de la suprématie de la *Constitution*⁸⁷.

[183] Au contraire, elle est convaincue que l'Assemblée nationale était parfaitement au fait que la sécession convoitée ne peut se faire qu'à la suite de négociations préalables, puisque la Cour suprême est très claire à ce sujet au paragraphe 57 de l'*Avis consultatif* que les élus avaient étudié, selon ce qui ressort clairement du *Journal des débats*⁸⁸.

[184] Pour la SSJBM, rien, dans la *Constitution canadienne*, n'interdit cette reconnaissance légale, dans la constitution interne du Québec, puisque la matière visée par la *Loi* relève des droits civils de la population québécoise et est de nature purement locale, ce que permet l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ou, si l'on préfère, les articles 92(13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[185] Tout cela est conforme aux énoncés de la Cour suprême du Canada, au paragraphe 153 du *Renvoi* de 1998.

[186] Les méthodes d'interprétation législatives suffisent pour dégager l'intention du législateur et il n'est pas nécessaire d'avoir recours à la technique de l'interprétation atténuée pour confirmer la validité des dispositions législatives contestées.

[187] À la lumière des précédents historiques, nous pourrions reconnaître que la *Loi 99* génère des effets politiques, déclaratoires et juridiques propres au statut du peuple québécois, lesquels proviennent des articles 1 à 3 et 13 de la *Loi*.

[188] Pour elle, il faut que nous nous prononcions sur ce sujet, étant donné que le requérant conteste clairement le statut de peuple de la population québécoise dans ses

⁸⁶ *Société St-Jean-Baptiste de Montréal c. Henderson*, 2017 QCCA 179, par. 18, 19.

⁸⁷ Paragraphes 92 et 151 du *Renvoi*.

⁸⁸ *Journal des débats*, pages 6168, 6169, 6193 et 8582.

procédures. Nous ne serions donc pas dans un contexte purement spéculatif, contrairement à ce que plaide le PGQ.

[189] Elle souhaite aussi que nous confirmions que l'article 4 de la *Loi* donne effet à l'exigence qualitative de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans l'*Avis consultatif* de 1998 et que les dispositions contestées déterminent valablement les modalités d'exercice du droit du Québec de chercher à réaliser la sécession⁸⁹.

[190] Elle diverge d'avis avec le PGQ et le PGC sur l'effet des dispositions contestées. Selon elle, ces dispositions ne sont pas que purement déclaratoires et l'occasion est rêvée de nous prononcer sur le réel impact de cette *Loi*, ce qui mettra un terme à l'interminable inachèvement constitutionnel sur ce sujet.

[191] Donner suite à cette demande aurait pour avantage d'assurer ensuite la mise en œuvre du droit à l'autodétermination qui découle d'un tel statut et faciliterait la suite des choses⁹⁰.

[192] Tout en rappelant que la *Loi* contestée bénéficie de la présomption de constitutionnalité et en rappelant que le fardeau de démontrer l'inconstitutionnalité des dispositions attaquées repose sur les épaules du requérant, la SSJBM nous demande donc de répondre à diverses questions, que nous avons reprises dans la section particulière de ce jugement.

[193] Contrairement au PGQ, la SSJBM est d'opinion que la *Loi 99* n'est pas qu'un « instrument de droit mou » dont la vocation n'est que purement déclaratoire. Ainsi, même si cette *Loi* n'a qu'un statut d'une loi ordinaire, contrairement à la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui elle, est supra législative, ou quasi constitutionnelle, si l'on préfère, elle doit tout de même générer plus d'effets qu'une déclaration solennelle ou une simple résolution adoptée par l'Assemblée nationale.

[194] Ainsi, certaines des dispositions attaquées créeraient de nouvelles normes dont les effets juridiques seraient compatibles avec la *Constitution* et les énoncés de la Cour suprême, dans son *Avis consultatif* de 1998.

[195] La SSJBM nous exhorte à ne pas tomber dans le piège qui consiste à ne considérer les articles de loi contestés que comme s'ils avaient finalement été regroupés que dans la fameuse résolution unanime, que l'opposition voulait à tout prix éviter.

[196] De plus, comme la Cour suprême a réitéré qu'un groupe qui souhaite revendiquer un droit à l'autodétermination doit au préalable être qualifié de peuple⁹¹,

⁸⁹ Voir par 274 de sa procédure.

⁹⁰ Paragraphe 39 de la procédure de mars 2017.

⁹¹ Paragraphe 123 du *Renvoi*.

mais qu'elle a jugé ne pas avoir à se prononcer sur ce sujet dans le *Renvoi*, notre intervention se justifierait encore plus, afin de lever cette ambiguïté, à supposer qu'il y en ait une⁹².

[197] Notre jugement pourrait ainsi cristalliser les droits collectifs du peuple québécois et donnerait un effet réel aux dispositions législatives contestées de la *Loi 99*, ce qui pourrait mettre en œuvre « les engagements formels, passés et futurs du Canada relatifs aux droits des peuples à disposer d'eux-mêmes » à l'égard du *peuple québécois*⁹³.

[198] C'est donc sur cette toile de fond que s'amorce l'analyse de la *Loi* contestée.

5. L'ANALYSE

5.1 QUESTIONS PROCÉDURALES

[199] D'entrée de jeu, malgré les conclusions de l'arrêt de la Cour d'appel au sujet de l'acte d'intervention de la SSJBM, le PGC s'est opposé à l'acte modifié que cette dernière a déposé à la suite de ce jugement au motif que cet acte réfère encore à des éléments de preuve ainsi qu'à des arguments de droit international.

[200] Séance tenante, nous avons disposé de ces sujets, en déclarant que cette opposition était bien fondée, du moins, sur certains de ses aspects.

[201] De plus, en début d'audience, le PGQ a de nouveau présenté un moyen préliminaire d'irrecevabilité pour contester le choix du recours entrepris par le requérant, plaidant que le recours pour jugement déclaratoire n'est pas approprié, puisqu'il repose sur des faits hypothétiques.

[202] Il considère que la crainte que le Québec s'autoproclame État indépendant dès l'obtention du résultat d'un référendum favorable à la sécession n'est qu'hypothétique et qu'il n'y a donc pas lieu d'intervenir au moyen d'un jugement déclaratoire en prévision d'un tel scénario, jugement qui n'aurait que pour effet d'apaiser les angoisses du requérant, ce qui n'est pas le rôle du Tribunal.

[203] En présentant ce moyen préliminaire, le PGQ semble avoir oublié l'effet de l'arrêt que la Cour d'appel a rendu sur cette objection préliminaire, en août 2007, lorsqu'elle s'est prononcée sur la recevabilité du recours ainsi que sur le caractère justiciable des questions soumises⁹⁴. Ce nouveau moyen semble faire abstraction d'une partie de ce

⁹² Voir par. 59 et 125 sur plusieurs des traits particuliers et de la réalité sociale et démographique du Québec a constitué l'une des raisons essentielles de la création d'une structure fédérale pour l'*Union canadienne*, en 1867.

⁹³ Paragraphe 109 de leur procédure du 9 mars 2017.

⁹⁴ À ce sujet, les paragraphes 29, 30, 73, 77, 81, 83 et 84 du jugement semblent vider la question, la Cour ayant conclu que la recherche d'une déclaration judiciaire d'invalidité de dispositions d'une loi

jugement qui l'a déjà tranché lorsque la Cour d'appel a refusé que 4 des 6 conclusions du requérant fassent partie du débat au motif qu'elles relevaient de la pétition de principe.

[204] Comme il y a chose jugée, cela dispose de l'argument, puisqu'il serait mal venu de nous prononcer une nouvelle fois sur une question déjà réglée qui bénéficie de la protection accordée par le principe de la chose jugée.

[205] Le citoyen Henderson présentant une demande relevant du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure, il y a lieu d'y donner suite et d'analyser les arguments présentés de part et d'autre pour disposer du mérite de la demande de jugement déclaratoire.

[206] Le PGQ s'est aussi opposé au dépôt en preuve de 18 des 25 pièces alléguées au soutien de la requête, et a demandé la radiation des allégations qui les introduisaient, au motif qu'elles n'étaient pas davantage pertinentes à la décision que nous devons rendre à la suite du jugement de la Cour d'appel d'août 2007⁹⁵.

[207] Ces éléments de preuve et ces allégations concernent des contestations logées par le requérant à l'encontre de lois antérieures⁹⁶, de différents documents et mémoires présentés par le PGC à la Cour suprême du Canada lors du *Renvoi* ayant mené à l'*Avis consultatif* de 1998, des copies de programmes politiques du Parti québécois, et une résolution de l'Assemblée nationale d'octobre 2013, après que le PGC soit intervenu au dossier judiciaire.

[208] Le 20 mars 2017, en début d'audition, nous avons rejeté cette objection à la preuve, et la demande de radiation des paragraphes qui introduisaient les pièces contestées⁹⁷.

[209] Toutefois, dans le présent jugement, nous devons revenir plus en détail sur le poids que nous accordons à ces divers éléments de preuve extrinsèque, puisqu'ils sont utiles pour nous aider à interpréter la *Loi 99*⁹⁸.

[210] D'ores et déjà, nous pouvons conclure que les éléments portant sur des lois qui retournent aussi loin qu'en 1978⁹⁹ et que la résolution adoptée par l'Assemblée

était une question justiciable et que le fait que la requête soit présentée dans la perspective d'un référendum éloigné n'était pas un facteur déterminant, en l'espèce. Elle a alors considéré que toutes les conditions pour qu'un juge dispose des deux seules conclusions autorisées et reformulées étaient satisfaites pour aller de l'avant avec le recours, après avoir mis de côté les conclusions qui ne se qualifiaient pas pour alimenter le présent débat judiciaire.

⁹⁵ Voir procès-verbal d'audience du 20 mars 2017, 12 h 09 et 14 h 28.

⁹⁶ Entre autres concernant le projet de loi 150.

⁹⁷ Voir procès-verbal d'audience du 20 mars 2017, 14 h 28.

⁹⁸ *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, pages 796-799; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 64.

nationale le 23 octobre 2013¹⁰⁰ ont moins d'impact que toute la preuve concomitante à l'adoption de la *Loi*, cette dernière étant « nécessaire » aux fins de l'exercice que nous devons accomplir, tel que nous en avons déjà fait état dans le chapitre portant sur la mise en contexte.

[211] Mais comme la preuve présentée porte sur des matières connexes, voire similaires, la manière dont le sujet qui nous intéresse a été traité antérieurement ou postérieurement à la *Loi 99* est utile, et nous considérons qu'il ne serait pas avisé de mettre cette preuve de côté dans le cadre de l'exercice destiné à déterminer l'objet et le but recherchés par le législateur lorsqu'il a adopté les dispositions contestées de cette fameuse *Loi*¹⁰¹.

[212] Quant aux éléments portant sur la position que le PGC a présentés à la Cour suprême lors du *Renvoi* déposé en 1996, éléments que nous pourrions qualifier de « *making of* » du dossier¹⁰², nous ne les avons pas utilisés, étant donné que nous bénéficions maintenant du produit final, c'est-à-dire l'*Avis consultatif* émis en 1998, et qu'il ne nous revient pas de refaire le droit sur ce sujet¹⁰³.

[213] Ainsi, pour davantage de précision sur la preuve admise au dossier et utilisée pour disposer de la requête pour jugement déclaratoire, les éléments suivants ont été considérés : les pièces R-1 à R-25, PGQ-1 à 3 et PGC-1, 1a) et 2¹⁰⁴.

[214] Outre ce que nous avons déjà énuméré, ces pièces incluent quatre rapports d'experts portant sur le pouvoir accordé *au peuple* dans d'autres états fédérés, comme les États-Unis d'Amérique et l'Allemagne, sur la validité de dispositions similaires à celles contestées, qui existent dans les « constitutions intra-étatiques » de d'autres états fédérés¹⁰⁵, ainsi que sur la limite de leur portée, lorsqu'elles entrent en conflit avec la *Constitution fédérale* de ces états.

[215] Toutes ces expertises concordent sur le fait que des énoncés de la nature de ceux que l'on retrouve dans les dispositions législatives contestées par le requérant

⁹⁹ R-19 à R-24, au sujet des projets de loi 194 (1978) et 191 (1985) sur la reconnaissance du droit à la libre disposition du peuple québécois.

¹⁰⁰ R-25. La preuve extrinsèque postérieure peut s'avérer pertinente dans certains cas.

¹⁰¹ *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, page 483.

¹⁰² Voir pièce R-11.

¹⁰³ L'arrêt *R. c. Big M Drug Mart*, [1985] 1 R.C.S. 295, précise à la page 335 que « L'objet d'une loi est fonction de l'intention de ceux qui l'ont rédigée et adoptée à l'Époque, et non pas d'un facteur variable quelconque ».

¹⁰⁴ Voir procès-verbal d'audience du 20 mars 2017.

¹⁰⁵ Expression utilisée par le Procureur général du Canada pour traduire ce que les expertises du Procureur général du Québec démontrent (page 14 de son mémoire).

sont valides tant et aussi longtemps qu'ils n'affectent pas la relation d'un état particulier avec l'État fédéral¹⁰⁶.

[216] Quant aux pièces IN-1 à IN-32, à la suite des objections formulées par le PGC, la SSJBM a finalement décidé de ne pas les produire¹⁰⁷, mais elle nous a suggéré de les considérer comme des autorités, pour celles auxquelles ce concept s'applique.

[217] Voilà pour la preuve.

[218] Dans un autre ordre d'idées, à la fin de l'audition, par délicatesse pour le requérant et son avocat, qui étaient plus à l'aise dans la langue anglaise, nous avons avisé les parties qu'étant donné la nature de la cause, notre jugement serait rendu en français, ce qui a reçu l'aval de toutes les parties.

[219] Vu l'importance de la cause et le temps requis pour nous livrer à une réflexion appropriée à la hauteur de l'intérêt que suscite le sujet au cœur de ce jugement, les parties ont aussi été avisées que le jugement serait déposé plus tard qu'anticipé.

[220] Ces éléments préliminaires étant évacués, abordons maintenant les principes à partir desquels nous devons effectuer notre analyse pour disposer des questions soulevées par la demande de jugement déclaratoire.

5.2 PRINCIPES APPLICABLES EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE

5.2.1 Fardeau de la preuve, présomption de constitutionnalité et réparations disponibles

[221] Dans un premier temps, il importe de rappeler que le fardeau de démontrer l'inconstitutionnalité des dispositions contestées revient au requérant¹⁰⁸.

[222] En l'espèce, il faut se rappeler que la requête initiale du requérant a subi une purge par laquelle 4 des 6 conclusions initiales ont été rayées du dossier.

[223] Par ses deux conclusions restantes, le requérant recherche deux déclarations d'inconstitutionnalité : la première, que les articles 1 à 5 et 13 de la *Loi 99* sont *ultra vires* des pouvoirs de l'Assemblée nationale, donc non conformes à la *Constitution canadienne*, et la deuxième, que dans l'hypothèse où ces articles autorisent le Québec à s'autoproclamer comme État indépendant ou lui permettent de modifier son régime

¹⁰⁶ Expertises déposées de consentement par les deux procureurs généraux. Voir les expertises du professeur Robert F Williams (page 9) et du Dr Matthias Niedobitek (page 3) pour le PGQ, et les expertises du Dr Dirk Hanschel (pages 4, 18) et du Dr Richard Steven Kay (pages 15, 16, 18, 19, 23) pour le PGC.

¹⁰⁷ Voir procès-verbal d'audience du 20 mars 2017, 11 h 37.

¹⁰⁸ *Canada (Procureur général) et Dupond c. Ville de Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770, pages 792-793.

politique et son statut légal de province canadienne pour un autre, sans passer par la procédure prescrite dans la *Constitution*, ils violent alors les droits protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*, de sorte qu'ils doivent être déclarés nuls.

[224] C'est à cela que la Cour d'appel a circonscrit la cause d'action du requérant, dans son jugement de 2007¹⁰⁹.

[225] Si nous sommes d'avis que les dispositions contestées sont conformes à la *Constitution* et à la *Charte*, il nous faut éviter toute déclaration portant sur des conduites éventuelles qui pourraient survenir en prenant appui sur les dispositions attaquées.

[226] Pour réussir, le requérant doit donc démontrer que les articles 1 à 5(1) et 13 de la *Loi 99* autorisent expressément le Québec, ou par implication nécessaire, à faire sécession unilatérale du Canada sans respecter au préalable les obligations constitutionnelles qui lui imposent de négocier une telle sécession avec les autres membres de la fédération canadienne, de la manière dont elle est rédigée, ainsi que par le but qu'elle recherche, et qu'elle permet de violer la *Charte*.

[227] Par contre, lorsque c'est la conduite d'un représentant de l'État qui est attaquée, c'est-à-dire lorsqu'un fonctionnaire applique une loi par ailleurs constitutionnelle, mais de manière inconstitutionnelle, une telle conduite a pour effet de violer la *Charte* et il faut comprendre que ce n'est pas la constitutionnalité de la loi qui est en cause.

[228] Le remède disponible ne peut alors viser le texte de la loi sur lequel s'appuie le fonctionnaire pour commettre son geste inconstitutionnel. En semblable cas, le remède ne trouve pas sa source dans l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, mais dans l'article 24(1) de la *Charte*.

[229] Il est donc essentiel de bien saisir la différence entre les différents objets de revendication du requérant, afin de disposer adéquatement du litige.

[230] Dès le début de son périple, le requérant affronte un obstacle important qui n'est pas de nature à faciliter son travail : la présomption de constitutionnalité des lois.

[231] Cette présomption s'articule autour du principe voulant que l'on prête généralement au Parlement et aux législatures provinciales l'intention d'agir dans les limites des compétences législatives qui leur sont attribuées dans la *Constitution*, bref, de connaître ce dont ils peuvent s'occuper ainsi que les limites à ne pas franchir. C'est un peu comme connaître sa description de tâches et de présumer que personne n'en fera plus.

¹⁰⁹ Aux paragraphes 85 et 86.

[232] Cela signifie que les lois sont présumées avoir été adoptées de manière conforme à la *Constitution* et dans le but d'accomplir un objet compatible à cette dernière.

[233] Cette présomption s'étend aussi au fait que les autorités constituantes puissent tenir pour acquis que les lois qu'elles adoptent seront ensuite appliquées par les fonctionnaires d'une manière conforme à la *Constitution*¹¹⁰.

[234] À cela, la Cour suprême ajoute que « Lorsqu'une interprétation plausible d'une disposition (législative) permet d'en reconnaître la validité constitutionnelle, cette interprétation doit être préférée à toute autre qui n'accomplirait pas le but recherché par le législateur. »

[235] En ce qui concerne plus spécifiquement la *Charte*, la Cour suprême a spécifié que « (...) dans les cas où il y a deux interprétations possibles d'une disposition législative, l'une incorporant les valeurs de la Charte et l'autre non, il convient d'adopter la première. »¹¹¹

[236] Dans le jugement que le juge Michel Côté¹¹² a rendu sur la demande d'irrecevabilité du PGQ à l'encontre de la demande originale du requérant en jugement déclaratoire, en 2002, qui rejette le recours dont nous décidons finalement, de manière interlocutoire, le juge reprend les principes auxquels nous venons de faire référence et il conclut qu'il lui est « impossible d'interpréter une disposition législative formulée généralement comme permettant de violer la Constitution ». ¹¹³ Il expose un autre aspect de cette présomption de constitutionnalité en lien avec le caractère général d'une loi.

[237] Il est pertinent de préciser que lorsque le juge Côté écrit sur ce sujet, il considère que les articles de la *Loi 99* que le requérant conteste toujours ont un caractère universel¹¹⁴.

[238] Si la loi contestée paraît à première vue ambiguë, c'est-à-dire lorsqu'elle peut à la fois être interprétée comme respectant les pouvoirs de l'autorité qui l'a adoptée et à la fois comme les excédant, arrive alors au renfort la technique de l'interprétation

¹¹⁰ *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, p. 660; *R. c. G. (B.)*, [1999] 2 R.C.S. 475, p. 499; *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2002] R.J.Q. 588 (C.A.); *Renvoi relatif sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 25; *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2000] 2 R.C.S. 1120, par. 71, 73, 134.

¹¹¹ *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, p. 660; *Hills c. Canada, (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 513; *Castillo c. Castillo*, [2005] 3 R.C.S. 870, par. 30; *Québec (Procureure générale) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, [2002] R.J.Q. 588 (C.A.), par. 38.

¹¹² De notre Cour.

¹¹³ Voir *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2002 CanLII 527 (QC CS), page 19 où il réfère plus spécifiquement aux arrêts *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, p. 1078-1079, *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, par. 3, *R. c. Ruzic*, [2001] 1 R.C.S. 687, par. 26 et *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2000] 2 R.C.S. 1120, par. 134.

¹¹⁴ Voir son jugement sur le sujet : *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2002 CanLII 527 (QC CS), p. 19-20.

atténuée, pour tenter de réchapper les dispositions qui causent problème, de manière à ce qu'elles continuent de produire leurs effets et gérer les matières sur lesquelles cette autorité avait *a priori* le droit de légiférer.

[239] Cette méthode permet de circonscrire la portée des effets de ces dispositions à ce qui demeure dans les compétences de l'autorité constituante. Autrement dit, le législateur ne perd pas tout et ne gagne pas de terrain qui ne lui appartiendrait pas autrement.

[240] Lorsqu'une loi est attaquée, comme c'est le cas en l'espèce, et que le Tribunal conclut que la loi entière ou que certaines de ses dispositions sont inconstitutionnelles, le remède se trouve dans l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; il y a alors lieu de prononcer une déclaration d'invalidité, d'inconstitutionnalité ou, dans certains cas, d'inapplicabilité à l'égard des dispositions qui n'ont pu être rescapées par les règles d'interprétation utilisées¹¹⁵.

[241] Pour se prononcer sur la constitutionnalité de dispositions législatives, qualifier la nature de la loi, identifier la matière visée par les dispositions contestées et le but recherché, ainsi que pour identifier les effets de ces dispositions, les principes d'interprétation constitutionnelle nous indiquent qu'il faut d'abord établir l'objet de la loi et ses effets, afin de cerner son « caractère véritable »¹¹⁶ ou, si l'on préfère, le « mal » qu'elle cherche vraiment à guérir¹¹⁷.

[242] La Cour suprême utilise l'expression « caractère véritable », car parfois, il arrive que derrière des mots inoffensifs et l'énoncé de principes généraux en apparence tout à fait nobles et conformes aux prérogatives du législateur dont le travail est révisé, se cachent d'autres intentions, qui elles, peuvent dépasser les paramètres spécifiques de sa compétence législative, c'est-à-dire, que la matière sur laquelle il intervient ne se trouve pas dans son carré de sable.

[243] Il faut donc s'assurer que celui ou celle qui est appelé à interpréter un texte de loi pour en extraire la substantifique moelle¹¹⁸ n'arrête pas l'exercice en se fiant uniquement au sens des mots, lorsque ceux-ci ne pointent pas nécessairement vers une illégalité. Il se peut qu'il se cache quelque chose, derrière ces mots.

[244] Par contre, si les mots pointent clairement vers une illégalité, comme par exemple si le législateur n'a le droit de gérer que les objets rouges et qu'il légifère sur

¹¹⁵ Ce n'est pas la dernière option que recherche le requérant.

¹¹⁶ *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 15, 16; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 63.

¹¹⁷ *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 15, 16; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 684.

¹¹⁸ Expression utilisée par l'auteur Donald Béchar, dans plusieurs de ses présentations sur la preuve et la procédure civile.

les bleus, l'exercice est terminé et la déclaration d'inconstitutionnalité peut être prononcée.

[245] Lorsque les mots ne semblent pas *a priori* pointer vers des buts détournés mais que les choses ne sont pas si claires que cela, il faut alors pousser plus loin l'exercice.

[246] À ce stade, il importe de préciser que notre rôle n'est pas similaire à celui de la Cour suprême et de la Cour d'appel lorsque ces tribunaux disposent d'une procédure de renvoi, puisque cette procédure particulière leur permet de donner leur opinion à tous ceux qui ont le droit de la demander sur les questions soumises, comme ce fut le cas, en 1998, ce qui implique un exercice et une rédaction différents de ce que le juge d'instance est appelé à trancher un différend relatif à l'interprétation d'une loi¹¹⁹.

[247] Le rôle de la Cour supérieure siégeant en vertu de son pouvoir de surveillance consiste à s'assurer que l'entité qui a adopté la loi en cause avait le pouvoir de faire ce qu'elle a fait en vertu des compétences qui lui sont accordées dans la *Constitution*, que l'objectif recherché par le contenu de la loi est valable et respecte les limites de cette compétence et que le libellé du texte utilisé pour mettre en œuvre cet objectif n'ouvre pas toute grande la porte à la commission d'illégalités¹²⁰.

[248] Pour exécuter notre mission, la preuve intrinsèque et la preuve extrinsèque sont essentielles à la détermination du caractère véritable d'une loi¹²¹.

[249] La preuve intrinsèque est celle que l'on retrouve dans la loi elle-même. À titre d'exemple, le but de la loi est parfois indiqué dans son titre; la *Loi 99* et la *Loi C-20* en sont des exemples éloquentes.

[250] Il arrive aussi que l'objet de la loi se retrouve exposé de manière spécifique dans un article coiffé du titre « objet ». Lorsque tel n'est pas le cas, il est possible de trouver ce but dans la note explicative qui résume la loi au début de celle-ci, dans sa structure, c'est-à-dire en regardant le titre des chapitres qui la composent, dans son préambule, ainsi que dans les énoncés contenus dans ses articles. Évidemment, le vocabulaire spécifique utilisé pour énoncer ce contenu est capital, car le législateur connaît mieux qui quiconque le sens et la portée des mots pour véhiculer des idées.

[251] Le but peut aussi se retrouver ailleurs, tout particulièrement dans ce que le législateur a pu dire au sujet de cette loi lors des débats tenus à son sujet¹²².

¹¹⁹ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

¹²⁰ *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, [2005] 1 R.C.S. 292, par. 19-20.

¹²¹ *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 64; voir aussi *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 20 et *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 18.

¹²² *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 483.

[252] Il est aussi possible d'inférer ce but, *a contrario*, ou par association, à partir d'autres textes de lois et de matériel collatéral susceptibles d'expliquer pourquoi le législateur a eu besoin d'adopter une loi spécifique pour légiférer sur la matière qui y est visée, pourquoi il ne l'a pas fait auparavant ou qu'il l'a fait, mais différemment, et ce qui s'est alors produit; en a-t-il tiré des leçons si cela n'a pas fonctionné?¹²³

[253] Ces indices ne se trouvant pas dans la loi elle-même, mais ailleurs, nous parlons alors de preuve extrinsèque¹²⁴.

[254] Maintenant que nous comprenons mieux la démarche, quoi chercher, comment et où poser nos yeux, il ne faut pas oublier les règles pour interpréter tout ce matériel.

[255] À cet effet, ces règles s'ajoutent aux principes dont nous venons de faire état et il faut les résumer pour comprendre l'exercice que nous devons entreprendre.

5.2.2 Règles d'interprétation

[256] Le requérant reproche aux articles contestés de la *Loi 99* d'avoir une trop grande portée, du fait de leur caractère général.

[257] Il faut savoir que selon la nature de certaines lois et le type de matière qu'elles couvrent, le législateur est parfois contraint d'utiliser des termes plus généraux s'il ne veut pas modifier les lois à tout moment, ce qui ne serait pas très productif. Il rédige alors dans un langage plus large.

[258] Cela ne signifie donc pas qu'il cherche ainsi à permettre aux fonctionnaires de faire n'importe quoi et encore moins qu'il leur accorde carte blanche pour violer la *Constitution*, comme nous l'avons vu lorsque nous avons élaboré sur la présomption de constitutionnalité des lois.

[259] Cette façon de faire vise plutôt à ce qu'une loi puisse évoluer plus souplement dans le temps, afin de s'adapter aux nouvelles réalités.

[260] Lorsque la matière visée par la loi porte sur des droits fondamentaux, un peu comme c'est le cas avec les chartes des droits et libertés, ou qu'elle confère des droits politiques ou sociaux, il n'est pas rare de voir des formulations législatives plus générales.

[261] Cela est acceptable puisqu'il serait inopportun d'enfermer de tels droits dans des carcans trop serrés qui les empêcheraient de suivre la parade de l'évolution sociale.

¹²³ Voir à ce sujet la comparaison qu'il faut faire entre la *Loi sur l'avenir du Québec* dont le contenu a été jugé non conforme, et la *Loi 99*, qui reprend certains des sujets couverts dans la loi précédente, sensiblement sur le même sujet, mais de manière moins forte.

¹²⁴ *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, précité, par. 64.

[262] Dans le cas où les lois de cette nature sont rédigées ainsi, la Cour suprême nous incite à ne pas les interpréter comme leur permettant de violer la *Constitution* ou la *Charte*¹²⁵.

[263] Ce n'est que lorsque ces généralités accordent un pouvoir exprès de passer outre à la *Constitution* ou à la *Charte* ou que l'on peut déduire des mots utilisés que le pouvoir conféré permet une telle violation par implication nécessaire que le texte pourra être déclaré inconstitutionnel.

[264] En principe, les indices pour arriver à une telle conclusion ne devraient pas avoir besoin d'être cherchés comme on le ferait pour une aiguille dans une botte de foin.

[265] Le législateur peut aussi choisir d'adopter une loi pour déclarer des droits qui existent déjà, mais qui n'ont jamais été formellement reconnus auparavant dans un texte législatif.

[266] Il peut aussi le faire pour clarifier une situation, ou simplement se limiter à les énoncer, de manière plus formelle, pour faire état du droit existant, un peu comme s'il faisait le ménage et classait tout ce qui concerne un sujet dans un même tiroir, plutôt que de devoir fouiller à gauche et à droite pour en trouver tous les morceaux¹²⁶.

[267] Parmi les règles d'interprétation pertinentes au litige, la première se résume à ceci : le législateur ne parle pas pour ne rien dire.

[268] En langage plus savant, cette règle est codifiée à l'article 41 de la *Loi d'interprétation* du Québec¹²⁷, qui édicte que les articles d'une loi sont « réputé(s) avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage. »

[269] Le principe énoncé à l'article 41 fait en sorte que celui ou celle qui est appelé à interpréter cette loi doit rechercher ce qui a motivé le législateur à enchâsser ces principes ou ces droits préexistants dans une loi, plutôt que de simplement continuer de les respecter et les appliquer comme il le faisait auparavant.

[270] La question qui se pose alors est la suivante: qu'est-ce qui a changé dans l'histoire pour justifier ce soudain désir de formalisme et besoin d'apporter de l'ordre sur le plan législatif?

[271] C'est là qu'entre en scène la preuve extrinsèque.

¹²⁵ *Slaight Communications Inc., c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, p. 1078-1079; *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, par. 3; *R. c. Ruzic*, [2001] 1 R.C.S. 687, par. 26.

¹²⁶ Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009, p. 597; *Régie des rentes du Québec c. Canadian Bread Company Ltd.*, 2013 CSC, 46, par. 26.

¹²⁷ *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16.

[272] Vient ensuite la règle énoncée à l'article 40 de la *Loi d'interprétation*, qui édicte que les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres.

[273] Cette règle suffit à disposer de l'objection du PGQ à ce que nous analysions plusieurs allégations de la requête ré-amendée du requérant qui portent sur des dispositions de la *Loi 99* qu'il ne conteste pas, sans toutefois en reconnaître la validité. L'on comprend pourquoi ces allégations sont pertinentes pour apprécier les arguments soulevés, puisqu'il existe nécessairement une logique sous-jacente à la composition d'une loi et qu'elle entraîne des liens d'interdépendance entre une disposition et une autre, l'une pouvant ainsi expliquer ou mettre en contexte les tenants et aboutissants d'une autre.

[274] Enfin, l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation* édicte que le préambule d'une loi est pertinent pour en extraire le but et établir le contexte dans lequel une loi a été adoptée.

[275] Comme la *Loi 99* comporte 15 considérants et 14 articles, le moins que l'on puisse dire est qu'elle possède un très long préambule. Voilà pourquoi la règle de l'article 41.1 est pertinente à notre étude.

[276] Ce n'est que lorsqu'il subsiste un doute après avoir revu et appliqué tous ces principes et ces règles d'interprétation que le Tribunal doit alors analyser le texte de loi au moyen de la méthode de l'interprétation atténuée, ou communément appelée « *reading down* », comme nous en avons fait état auparavant.

[277] La traduction anglaise de cette méthode est significative, puisque tout est alors tenté pour ramener, ou comme disent certains, rabaisser la loi à des objectifs plus modestes que les ambitions qu'elle pouvait viser de manière intentionnelle ou par accident, afin de lever toute ambiguïté à son sujet et lui permettre de survivre même si ce n'est qu'en la circonscrivant en partie.

[278] C'est la méthode que le PGC suggère pour soutenir la validité de toutes les dispositions contestées de la *Loi 99* et ainsi éviter la peine capitale consistant en une déclaration d'inconstitutionnalité, alors que le PGQ propose de ne recourir à cette méthode qu'en dernier lieu, c'est-à-dire si notre étude au moyen des règles « ordinaires » d'interprétation ne nous permettent pas de nous faire une idée à savoir si les dispositions de la *Loi 99* respectent ou non les compétences constitutionnelles relevant de la province de Québec.

[279] Il faut aussi rappeler que lors de l'exercice d'interprétation d'une loi dont la constitutionnalité est attaquée, une autre règle s'ajoute à la fin de l'exercice : celle portant sur la réserve judiciaire.

[280] Elle implique que nous ne nous prononcions que sur ce qui est « carrément nécessaire » pour motiver notre décision, pour ne pas porter préjudice à d'autres affaires en cours, ou à venir, par l'exposé d'*obiters* inutiles et potentiellement dommageables.

[281] La règle est si importante que la Cour suprême la rappelle régulièrement aux juges d'instance¹²⁸.

[282] Comme le requérant invoque des violations à la *Charte*, il faut rappeler qu'en l'absence d'allégations ou de preuve d'une conduite violant l'un ou l'autre des droits protégés par cette *Charte*, seuls les cas démontrant un « risque réel et important », un « haut degré de probabilité », voire une « quasi-certitude », justifient une intervention judiciaire par laquelle la victime pourra se voir accorder une réparation¹²⁹.

5.2.3 Compétences législatives des provinces

[283] On aura compris que lorsqu'il est question de déclaration d'inconstitutionnalité, tout est question de compétence et de matière sur lesquelles le fédéral et les provinces peuvent ou non légiférer.

[284] Au plus simple nous pourrions imaginer cette question de partage de compétence par *qui peut jouer avec quoi dans quel carré de sable*. Nous y retrouvons l'identité de celui qui légifère, sur quelle matière il le fait et l'étendue de sa prérogative.

[285] Nous savons que l'identité de celui qui légifère et dont le travail est mis sous la loupe du Tribunal est le gouvernement du Québec. Reste maintenant à déterminer la matière à laquelle il a droit de toucher lorsqu'il adopte une loi, afin de déterminer si ce qui est visé par *Loi 99* relève de ses pouvoirs ou s'il usurpe des pouvoirs qui ne lui ont pas été conférés ou exerce ceux qui le sont, mais de manière conforme aux règles du jeu.

[286] Les matières qui relèvent de la compétence provinciale se retrouvent dans les articles 92, 92A, 93 et 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (la *Constitution*). La majorité de celles-ci sont décrites à l'article 92, et sont regroupées en 16 catégories.

[287] Le législateur de chaque province est présumé bien connaître ces matières, car ce qu'il redoute le plus est de se faire taper sur les doigts s'il sort du carré de sable qui lui a été attribué lorsque la *Constitution* a été signée.

[288] De plus, il a intérêt à bien connaître non seulement les limites de ses propres compétences, mais aussi celles des autres membres de la fédération, s'il veut contrôler de possibles ingérences de la part d'un autre palier gouvernemental, comme l'explique la Cour suprême :

¹²⁸ *Moyisa c. Alberta (Labour Relations Board)*, [1989] 1 R.C.S. 1572, p. 1580; *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1086, p. 1099; *Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général)*; [1993] 3 R.C.S. 675, *Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675, p. 694; *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, par. 6 et 9; *MacDonald c. Montréal (Ville de)*, [1986] 1 R.C.S. 460, page 496.

¹²⁹ *Mackay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357, p. 359-362; *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1086, p. 1099.

(...) l'adoption de l'AANB crée une constitution fédérale pour le Canada qui confie l'ensemble de la souveraineté canadienne au parlement du Canada et aux législatures provinciales, chacun étant souverain dans sa propre sphère ainsi définie. On peut donc dire à bon droit que le principe dominant du droit constitutionnel canadien est le fédéralisme, et les implications de ce principe sont claires. On ne devrait permettre à aucun ordre de gouvernement d'empiéter sur l'autre, que ce soit directement ou indirectement. Le compromis politique atteint par suite des conférences de Québec et de Londres avant l'adoption de l'AANB disparaîtrait à moins qu'il y ait des limites efficaces et formelles à une action inconstitutionnelle.

[289] Pour la gestion de leurs affaires internes, les provinces ont aussi le droit d'adopter des lois et entre autres une constitution dite interne, ou intra-étatique¹³⁰, pour la distinguer de la Constitution fédérale, qui elle, lie tous les membres de la fédération.

[290] Ces lois, constitution ou charte provinciale, ont pour vocation de régir les institutions qui gouvernent la province, leur mode de fonctionnement¹³¹, les principes fondamentaux qui s'appliquent sur le territoire, et ce, pour la gestion des affaires dites « internes » de la province.

[291] L'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a repris les règles prévues dans la *Constitution* de 1867 en ce qui a trait à la compétence exclusive des législatures provinciales pour adopter et modifier leur constitution interne.

[292] Mais pour être valide, une telle loi ne doit pas modifier l'une ou l'autre des conditions fondamentales de l'union formée en 1867¹³².

[293] Si la loi, par son but ou ses effets, modifie ou peut servir à modifier les dispositions « essentielles à la mise en œuvre du principe fédéral », ou qu'elle a pour but ou effet de provoquer des « bouleversements constitutionnels profonds par l'introduction d'institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien. »¹³³, elle ne passera pas le test de la constitutionnalité¹³⁴.

[294] Sous réserve de cela, dans sa propre sphère de compétence, chaque membre de la fédération est souverain et n'a pas à subir l'ingérence des autres¹³⁵.

¹³⁰ Voir l'article 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

¹³¹ *Proc. Gén. du Québec c. Blaikie et autres*, [1979] 2 R.C.S. 1016, 1024; *S.E.F.P.O. c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, par. 39.

¹³² *S.E.F.P.O. c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, par. 40.

¹³³ *Id.*, par. 47.

¹³⁴ *Id.*, par. 39, 40, 47; *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, par. 46-47.

¹³⁵ *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution (Renvoi)*, [1981] 1 R.C.S. 753, 821.

[295] C'est probablement ce grand principe qui explique que la perception de la *Loi C-20* a autant fait réagir le gouvernement québécois, qui a eu l'impression que le fédéral avait enfilé ses bottes pour venir piétiner ses plates-bandes.

[296] Pour effectuer des changements à l'ordre constitutionnel existant, il faut passer par la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui prévoit, en résumé, que l'initiative peut bien provenir d'une province mais qu'il existe une manière précise de faire les choses et qu'elle n'inclut pas celle de le faire de manière unilatérale en mettant les autres devant le fait accompli.

[297] Parmi les 16 sujets prévus à l'article 92(1), trois sont *a priori* pertinents à ce que semblent couvrir les articles contestés de la *Loi 99* : 1) l'amendement à la constitution interne du Québec, 13) les droits civils dans la province et 16) toutes les matières d'une nature purement locale ou privée propres au Québec.

[298] En ce qui a trait au pouvoir des provinces de modifier leur constitution interne, la Cour suprême a confirmé que l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* jouait essentiellement le même rôle que l'article 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « à condition que les modifications ne mettent pas en cause les intérêts des autres ordres du gouvernement »¹³⁶.

[299] Forts de tous ces principes, nous pouvons aborder l'étude des dispositions attaquées.

5.3 ÉTUDE DE LA LOI 99

5.3.1 Présentation générale et structure

[300] Étant donné que la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*¹³⁷ est assez courte, et que l'étude ne peut porter que sur les seules dispositions contestées, il est essentiel d'en citer le texte entier :

CONSIDÉRANT que le peuple québécois, majoritairement de langue française, possède des caractéristiques propres et témoigne d'une continuité historique enracinée dans son territoire sur lequel il exerce ses droits par l'entremise d'un État national moderne doté d'un gouvernement, d'une assemblée nationale et de tribunaux indépendants et impartiaux;

CONSIDÉRANT que l'État du Québec est fondé sur des assises constitutionnelles qu'il a enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et par la création d'institutions démocratiques qui lui sont propres;

¹³⁶ Renvoi relatif à la réforme du Sénat, [2014] 1 R.C.S. 704, par. 46-48.

¹³⁷ RLRQ c E-20.2.

CONSIDÉRANT l'entrée du Québec dans la fédération canadienne en 1867;

CONSIDÉRANT l'engagement résolu du Québec à respecter les droits et libertés de la personne;

CONSIDÉRANT l'existence au sein du Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, innue, malécite, micmaque, mohawk, naskapi et inuit et les principes associés à cette reconnaissance énoncés dans la résolution du 20 mars 1985 de l'Assemblée nationale, notamment leur droit à l'autonomie au sein du Québec;

CONSIDÉRANT l'existence d'une communauté québécoise d'expression anglaise jouissant de droits consacrés;

CONSIDÉRANT que le Québec reconnaît l'apport des Québécoises et des Québécois de toute origine à son développement;

CONSIDÉRANT que l'Assemblée nationale est composée de députés élus au suffrage universel par le peuple québécois et qu'elle tient sa légitimité de ce peuple dont elle constitue le seul organe législatif qui lui soit propre;

CONSIDÉRANT qu'il incombe à l'Assemblée nationale, en tant que dépositaire des droits et des pouvoirs historiques et inaliénables du peuple québécois, de le défendre contre toute tentative de l'en spolier ou d'y porter atteinte;

CONSIDÉRANT que l'Assemblée nationale n'a pas adhéré à la Loi constitutionnelle de 1982, adoptée malgré son opposition;

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);

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;

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

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;

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;

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT:

2000, c. 46.

CHAPITRE I

DU PEUPLE QUÉBÉCOIS

2000, c. 46, a. 1.

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.

2000, c. 46, a. 1.

2. Le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec.

2000, c. 46, a. 2.

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.

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.

2000, c. 46, a. 3.

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.

2000, c. 46, a. 4.

CHAPITRE II

DE L'ÉTAT NATIONAL DU QUÉBEC

2000, c. 46, a. 5.

5. L'État du Québec tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire.

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).

La qualité d'électeur est établie selon les dispositions de la Loi électorale.

2000, c. 46, a. 5.

6. L'État du Québec est souverain dans les domaines de compétence qui sont les siens dans le cadre des lois et des conventions de nature constitutionnelle.

Il est également détenteur au nom du peuple québécois de tout droit établi à son avantage en vertu d'une convention ou d'une obligation constitutionnelle.

Le gouvernement a le devoir de soutenir l'exercice de ces prérogatives et de défendre en tout temps et partout leur intégrité, y compris sur la scène internationale.

2000, c. 46, a. 6.

7. L'État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle.

Dans ses domaines de compétence, aucun traité, convention ou entente ne peut l'engager à moins qu'il n'ait formellement signifié son consentement à être lié par la voix de l'Assemblée nationale ou du gouvernement selon les dispositions de la loi.

Il peut également, dans ses domaines de compétence, établir et poursuivre des relations avec des États étrangers et des organisations internationales et assurer sa représentation à l'extérieur du Québec.

2000, c. 46, a. 7.

8. Le français est la langue officielle du Québec.

Les devoirs et obligations se rattachant à ce statut ou en découlant sont établis par la Charte de la langue française (chapitre C-11).

L'État du Québec doit favoriser la qualité et le rayonnement de la langue française. Il poursuit ces objectifs avec un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des droits consacrés de la communauté québécoise d'expression anglaise.

2000, c. 46, a. 8.

CHAPITRE III

DU TERRITOIRE QUÉBÉCOIS

2000, c. 46, a. 9.

9. Le territoire du Québec et ses frontières ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement de l'Assemblée nationale.

Le gouvernement doit veiller au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec.

2000, c. 46, a. 9.

10. L'État du Québec exerce sur le territoire québécois et au nom du peuple québécois tous les pouvoirs liés à sa compétence et au domaine public québécois.

L'État peut aménager, développer et administrer ce territoire et plus particulièrement en confier l'administration déléguée à des entités locales ou régionales mandatées par lui, le tout conformément à la loi. Il favorise la prise en charge de leur développement par les collectivités locales et régionales.

2000, c. 46, a. 10.

CHAPITRE IV

DES NATIONS AUTOCHTONES DU QUÉBEC

2000, c. 46, a. 11.

11. L'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des nations autochtones du Québec.

2000, c. 46, a. 11.

12. Le gouvernement s'engage à promouvoir l'établissement et le maintien de relations harmonieuses avec ces nations et à favoriser leur développement ainsi que l'amélioration de leurs conditions économiques, sociales et culturelles.

2000, c. 46, a. 12.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

2000, c. 46, a. 13.

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.

2000, c. 46, a. 13.

14. (*Omis*).

2000, c. 46, a. 14.

ANNEXE ABROGATIVE

Conformément à l'article 9 de la Loi sur la refonte des lois et des règlements (chapitre R-3), le chapitre 46 des lois de 2000, tel qu'en vigueur le 1^{er} avril 2001, à l'exception de l'article 14, est abrogé à compter de l'entrée en vigueur du chapitre E-20.2 des Lois refondues.

[301] Comme les arguments ne portent pas spécialement sur la différence entre le sens à donner à un mot ou à un autre selon l'une ou l'autre des versions officielles, la version anglaise de la *Loi* est en annexe au jugement, aux fins de référence.

[302] L'étude débute par l'étude du titre de la *Loi*, puisqu'il fournit trois indices importants sur le but et la matière visés : il y est question d'exercice de droits fondamentaux et de prérogatives qui visent le peuple québécois et les institutions qui le représentent.

[303] Contrairement à d'autres textes législatifs antérieurs à la *Loi 99*¹³⁸, le titre de la *Loi* n'indique pas qu'elle porte sur l'avenir du Québec ou sur le droit de faire sécession.

[304] Le législateur ne parlant pas pour ne rien dire, s'il choisit ces mots forts « droits fondamentaux » et « prérogatives », qu'il les associe à deux entités distinctes, mais

¹³⁸ *Loi sur l'avenir du Québec*, à titre d'exemple.

complémentaires, « le peuple québécois » et « l'État du Québec », et qu'il est question d'exercice desdits droits et prérogatives, on ne peut qu'y voir une loi à caractère solennel dont le message fort pointe vers ce qui s'apparente en tous points à une charte constituante.

[305] De plus, s'il choisit de ne pas parler de sécession ou d'avenir dans le titre, le choix de mots doit aussi porter à conséquence dans ce qu'il ne cherchait pas à accomplir par cette *Loi*.

[306] Vient ensuite la note explicative qui se trouve au début de la version réimprimée, qui circonscrit bien à notre avis le but et la matière visés, en apportant aussi des précisions supplémentaires, en terme de vocabulaire et d'idées importantes :

Ce projet de loi **réaffirme les droits fondamentaux ainsi que les prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec.**

Le projet de loi prévoit entre autres que le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec et qu'il détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de ce droit.

Il établit en outre qu'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.

(Nos soulignements et notre emphase)

[307] Les trois paragraphes de cette note transmettent chacun un message différent, mais complémentaire.

[308] Dans le premier, il est question de réaffirmer des choses et non d'en instituer de nouvelles.

[309] Même si nous ne sommes pas encore à l'étape de l'analyse du texte de la *Loi*, l'on ne peut ignorer la thématique portant sur le choix du mot « réaffirme », non seulement dans la note, mais à plusieurs autres endroits dans la *Loi* ni la non-utilisation des mots « crée » ou « institue », comme le législateur le fait pourtant ailleurs, dans de nombreux autres textes de lois, lorsqu'il désire se livrer à un exercice de création législative.

[310] Cela donne le ton.

[311] Dans le jugement rendu sur l'irrecevabilité du recours du citoyen Henderson, le juge Michel Côté a reconnu que la *Loi 99* « a pour seul objet de réaffirmer certains droits

fondamentaux du peuple québécois, de même que les responsabilités pour l'État québécois(...) »¹³⁹.

[312] Même si son jugement a été infirmé par la Cour d'appel, il ne l'a été que sur la base des principes applicables à une demande d'irrecevabilité.

[313] Nous sommes d'avis que la conclusion citée du juge Côté produit toujours des effets juridiques pertinents dans le cadre de l'appréciation que nous devons faire du mérite du dossier.

[314] Le Tribunal ne se sent pas nécessairement lié par un jugement rendu à une phase préliminaire, car il est évident que lorsqu'ils plaident une demande de rejet, notamment pour défaut d'intérêt juridique, les plaideurs ne sortent pas nécessairement tout l'arsenal de leurs arguments pour faire valoir le bien-fondé de leur thèse sur le fond du dossier, puisque ce n'est pas le forum adéquat pour compléter l'exercice sur le fond.

[315] Les commentaires sont donc pertinents, mais ils ne suffisent pas pour disposer du recours.

[316] Les deuxième et troisième paragraphes de la note explicative *prévoient et établissent* certains de ces droits fondamentaux et prérogatives. Certains portent sur le peuple et d'autres, sur les institutions qui représentent ce peuple.

[317] La thématique en deux volets est très bien résumée. Rien n'indique quoi que ce soit relativement à la faculté de faire sécession unilatéralement par l'un ou l'autre du peuple ou des institutions qui le représentent, même si ce qui est énoncé à leur sujet respectif véhicule une idée forte.

[318] C'est ensuite à la structure de la *Loi* de fournir des indices additionnels sur le contenu de la *Loi*.

[319] Nous y trouvons deux grandes sections : la première, composée d'un long préambule de 15 paragraphes (les considérants), et la deuxième, comportant seulement 14 articles¹⁴⁰.

[320] Le législateur a même cru bon subdiviser la deuxième partie en 5 chapitres, qui comportent entre 2 et 4 articles chacun.

[321] Ces chapitres sont coiffés de titres révélateurs sur la matière visée ainsi que sur leur importance : Le premier : « Du peuple québécois »; 4 articles, le deuxième : « De l'État national du Québec »; 4 articles, le troisième : « Du territoire du Québec »; 2 articles, le

¹³⁹ Jugement du juge Côté en 2002. Voir *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2002 CanLII 527 (QC CS), pages 19 à 22.

¹⁴⁰ Le dernier ne couvrant que la mise en vigueur de la *Loi*.

quatrième : « Des nations autochtones du Québec »; 2 articles et le cinquième : « Dispositions finales »; 2 articles.

[322] Dans 4 des 5 chapitres, nous trouvons plusieurs ingrédients du slogan qui pourrait se résumer par « *Maître chez nous* » : les composantes humaines, l'identité des personnes et des organismes qui exercent les droits de toute la population qui habite le territoire du Québec, leurs pouvoirs respectifs, de même que la dimension territoriale.

[323] Non seulement les sujets identifiés dans ces chapitres portent sur des choses fondamentales, mais le fait que le législateur ait mis autant de titres pour attirer l'attention sur ceux-ci et qu'il ait inséré si peu d'articles dans chacun, confirme le caractère général et solennel qu'il voulait donner à la *Loi 99*.

[324] Même le titre du dernier chapitre, qui est le plus laconique, a son importance, puisqu'il chapeaute l'article 13, qui résume très bien l'essentiel du message législatif véhiculé par chacun des articles de la *Loi*, au final, histoire de s'assurer que le reste du contenu de la *Loi* soit sans équivoque : personne ne réduira la souveraineté de l'Assemblée nationale et ne viendra contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.

[325] *A priori*, il y a de quoi se poser des questions sur la portée d'un tel article, surtout lorsque l'on fait jouer la règle d'interprétation suggérant qu'il faille interpréter les dispositions d'une loi les unes par les autres. Nous y reviendrons plus loin, mais comme l'on sait que tout est matière de perception, lorsque le justiciable prend connaissance de la *Loi*, il s'en fait une impression et c'est parfois sur celle-ci qu'il demeure, par la suite. Évidemment, le Tribunal doit aller plus loin, pour trancher un litige au sujet de la légalité de cette *Loi*.

[326] Maintenant que l'on sait que le législateur ne parle pas pour ne rien dire, abordons le fait qu'il ait inséré plus de considérants que d'articles dans cette *Loi*, en guise de préambule.

[327] Cela démontre que le contexte qui a donné naissance à la *Loi 99* était jugé très important.

[328] D'ailleurs, il n'est pas banal de noter qu'un tel nombre de considérants, pour une loi aussi courte, est un phénomène assez rare dans la législation québécoise. Nous reviendrons en détail sur le contenu de ceux-ci, plus loin.

[329] Tout cela profile donc le canevas dans lequel les balises de l'exercice d'une souveraineté interne nécessaire à la gestion des affaires québécoises sont *réaffirmées*, *prévues* ou *établies*, selon le cas, et a pour objet de remettre les pendules à l'heure après le décalage provoqué par le message transmis par le fédéral au provincial, au

moyen de la *Loi C-20*, comme nous le verrons de ce qui se dégage de l'analyse du long préambule de la *Loi*.

5.3.2 Préambule (les considérants)

[330] Si nous avons à vulgariser le message qui ressort du langage juridique utilisé dans tous ces considérants, nous le ferions de cette manière :

Nous existons depuis longtemps, nos caractéristiques font de nous un peuple et nous détenons des droits et des pouvoirs historiques et inaliénables. Nos institutions démocratiques, qui tiennent leur légitimité du peuple habitant notre territoire, sont là pour nous défendre contre toute démarche pouvant porter atteinte à nos droits ou à y mettre fin.

Même si nous faisons partie de la fédération canadienne, que nous savons pertinemment que cela vient avec des obligations que l'on retrouve dans la Constitution et que nous avons l'intention de la respecter, sachez que l'Assemblée nationale défendra nos droits et privilèges contre toute tentative du gouvernement fédéral visant à entraver le bon fonctionnement de nos institutions. La *Loi C-20* en est le meilleur exemple et elle est inacceptable, dans le contexte des droits que la Cour suprême nous a reconnus.

Il est donc hors de question que d'autres viennent s'immiscer dans nos affaires, qu'ils tentent de nous empêcher de choisir librement de disposer de notre avenir, qu'ils nous dictent en plus comment nous le ferons et qu'ils prennent la place des institutions qui nous gouvernent ou tentent de le faire.

[331] Pour nous, même en sourdine, c'est le message qui résonne haut et fort et qui relève de ce que l'on retrouve dans la constitution interne d'un état membre d'une fédération¹⁴¹.

[332] La longueur des débats en Commission parlementaire au sujet des considérants confirme l'importance du contexte et nous sommes d'accord avec la déclaration du ministre Facal quand il affirme que ces considérants « campent bien l'arrière-plan qui justifie le Projet de Loi »¹⁴².

[333] Abordons maintenant l'une des désignations qui dérange le plus le requérant, puisqu'il nie ce qu'elle sous-tend : le « peuple québécois ».

➤ « **LE PEUPLE QUÉBÉCOIS** »

¹⁴¹ C'est d'ailleurs en substance cela que déclare le ministre Facal, en élaborant sur les caractéristiques et les compétences de l'État du Québec dans ses divers domaines de compétence. Voir *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6167. Voir aussi les expertises du PGQ et celles du PGC, qui confirment le contenu des chartes internes de tels états membres de fédérations, ailleurs qu'au Canada.

¹⁴² *Journal des débats* du 30 mai 2000.

[334] Cette désignation est introduite pour la première fois dans le titre de la *Loi*, dans le premier de ses considérants, dans quatre autres par la suite, donc dans le tiers de ceux-ci, dans le titre du premier chapitre, qui comporte le plus grand nombre d'articles, avec le deuxième sur l'État du Québec, et ensuite à de nombreux endroits dans les différents articles, tout particulièrement dans tous ceux que le requérant conteste, à l'exception de l'article 5.

[335] Le moins que l'on puisse dire est que le message que veut faire passer le législateur est très ciblé et indique une préoccupation majeure à ce sujet.

[336] Mais qu'est-ce donc que le gouvernement cherche à accomplir en recourant aussi souvent à la désignation « peuple du Québec » dans un si petit texte de loi?

[337] Se pourrait-il qu'en édictant la *Loi 99*, il ait tenté de mettre la table pour se séparer unilatéralement du Canada, un peu comme il a peut-être tenté de le faire dans les projets de loi antérieurs auxquels nous avons fait référence auparavant?

[338] La réponse est non.

[339] Il faut donc remettre les choses en perspective et sortir de la thèse des complots ourdis mis en œuvre par les séparatistes, afin de se ramener un instant à la réalité historique dans laquelle intervient cette désignation de la population québécoise dans ce texte de loi.

[340] Tout d'abord, cette désignation n'est pas un fait unique dans la législation québécoise. Elle y était auparavant.

[341] Ainsi, si certains s'offusquent de l'utilisation d'une telle désignation de la population du Québec, il leur faut en revenir.

[342] En effet, celle-ci, et certaines de ses variantes, telles « Peuple du Québec », ou « Peuple du Bas-Canada », si l'on retourne encore plus loin dans le temps, ne sont donc pas nouvelles¹⁴³, et pourtant, elles n'ont jamais fondé de demande d'intervention

¹⁴³ Voir le préambule de la *Charte de la langue française* (communément appelée la loi 101), RLRQ, chap. C-11, dans lequel « peuple québécois » est utilisé, le préambule de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, chap. A-23.1, dans lequel le législateur réfère à deux reprises au « peuple du Québec » envers qui tout député doit prêter serment et dont il est le « dépositaire des droits et des pouvoirs historiques inaliénables », le Code d'Éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, RLRQ, chap. c-23.1, article. 6, le *Règlement sur les insignes de l'Ordre national*, RLRQ, chap. O-7.01 article 1, où l'on parle du revers de la médaille, qui comporte l'inscription de la devise de l'Ordre national du Québec, soit « honneur au peuple du Québec » et la *Loi sur le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et modifiant d'autres dispositions législatives*, à l'article 10, où l'on réfère au « peuple québécois », RLRQ, chap. M-25.01, le décret 1437-99, du 15 décembre 1999, qui change le nom de la région administrative de Québec pour celle de « la Capitale–nationale » et, postérieurement à la *Loi-99*, dans d'autres lois (voir celles énumérées dans la requête ré-amendée de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, par. 79 q) à

judiciaire pour les bannir de ces autres textes législatifs au motif qu'elles seraient *ultra vires* des pouvoirs de la législature du Québec.

[343] Pourquoi alors devient-elle soudainement dérangeante?

[344] Est-ce parce qu'elle se trouve en compagnie d'autres mots ou expressions à saveur souverainiste dans une loi adoptée à une époque où les politiciens sont encore fébriles à la suite de l'*Avis consultatif* de 1998, qui continue encore de faire des vagues?

[345] Possiblement. Mais la démarche d'analyse ne peut se limiter qu'aux réactions préliminaires que la *Loi 99* a pu susciter.

[346] Ainsi, lorsque le ministre Facal déclare que cette désignation de la population québécoise dans la *Loi 99* doit se comprendre dans son « sens civique », c'est-à-dire comme référant à toute personne habitant le territoire du Québec¹⁴⁴, cela devrait suffire pour refroidir les ardeurs qu'elle suscite.

[347] Et lorsqu'il ajoute que le but derrière ce choix de mots n'est pas de conférer un quelconque droit à la sécession au « peuple québécois »¹⁴⁵, mais plutôt de « faire contrepoids à une stratégie fédérale qui vise précisément à banaliser, voire même, dans certaines circonstances, à nier l'existence du peuple québécois »¹⁴⁶; l'intention divulguée a le mérite d'être claire.

[348] À notre avis, le but de la *Loi 99* est bel et bien de réaffirmer des choses qui existent déjà; le gouvernement québécois a toujours prétendu qu'il existait un peuple québécois, et il l'a réaffirmé dans cette *Loi*.

[349] La *Loi 99* ne crée donc pas ce peuple québécois et ne lui permet aucunement de faire sécession sans négocier au préalable.

v), pour l'expression « peuple du Bas-Canada », *Acte qui continue, pour un temps limité, les provisions d'un Acte passé dans la quarante-unième Année du Règne de Sa présente Majesté, intitulé, Acte pour le soulagement des personnes dérangées dans leur esprit, et pour le soutien des Enfants abandonnés*, The Provincial Statutes of Lower-Canada, [Québec : King's Printer, 1804]; 44 Geo III, cap. 4; *Acte qui continue, pendant un temps limité, la perception des Droits imposés par l'Acte Provincial de la quarante- cinquième Année de sa Majesté George Trois, Chapitre treize, et qui fait l'application d'une certaine somme d'argent aux fins y mentionnées*, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec : P.E. Desbarats, 1811; 51 Geo III, cap. 1; *Acte qui fait une provision temporaire pour le règlement du Commerce entre cette Province et les États-Unis de l'Amérique, par terre ou par la navigation intérieure*, The Provincial Statutes of Lower-Canada, Quebec : P.E. Desbarats, 1815; 55 Geo III, cap. 11.

¹⁴⁴ *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 8.

¹⁴⁵ *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 30 sur 53.

¹⁴⁶ *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6168.

[350] Pour terminer sur les desseins obscurs que certains croient se cacher derrière l'abondante utilisation de l'expression « peuple québécois », une autre déclaration du ministre Facal mérite d'être soulignée.

[351] En effet, lorsqu'il explique qu'il existe une distinction entre le droit à l'autodétermination dont les peuples sont détenteurs et le droit à la sécession, qu'il démontre savoir que ces deux choses ne sont pas des synonymes, qu'il fait ensuite un lien entre eux en référant à ce qu'a énoncé la Cour suprême dans son *Avis consultatif* de 1998¹⁴⁷ à leur sujet, et qu'il déclare ensuite ceci, il nous aide à comprendre encore un peu plus l'intention du gouvernement :

Ce que la Cour suprême a rejeté, c'est l'idée que le Québec puisse détenir, en vertu du droit à l'autodétermination, un droit de sécession unilatérale, c'est-à-dire, selon les termes mêmes employés par la Cour, un droit de sécession sans négociations préalables.

(...) Sur ce point, la Cour suprême n'invente rien de nouveau. On se souviendra que les cinq experts consultés par l'Assemblée nationale en 1992 en étaient déjà arrivés à cette même conclusion.

À ce que je sache, les gouvernements formés par le Parti québécois n'ont jamais proposé autre chose qu'une accession du Québec à la souveraineté réalisée à la suite de négociations menées d'égal à égal avec le reste du Canada. Il n'a jamais été question d'une accession à la souveraineté sans négociations préalables et sans période de transition.¹⁴⁸

(Nos soulignements)

[352] Y a-t-il quoi que ce soit d'inconstitutionnel du fait que l'expression « peuple québécois » se retrouve aussi dans les articles 1, 2, 3, 4, et 13, que le requérant conteste?

[353] La réponse est non.

[354] Que le gouvernement québécois, dans une loi, réaffirme l'existence du peuple québécois est une chose, mais peut-on enfin confirmer qu'il existe pour vrai, ce peuple québécois, au sens juridique?

[355] Rappelons-nous que la Cour suprême discute de ce sujet dans quelques paragraphes de son *Avis consultatif* de 1998, sous l'angle du droit international, et qu'elle conclut que le Québec ne satisfait pas les conditions pour être qualifié de peuple opprimé et justifié de faire sécession unilatérale sans négociations préalables, et qu'ensuite, elle considère ne pas avoir à trancher le sujet qui consiste à déterminer s'il existe bel et bien un peuple québécois pour disposer des questions soumises, telles que formulées.

¹⁴⁷ *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6170 et de même que page 6193.

¹⁴⁸ *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6170.

[356] C'est pour cette raison que la SSJBM nous invite à faire un bout de chemin additionnel et nous demande de déclarer que ce peuple québécois, il existe, afin de faire avancer le débat et que, dans un monde idéal, nous mettions un terme à l'ambiguïté qui plane sur ce sujet depuis les énoncés du plus haut tribunal du pays.

[357] Malheureusement pour elle, et probablement pour plusieurs, la SSJBM n'aura pas ce plaisir sous nos bons auspices, car c'est ici que nos routes se séparent, sans jeux de mots, le litige, tel qu'il nous est présenté, ne justifiant pas que nous nous prononcions sur cette délicate question pour disposer du débat que le requérant a été autorisé à nous présenter.

[358] En effet, que le peuple québécois existe ou non, politiquement ou juridiquement, à l'interne ou à l'international, ne change absolument rien aux questions auxquelles nous devons répondre, lesquelles ne tournent qu'autour de l'exercice, conforme ou non, par le gouvernement québécois, de la compétence constitutionnelle du Québec, à la lumière des paramètres prévus dans la *Constitution* canadienne.

[359] Si la Cour suprême a jugé sage de ne pas se prononcer sur ce sujet autrement que dans les paramètres que soulevait le *Renvoi*, alors que des arguments de droit international lui ont été soumis, contrairement à nous, il serait mal venu de nous aventurer dans des eaux troubles que la Cour d'appel a pris la peine de calmer en excluant spécifiquement ces questions de droit international lorsqu'elle a autorisé la SSJBM à intervenir au litige uniquement sur le débat qui avait déjà été circonscrit par les parties, qui ne portait aucunement sur du droit international, sauf aux fins de comparaisons de constitutions internes, afin de sortir du caractère *a priori* insolite des dispositions contestées et démontrer qu'elles ne sont pas uniques, sur le plan constitutionnel.

[360] Dans les circonstances, la seule chose que nous puissions faire est de respecter notre devoir de réserve, ce que la Cour suprême suggère aux juges d'instances que nous sommes, en vue de ne pas nuire à de futurs débats.

[361] Qu'en est-il maintenant de la deuxième désignation qui préoccupe le requérant : « l'État du Québec » ou son synonyme, « État national »?

[362] En décembre 2000, lors de son adoption, la *Loi 99* a-t-elle créé l'État du Québec, au sens international, ou a-t-elle mis la table pour que cela se produise éventuellement et sans l'intervention de quiconque, ou si le législateur a tout simplement choisi de désigner la province de Québec par un terme fort, afin de rétablir le balancier qui avait été modifié par l'effet perçu de la *Loi C-20*?

[363] Voyons ce qu'il en est.

➤ « L'ÉTAT DU QUÉBEC »

[364] De la même manière que la désignation précédente, cette désignation, à caractère inflammatoire, pour certains, se retrouve dans le titre de la *Loi*, dans le titre du deuxième chapitre, dans les deux premiers considérants, sous deux formes, toutefois, soit « État du Québec » et « État national », et elle est répétée dans d'autres considérants, la première de celles-ci étant plus populaire que la deuxième.

[365] Mais ce qui est le plus intéressant, c'est qu'elle se retrouve également dans sept autres articles de la *Loi*, que le requérant ne conteste pas, curieusement.

[366] De plus, le législateur n'utilise pas que ces deux expressions pour désigner la province de Québec; les désignations « le Québec » et « du Québec » se retrouvent assez souvent, alors qu'il aurait pu continuer d'utiliser l'« État du Québec », à chaque fois.

[367] Selon nous, cette façon d'écrire n'a rien d'un hasard et trouve tout son sens, notamment pour en trouver un à l'article 3, que le requérant conteste, où il est question de choisir seul le régime politique et le statut juridique « du Québec ».

[368] À notre avis, cela suffit pour apaiser en partie le requérant. En effet, en promulguant la *Loi 99*, le législateur québécois n'a pas déclaré que le Québec venait de passer du statut de province d'un État fédéré à un État international. La preuve en est faite que depuis plus de 17 ans, il ne s'est rien passé pour la mise en œuvre d'un événement aussi important qui se serait produit en décembre 2000.

[369] De plus, le mot « état », avec un « E » majuscule, se trouve déjà dans d'autres lois québécoises pour identifier la province de Québec ou son gouvernement; jusqu'à présent, ces autres lois n'ont pas vu leur constitutionnalité être remise en cause pour ce motif¹⁴⁹.

[370] Est-ce alors l'effet cumulatif de ces désignations et de celle de « peuple québécois » qui cause problème?

[371] Probablement pas.

[372] Est-ce le fait que les deux désignations se retrouvent dans une loi qui réaffirme des principes et des droits fondamentaux, et que tout cela pourrait avoir pour effet direct ou indirect d'imposer une éventuelle transformation de la province de Québec en État international du Québec au reste du Canada, un jour?

[373] Tout dépend de ce que l'on trouve dans le reste de la *Loi* et du contexte.

¹⁴⁹ Voir à titre d'exemple les articles 75 et suivants du *Code de procédure civile* et l'article 54 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, pour ne nommer que ceux-là.

[374] Lors des débats parlementaires, le ministre Facal explique que ce choix de mots n'est pas nouveau, puisque cette désignation était déjà utilisée du temps de Jean Lesage et de Daniel Johnson, père. Il soutient que ces mots ne lui semblent pas étrangers au contexte fédératif, qui implique un partage de souverainetés, par définition, ainsi que l'égalité des états membres. Il ajoute qu'il n'y a pas lieu d'y voir là « une manigance souverainiste »¹⁵⁰, ce qui n'est pas banal.

[375] Il ajoute même que ces mots doivent être compris dans leur sens politique « pour l'exercice de sa souveraineté interne (celle du Québec) » et qu'ils ont été choisis pour indiquer au peuple québécois que ce dernier possède « chez lui, le contrôle des leviers majeurs de son développement »¹⁵¹. Pour clore le débat, il confirme sans détour que ces expressions ne confèrent pas au Québec la qualification d'État, au sens international¹⁵².

[376] Voilà donc pourquoi tout est une affaire de contexte.

[377] Selon nous, l'intention communiquée au sujet de l'utilisation des désignations « État du Québec » et sa variante « État national » est limpide et ces désignations ne sauraient justifier une déclaration d'inconstitutionnalité des articles dans lesquels elles se retrouvent.

[378] Le fait que « État du Québec » se retrouve à l'alinéa 1 de l'article 5, que le requérant conteste, ne change rien à notre conclusion.

[379] Nous reviendrons toutefois plus loin sur les caractéristiques particulières du premier alinéa de l'article 5, sous un autre angle.

[380] Mais pour le moment, il est essentiel de rappeler que dans son *Avis consultatif* de 1998, la Cour suprême écrit que la fédération canadienne implique un partage égal de plusieurs souverainetés entre différents états fédérés et qu'il n'existe aucune hiérarchie entre les différents ordres de gouvernement.

[381] Tout cela explique pourquoi le gouvernement provincial a jugé qu'il pouvait une fois de plus utiliser la désignation « État du Québec » et ses variantes dans une autre loi québécoise.

[382] L'utilisation de ces désignations, de manière aléatoire ou combinée, avec celles « du Québec » et « le Québec », suffit pour conclure que le législateur réfère à la province de Québec, un état parmi plusieurs autres au sein de la fédération, et non à un État

¹⁵⁰ *Journal des débats* du 25 mai, page 6169, du 30 mai, page 30 sur 53 (version remise par le PGC au juge Côté).

¹⁵¹ Nos soulignements.

¹⁵² *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6169.

indépendant du reste du Canada ou susceptible de le devenir d'office, sur simple déclaration unilatérale d'indépendance.

[383] Mais cela laisse tout de même entendre que personne ne viendra jouer dans ses plates-bandes.

[384] Il n'y a donc ici aucune violation des pouvoirs que la *Constitution* canadienne confère à la province de Québec, puisqu'en utilisant ces mots, le législateur québécois élabore divers éléments de sa constitution interne dans la *Loi 99*, et qu'il a tout à fait le droit de se considérer comme un État pour cette fin, puisqu'il en est un, tant politiquement que juridiquement, à l'intérieur des paramètres exposés.

[385] Le fait qu'il ajoute une majuscule à ce mot et un identifiant (du Québec), pour se distinguer des autres états qui font partie de la fédération canadienne n'a rien d'inconstitutionnel.

[386] Cette désignation, qui n'est pas nouvelle, ne permet pas de conclure expressément, ni par implication nécessaire, que le législateur venait de créer un État indépendant ou qu'il avait planté la graine pour qu'un État en devenir se développe un jour, en passant, s'il le faut, par une déclaration unilatérale d'indépendance, au sens où la Cour suprême décrit la dissociation d'un état membre d'une entité fédérée, c'est-à-dire sans négociations préalables.

[387] Un mot maintenant sur le bloc de considérants 3 à 7, car ils sont de nature à rassurer le lecteur sur les intentions du législateur.

[388] Dans ces considérants, le Québec reconnaît faire partie de la fédération canadienne et confirme qu'il souhaite respecter les droits et libertés de la personne, les droits des minorités et qu'il ne veut exclure personne qui ne soit pas de langue française.

[389] Ce 3^e considérant confirme aussi que le Québec ne s'est pas déjà autoproclamé État indépendant en adoptant la *Loi 99*, car l'on ne peut à la fois déclarer faire partie du Canada et être un État indépendant, au sens du droit international.

[390] Viennent ensuite les 8^e et 9^e considérants, qui réitèrent tout simplement que le Québec applique le principe de démocratie populaire depuis plus de 150 ans sans que personne ne s'en soit formalisé jusque-là et ne soit intervenu pour imposer ses vues sur la manière dont il aurait dû ou devrait mettre ce principe en œuvre.

[391] Selon nous, le 9^e considérant est l'un des plus clairs quant au message du gouvernement québécois à l'intention du gouvernement fédéral et des autres provinces : il est en réaction au contenu de la *Loi C-20* et est d'ailleurs suivi de près par le 11^e considérant.

[392] Maintenant, le fait que le 10^e considérant réfère à un fait historique à teneur juridique est-il problématique?

[393] La réponse est non.

[394] Et lorsque les parlementaires précisent que la réalité historique à laquelle ce considérant fait référence a déjà été incluse dans une résolution unanime de l'Assemblée nationale autorisant une modification à l'article 93 de la *Constitution*, ainsi que dans le préambule de la *Loi 150*, en 1991¹⁵³, et cela, sans que personne n'y ait vu de menace, nous ne voyons pas pourquoi le fait de réitérer ce fait est susceptible de faire naître un projet de sécession unilatérale.

[395] Le 11^e considérant confirme que la *Loi 99* intervient en réaction à la *Loi C-20*. Même si le PGQ semble minimiser ce fait en soulignant qu'un seul des quinze considérants réfère à la *Loi C-20*, nous croyons que cela ne rend pas tout à fait justice à l'ampleur de ce qui a été dit durant les débats parlementaires en ce qui a trait au rôle central de la *Loi C-20* joue dans la décision d'adopter la *Loi 99* et dans son contenu.

[396] À la simple lecture des mots utilisés, l'on comprend que le gouvernement québécois perçoit que le fédéral porte atteinte à la légitimité, l'intégrité et le bon fonctionnement des institutions démocratiques « nationales » du Québec et qu'il y a lieu de le rabrouer fermement pour avoir daigné lui marcher sur les pieds.

[397] Les débats parlementaires confirment que c'est *le considérant* qui identifie le mal à curer, étant donné que par la *Loi C-20*, le fédéral tente de « verrouiller » le droit des Québécois de faire des choix, comme l'a illustré le député Côté, en Commission parlementaire¹⁵⁴.

[398] Ce considérant, qui fait aussi dire ceci au ministre Facal, ne laisse subsister aucune ambiguïté sur le but de la *Loi 99*, quant à nous :

(...) Et je n'ai pas, je crois, besoin de rappeler ce que de ce côté-ci nous pensons d'une loi fédérale qui vise à donner à la Chambre des communes le droit de juger de la clarté d'une question avant même que l'Assemblée nationale ne l'ait adoptée, qui veut donner à la Chambre des communes le pouvoir d'exclure à l'avance les questions portant sur les dimensions partenariales et qui veut réserver à la Chambre des communes l'autorité de fixer a posteriori et à son gré la majorité absolue¹⁵⁵.

¹⁵³ *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1991, c. 34.

¹⁵⁴ Du comté de Dubuc.

¹⁵⁵ *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 21 de 53.

[399] Le commentaire additionnel, formulé le même jour à la fin des débats¹⁵⁶, pouvait susciter une certaine inquiétude, mais une fois remis dans le contexte décrit aux paragraphes précédents, celle-ci s'amenuise :

À partir du moment où on subordonne le droit des québécois à décider de leur avenir à la formule d'amendement de 1982, en substance, ce qu'on dit, c'est qu'on reconnaît à l'Île du Prince-Édouard- 120000 habitants-, le droit de bloquer le droit des québécois de choisir leur avenir »¹⁵⁷.

(Nos soulignements)

[400] C'est ce qui explique pourquoi les 12^e et 13^e considérants ont été insérés dans le préambule.

[401] Ceux-ci sont indissociables pour en tirer le véritable sens et enfin « déterminer les buts visés par le législateur et les maux avec lesquels il était aux prises »¹⁵⁸.

[402] Il y est question de la liberté du *peuple québécois* d'assumer son propre destin, principe qui a trouvé application à plusieurs reprises lors des référendums tenus dans le passé, et qui n'a jamais été remis en cause par une quelconque intervention du gouvernement fédéral.

[403] Selon nous, pour la suite de l'analyse, cette précision est cruciale; elle apporte un indice important sur ce que le législateur a en tête lorsqu'il énonce que le peuple québécois est libre d'assumer son propre destin. Il s'agit du cœur de la *Loi 99*.

[404] Et cette idée était déjà présente dans une autre loi, avant celle contestée¹⁵⁹. Encore une fois, la légalité d'une telle idée n'a suscité aucun débat judiciaire.

[405] Pourquoi devrait-il alors en être autrement, maintenant qu'elle se trouve de nouveau dans la *Loi 99*?

[406] Nous verrons plus loin qu'il n'y a aucune raison d'y voir quelque chose d'inconstitutionnel.

[407] Les deux derniers considérants, 14 et 15, doivent aussi être lus ensemble et sont très importants pour notre exercice d'interprétation.

[408] Tout d'abord, le gouvernement réfère à l'*Avis consultatif* de 1998, ce qui est significatif et devrait rassurer ceux qui ont noté l'absence d'une telle référence dans le projet original.

¹⁵⁶ Le 30 mai 2000.

¹⁵⁷ Voir aussi le *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6193.

¹⁵⁸ *Lyons c. R.*, [1984] 2 R.C.S. 633, p. 684.

¹⁵⁹ *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1990, c. 34.

[409] En effet, cela prouve que le gouvernement a tenu compte des commentaires formulés à cet effet et qu'il a considéré que l'ajout de cette référence dans la version réimprimée du projet de *Loi 99* était pertinent aux fins d'une meilleure compréhension du contexte dans lequel intervenait la *Loi*.

[410] Ainsi, l'impression que certains ont eue que l'absence initiale de référence à cet *Avis* était une façon que le gouvernement avait trouvé d'éviter de faire face aux conséquences de celui-ci et qu'il était peut-être en train de le contourner par l'adoption de la *Loi 99* ne tient plus la route.

[411] Le fait que ce considérant ne semble reconnaître que l'importance « politique » du *Renvoi* signifie-t-il que le gouvernement tournait autour du pot et cherchait à exclure la reconnaissance des effets juridiques générés par celui-ci?

[412] De nouveau, la réponse est non.

[413] Et c'est encore dans les débats que l'on peut se rassurer sur ce point.

[414] En résumé, le ministre Facal n'est pas d'accord avec la vision de l'opposition voulant qu'un *Renvoi* génère exactement les mêmes effets qu'un jugement et il cite des propos tenus par le juge en chef Antonio Lamer qui lui donnent raison sur ce sujet.

[415] Mais il ne faut pas oublier que le ministre, dans ses propos, ne remet aucunement en cause l'énoncé de la Cour suprême quant à l'obligation qu'a le Québec de négocier avant de mettre en œuvre les suites d'un vote sécessionniste, et qu'il réitère à plusieurs reprises que la sécession passera nécessairement par des négociations préalables si elle se fait un jour.

[416] À notre avis, les intentions du gouvernement sont claires et à moins qu'il veuille berner le peuple dont il tente par ailleurs de protéger les droits et privilèges, ce qui semble contradictoire, il ne subsiste en principe aucune ambiguïté sur les intentions divulguées.

[417] Le fait qu'il entretienne des doutes sur la bonne foi du fédéral ainsi que sur l'implication sincère de ce dernier lors d'éventuelles négociations ne change pas l'intention énoncée, car il n'est pas le seul à avoir évoqué la difficulté de telles négociations, la Cour suprême l'ayant fait avant lui, ce dont elle fait état dans son *Avis consultatif*.

[418] Les explications formulées lors des débats atténuent donc cette possible distinction entre les effets politiques et juridiques du *Renvoi* et ne permettent pas de

conclure que le gouvernement québécois rejetait l'impact juridique que génère un *Avis consultatif* de la Cour suprême¹⁶⁰.

[419] L'analyse de l'ensemble des considérants met donc la table pour mieux comprendre le contexte et le but recherché par la *Loi 99* et nous permet de conclure, de façon préliminaire, qu'il ne s'agissait pas de fournir au Québec des armes pour devenir un État indépendant, coûte que coûte, de manière cavalière, et sans respecter la recette que la Cour suprême avait fournie dans son *Avis consultatif* pour faire lever le gâteau.

[420] La table est mise pour l'étude de l'article 1.

5.3.3 Article 1

[421] Le fait que le législateur édicte que le peuple québécois est titulaire d'un droit de disposer lui-même « en fait et en droit » préoccupe le requérant.

[422] Sur ce point, il n'a pas tout à fait tort de se sentir interpellé, lorsque l'on fait uniquement la lecture de l'article 1.

[423] Et lorsque l'article 1 est lu sous l'éclairage apporté par les autres articles que le requérant conteste, cette première impression s'accroît.

[424] En effet, dans ceux-ci, nous retrouvons le concept de liberté de choisir son régime politique et son statut juridique (articles 2 et 3), la référence au fait d'être le seul à déterminer les modalités de l'exercice de ce droit de choisir (article 3), une option gagnante déterminée par le peuple à la majorité des votes (article 4), le fait que l'État québécois tient sa légitimité de la volonté du peuple (article 5, alinéa 1) et, finalement, qu'aucun autre gouvernement ne peut réduire les pouvoirs des organes décisionnels du Québec ni contraindre la volonté du peuple québécois à disposer de lui-même (article 13).

[425] Vite fait, voilà en apparence une belle trame pour interpellier ceux qui ont peur que le Québec se sépare et qui ne souhaitent pas un tel dénouement, surtout s'il est ensuite imposé aux autres.

[426] Lorsque l'on rajoute les désignations souverainistes sur lesquelles nous avons élaboré, qui se trouvent à la fois dans les considérants et dans le reste des dispositions non contestées de la *Loi 99*, cela amplifie l'impression que cette *Loi* puisse *a priori* mener à une sécession unilatérale du Québec du reste du Canada, sur simple déclaration et sans autres formalités.

¹⁶⁰ Cela se retrouve dans le *Journal des débats* du 25 mai, 30 mai, 21 novembre et 7 décembre 2000, (à la page 7989, pour le dernier).

[427] Si l'on prend cette bouchée au complet, elle est excitante pour les souverainistes, mais elle est indigeste pour ceux qui souhaitent demeurer au sein de la fédération canadienne.

[428] Personne ne peut donc critiquer le requérant d'avoir eu l'impression de manquer d'air lorsqu'il a fait l'exercice, si pour ce faire, il n'a travaillé qu'avec la règle d'interprétation prévue à l'article 40 de la *Loi d'interprétation*, qui suggère d'interpréter les dispositions d'une loi les unes avec les autres, plutôt de compléter l'analyse à la lumière de toutes les autres. En cessant l'exercice à la seule analyse de ces dispositions spécifiques de la *Loi*, cette combinaison d'éléments pouvait lui donner raison, *a priori*.

[429] C'est donc là que les autres règles que nous avons présentées auparavant entrent en scène et qu'une fois le cocktail analytique bien brassé, il n'a pas le même goût que le précédent et il ne génère pas les mêmes effets.

[430] Après s'être entre autres arrêté un tant soit peu sur les compétences constitutionnelles dont jouit le Québec pour gérer ses affaires, ainsi que sur la présomption de constitutionnalité qui s'impose au juge d'instance et présume que le législateur connaît les limites de ce sur quoi il est autorisé à légiférer, le requérant ne satisfait pas le fardeau qui lui incombe de démontrer que les articles contestés sont inconstitutionnels.

[431] Tout d'abord, la preuve intrinsèque ne fait aucunement référence à la sécession unilatérale; elle ne le fait ni directement ni par implication nécessaire.

[432] Sur cet aspect, il ne faut pas oublier que l'expression implication nécessaire comporte le mot *nécessaire*, qui se définit comme quelque chose « dont on ne peut se passer.¹⁶¹ » Il ne peut donc s'agir que d'une simple possibilité ni d'une vague hypothèse.

[433] Lorsque l'on demande au ministre Facal si le gouvernement entend utiliser l'article 1 pour faire la sécession, sa réponse est sans détour : « pas du tout »¹⁶².

[434] Se pourrait-il qu'il ait voulu cacher l'idée d'une éventuelle sécession unilatérale sans négociations derrière les mots contenus dans cet article?

[435] La réponse est non.

[436] Non seulement ce n'est pas ce que ces mots véhiculent comme idée, mais conclure ainsi irait à l'encontre des règles d'interprétation dont nous avons fait état dans la section précédente, lesquelles exigent davantage que de simples suppositions ou hypothèses pour entrer dans la ronde des déclarations d'inconstitutionnalité.

¹⁶¹ Dictionnaire le *Petit Robert* de la langue française 2013.

¹⁶² *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6170.

[437] Afin d'évacuer complètement cette hypothèse, l'extrait suivant du *Journal des débats* confirme les réelles intentions du législateur, lorsque le ministre Facal déclare qu'« (...) il n'est aucunement question par l'article 1 de lui (en parlant du peuple québécois) conférer un quelconque droit à la sécession »¹⁶³.

[438] Mais n'en demeure pas moins que sans bénéficier de tout l'éclairage juridique sur une matière qui n'est pas des plus simples, cet article pouvait laisser entendre au commun des mortels que le peuple est roi et maître, qu'il peut tout faire par l'intermédiaire de ses institutions légitimes, et qu'ensemble, ils n'ont rien à se faire imposer par quiconque.

[439] Le fait d'ajouter « en fait et en droit » dans l'article 1 pouvait donc faire peur, mais cela ne change rien à la portée de l'*Avis consultatif* et cela est insuffisant pour créer un droit direct ou indirect à la sécession unilatérale, au sens où la Cour suprême l'a défini.

[440] Selon nous, cela règle les doléances du requérant à l'encontre de l'article 1 et suffit pour conclure qu'il est conforme à la *Constitution*, sans qu'il soit nécessaire de passer par la technique de l'interprétation atténuée.

5.3.4 Article 2

[441] À notre avis, les mots les plus significatifs de cet article sont « choisir librement ». Ils trouvent tout leur sens à la lumière de la règle d'interprétation de l'article 41 : le législateur ne parle pas pour ne rien dire.

[442] Cet article réitère le droit de la population québécoise de choisir librement le régime politique et le statut juridique qui lui conviennent, peu importe les caractéristiques particulières portant sur la langue et la culture, la différence n'ayant ici aucune incidence sur l'idée véhiculée.

[443] Cette réalité n'est pas nouvelle, la preuve en étant faite que la population du Québec a déjà fait ce genre de choix au tout début de la *Confédération*, en acceptant d'y adhérer.

[444] C'est l'illustration du principe de la démocratie auquel la Cour suprême fait référence dans son *Avis consultatif* de 1998, dans le même contexte que celui qui nous intéresse.

[445] Pour comprendre ce que comporte l'article 2, il est essentiel de faire la distinction entre choisir un régime politique et choisir un statut juridique.

[446] Le choix de régime politique génère des effets en une seule étape : la population choisit ceux qui exerceront le pouvoir en leur nom, le ballon leur est remis et les élus

¹⁶³ *Journal des débats* du 30 mai, page 22 sur 53.

décident ensuite de la suite des choses, sous réserve de rendre des comptes et d'être imputables, politiquement. Là s'arrête l'exercice.

[447] Pour ce qui est du choix de statut juridique, ce qui serait le cas si la population désirait ne plus faire partie de la fédération canadienne, et donc de sortir des effets juridiques générés par le fait d'avoir signé le contrat qu'est la *Constitution*, le simple fait de voter en faveur du projet de sécession proposé par les élus lors d'un référendum n'est pas suffisant pour que le choix effectué génère des effets juridiques, comme l'établit clairement la Cour suprême, dans son *Avis consultatif* de 1998.

[448] En ce qui concerne le premier type de choix (parti politique), la partie se joue à l'interne et concerne exclusivement la population du Québec.

[449] Une fois ses représentants élus, la population vit avec les conséquences de son choix jusqu'aux prochaines élections, soit avec les députés et le parti porté au pouvoir.

[450] Pour ce qui est du deuxième type de choix (statut juridique), la partie se joue en deux étapes et comporte une portion interne, la première, et une portion interactive, qui se joue à la fois à l'interne et à l'externe.

[451] Tout d'abord, la population est consultée et vote sur l'un ou l'autre des projets proposés ou sur l'unique question présentée; le résultat du vote détermine quel mandat sera réalisé par ceux à qui la population a confié le pouvoir décisionnel.

[452] Une fois le mandat clair octroyé, les représentants de la population posent ensuite les gestes nécessaires à la transformation d'un projet légitime vers un acte juridique formel. Et comme l'a très bien expliqué la Cour suprême, cela ne peut que passer par une négociation avec les autres membres de la fédération, d'où les conséquences sur l'extérieur de la province qui veut faire sécession.

[453] La Cour suprême est très claire sur la division de ce processus en deux phases. C'est ce qui lui fait dire que la première phase a des effets à l'extérieur de la province, mais uniquement en termes de légitimité, en ce sens qu'un vote favorable à la sécession ne pourrait être ignoré des autres partenaires de la fédération. Mais elle insiste : un tel vote n'a toutefois aucun effet juridique.

[454] C'est donc le parfait exemple de l'interaction entre les différents principes auxquels adhère la société canadienne : le principe de la démocratie, dont résulte ce vote légitime, le principe du constitutionnalisme, puisque nous sommes régis par la *Constitution*, qui est la loi suprême et le principe de la primauté du droit, puisque nous avons collectivement choisi d'être régi par la règle de droit, dont fait entre autres partie la *Constitution*, afin d'assurer le bon ordre et la stabilité des relations tant au sein des provinces que dans l'ensemble du Canada.

[455] Pour faire progresser le désir de faire sécession vers une matérialisation concrète de celui-ci, il doit nécessairement y avoir des modifications à la *Constitution*, ne serait-ce que pour retirer le nom du Québec de cet acte juridique.

[456] Et cela ne peut passer que par le travail acharné des élus qui devront négocier les paramètres de l'entente à l'issue de laquelle le Québec pourra enlever son nom de la *Constitution*, si tel est le mandat que la population québécoise confie à ses élus et si ces élus décident d'aller de l'avant avec la mise en œuvre du mandat, ce qu'ils n'ont pas d'obligation légale de faire, bien qu'ils doivent gérer l'impact moral et politique de ne pas aller de l'avant s'ils ne veulent pas faire les frais d'une telle décision lors de prochaines élections.

[457] À notre avis, ce long laïus était nécessaire pour comprendre dans quelle réalité socio politique et juridique le législateur québécois a légiféré, afin d'apprécier ce qu'il a fait et les limites de ce qu'il pouvait faire lorsqu'il a édicté l'article 2.

[458] Lorsque l'idée derrière cet article est discutée devant l'Assemblée nationale, le ministre Facal attire l'attention de son auditoire sur le fait que le peuple québécois s'est déjà prévalu du droit de choisir lorsqu'il a donné mandat à ses élus de signer la *Constitution* lorsqu'il était alors intéressé à substituer le statut juridique de province du Dominion par une participation dans un régime fédératif, en 1867.

[459] Il ajoute que lorsqu'il a fait ce choix, « le peuple » n'a jamais renoncé à la possibilité de faire un autre choix, un jour, pour sortir de cette fédération¹⁶⁴.

[460] Selon nous, ce que vise l'article 2 relève des affaires internes du Québec et envoie le message que la liberté de choisir du peuple ne sera altérée par l'intervention d'aucun tiers.

[461] Cette liberté de faire a toujours existé et l'article 2 n'ajoute rien de nouveau. Il ne fait que réaffirmer l'état des choses, tout simplement, et ce, en réaction à la *Loi C-20*.

[462] La SSJBM apporte l'un des seuls arguments qui relève de l'impact des mots sous l'angle de la langue utilisée, qu'il est intéressant de rappeler afin de boucler la boucle sur ce que le législateur ne fait pas en édictant l'article 2.

[463] Elle soutient que le mot « choisir », qui signifie « prendre quelque chose, de préférence à une autre », traduit en anglais par « *right to choose* », n'est pas synonyme de « proclamer », « déclarer », « *to proclame* » ou « *to declare independance* ».

[464] En application de l'article 41 de la *Loi d'interprétation*, si le législateur choisit certains mots plutôt que d'autres, il faut y voir une intention de ne pas faire ce que les mots qui ne se retrouvent pas auraient pu permettre de faire.

¹⁶⁴ *Journal des débats* du 30 mai 2000, page 31 sur 53.

[465] C'est là que l'argument de la SSJBM prend tout son sens, tout comme une certaine connaissance de notre système politique et juridique, pour ceux qui ne sont pas des initiés.

[466] Ainsi, derrière les mots utilisés dans cet article, dans le contexte de notre litige, nous ne voyons rien d'autre que le droit de la population qui réside au Québec d'être consultée, afin de voter lors de la première étape d'un projet souverainiste.

[467] Ce que recherche le législateur et les mots qu'il utilise respectent donc sa compétence interne, prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et les effets de l'exercice de ce choix à l'extérieur du Québec sont limités à ce que la Cour suprême a déjà reconnu, soit la légitimité du projet sécessionniste, qui ne pourrait être ignoré des autres membres de la fédération, qui auraient l'obligation de négocier de bonne foi pour que la phase deux de ce projet puisse se matérialiser.

[468] Avec les règles générales d'interprétation, nous ne voyons aucune contravention à la *Constitution* dans cet article, que ce soit dans son objet ou ses effets, directs ou indirects, ou par implication nécessaire.

[469] Avec ces observations, étendre la portée des mots utilisés dans l'article 2 à une déclaration unilatérale de sécession sans négociations préalables ferait faire au texte législatif des pirouettes interprétatives qui ne trouvent aucun appui dans la preuve intrinsèque ou dans la preuve extrinsèque analysée.

5.3.5 Article 3

[470] Les mots utilisés dans cet article semblent être une variation sur le même thème que celui énoncé dans les deux premiers articles.

[471] C'est un peu comme une forme de menu déroulant qui développe toujours la même idée : nous sommes assez grands pour nous occuper de nos propres affaires sans subir d'ingérence des autres membres de la fédération.

[472] Pour ceux qui craignent un possible complot sécessionniste, les mots « détermine seul » sont probablement les plus irritants, et ils n'ont pas tort, *a priori*.

[473] Mais comme nous l'avons fait pour les autres articles, il ne faut pas nous arrêter qu'à ces mots, car ils sont accompagnés par d'autres qui y donnent un sens particulier et plus précis, soit « les modalités de l'exercice de son droit de choisir ». Ces mots doivent aussi tenir compte de ce qui se trouve ailleurs dans la *Loi*, tous les articles étant inter reliés.

[474] Quant au deuxième alinéa, il fait le pont pour introduire l'article 4, au sujet de la méthode de consultation permettant au peuple d'exercer son droit de choisir.

[475] Cela dit, l'article 3 est à la fois très clair, sur certains aspects, et ambigu, sur d'autres. Nous nous expliquons.

[476] Ce qui est clair, c'est que le Québec ne veut pas subir d'interférence de la part de quiconque lorsqu'il exercera son droit à l'autodétermination interne.

[477] Il ne veut donc personne par-dessus son épaule ou pour lui tenir la main et lui dicter comment il devra tenir le référendum provincial qui portera sur le prochain projet de sécession, en lui soufflant d'avance les questions, en interprétant à sa place ce qui constituera un résultat suffisant pour tirer la conclusion qui s'impose à la suite du vote, et encore moins en fixant unilatéralement les conditions dans lesquelles il pourra s'attendre à ce que les autres participent à d'éventuelles négociations avec lui pour faire avancer le projet, ou décident plutôt de bouder dans leur coin.

[478] Ce qui est ambigu, c'est ce que le législateur entend comme étant la limite, s'il en est une, à l'expression « les modalités de l'exercice de son droit de choisir », tout particulièrement lorsque l'alinéa 2 ajoute une référence à « toute condition ou modalité d'exercice de ce droit ». (notre soulignement)

[479] Cela couvre-t-il uniquement la tenue du référendum ou d'un quelconque autre processus de consultation interne auprès de la population québécoise sur son avenir, ce qui respecterait les paramètres constitutionnels, car cette étape relève de sa gestion interne, ou si ces mots pourraient aussi permettre à la population québécoise de choisir son régime politique et son statut juridique « selon la modalité » qui pourrait aussi passer par une éventuelle déclaration unilatérale de sécession faisant abstraction d'une quelconque négociation préalable pour matérialiser ce droit de choisir, contrairement à ce que la Cour suprême énonce?

[480] La question se pose et le requérant avait raison de se questionner sur les tenants et aboutissants de cet article.

[481] Encore là, les débats parlementaires et la jurisprudence arrivent en renfort pour justifier le maintien de cet article.

[482] De ceux-ci, nous comprenons qu'en cas de vote favorable à l'option souverainiste obtenu à l'issue d'un référendum, le gouvernement provincial souhaite éviter que la séparation du Québec se matérialise en se faisant imposer des conditions par les autres partenaires de la fédération sans pouvoir négocier au préalable avec eux lesdites conditions, donc de ne pas pouvoir dire son mot.

[483] C'est donc tout à fait le contraire de ce que le requérant craint qui motive l'adoption de cet article 3.

[484] Lucien Bouchard voyait pour sa part ceci dans le contenu de cet article 3 :

Cet énoncé n'invente rien, il ne vise qu'à empêcher toute intervention extérieure dans nos débats relatifs à l'avenir du Québec et affirme clairement que nous n'avons pas besoin collectivement d'un grand frère. (...)

[485] Il ajoute ensuite que le gouvernement veut ainsi éviter qu'« À une règle fondamentale de la démocratie (le processus de consultation du peuple), le Parlement fédéral tente de substituer un indigne stratagème » par l'établissement d'un nouveau concept lors de la tenue d'un futur référendum : la « majorité flottante »¹⁶⁵.

[486] La comparaison entre la *Loi C-20* et la *Loi 99* nous mène à la conclusion que chacun des gouvernements, de son côté de la clôture politique, entretenait à peu près les mêmes craintes en réfléchissant aux conséquences d'un vote en faveur de l'option souverainiste suite à ce que la Cour suprême a énoncé sur les droits et obligations de chacun des membres de la fédération dans son *Avis consultatif* de 1998 : personne ne voulait se faire imposer la suite des choses sans pouvoir dire son mot et tous ont réagi à cette crainte.

[487] Dans ce contexte, y a-t-il quelque chose d'inconstitutionnel avec l'article 3?

[488] Nous ne le croyons pas, du moins, la démonstration ne nous en est pas faite.

[489] Que ce soit parce que l'on ne retrouve pas l'expression d'idées menant directement à une déclaration unilatérale d'indépendance sans négociations ou parce que cette idée ne découle pas des mots utilisés ni de l'intention recherchée par le constituant, ou par implication nécessaire, comme cela est requis pour déclarer la disposition inconstitutionnelle, notre conclusion est que l'article 3 vise à établir comment la matérialisation plus technique de droit de choisir interviendra et cela relève de la compétence interne du Québec.

[490] À supposer que l'on puisse diverger d'opinion sur la conclusion à laquelle nous en arrivons, nous sommes d'avis qu'ultimement, la technique de l'interprétation atténuée sauverait cet article et qu'il pourrait être déclaré conforme à la *Constitution* en limitant la portée de celui-ci à l'exercice de la souveraineté interne du Québec, dans le cadre plus précis du processus de consultation populaire, lequel, comme l'énonce la Cour suprême, ne joue pas un rôle décisionnel mais simplement consultatif dont l'effet légitime ne peut toutefois pas être ignoré.

[491] À cette étape-ci de l'analyse, nous formulons ce commentaire, puisque l'étude des articles 6 à 12, n'est pas encore présentée. Le résultat de cette étude a une incidence sur la nécessité (ou non) de recourir à cette méthode d'interprétation pour disposer de la question relative à la légalité de cet article 3.

¹⁶⁵ *Journal des débats* du 7 décembre 2000, page 8577.

5.3.6 Article 4

[492] L'article 4, qui porte directement sur le processus de consultation par référendum, ne réitère que ce qui a toujours été la règle lors de la tenue de référendums au Québec, au Canada, et même ce qui prévaut lorsqu'ils sont tenus par les Nations Unies¹⁶⁶.

[493] Le fait de répéter que l'option gagnante est celle qui remporte la majorité des votes déclarés valides, soit cinquante pour cent de ces votes plus un a toujours existé, sans que cela n'ait été contesté auparavant, comme nous l'avons déjà exposé.

[494] Il n'y a donc rien de nouveau sous le soleil dans cet article.

[495] Pour le ministre Facal, l'article 4 confirme quelque chose de « sacré et (d') incontournable », et à quoi l'opposition ne s'oppose d'ailleurs pas, si ce n'est que parce que cet important contenu est affirmé noir sur blanc dans une loi plutôt que de l'être dans une résolution unanime ou une déclaration solennelle, oubliant toutefois qu'une autre loi prévoyait déjà cette façon de faire bien avant l'*Avis consultatif* de 1998.

[496] Il est vrai qu'au lendemain de l'*Avis consultatif*, cet article touche à un sujet très sensible : la clarté de la fameuse question et celle du vote y donnant suite, que nous pourrions résumer comme étant le sujet de la clarté référendaire.

[497] Mais les mots utilisés dans l'article 4 ne témoignent pas d'une nouvelle façon de faire sécession de manière unilatérale, car nous ne sommes encore qu'à la première étape d'un éventuel processus de consultation de la population québécoise quant à ses intentions.

[498] Le propos suivant, extrait des débats parlementaires, en lien avec ce que le gouvernement reprochait à la *Loi C-20*, est intéressant pour déterminer le « mal » à endiguer par le biais de la *Loi 99* :

Au-delà de l'option souverainiste, l'intervention fédérale attaque deux fondements cruciaux de notre système de consultation populaire : le libellé de la question et la majorité requise (...) ce ne sont plus nos différentes options politiques qui sont en cause, c'est notre liberté démocratique.¹⁶⁷

(Nos soulignements)

[499] Voilà qui est rassurant sur la matière visée par cet article.

[500] De plus, le fait pour le gouvernement d'une province de consulter la population résidant sur son territoire sur divers sujets et que la majorité l'emporte sur un sujet ou

¹⁶⁶ *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6172.

¹⁶⁷ *Journal des débats* du 7 décembre 2000, pages 8576 et 8577.

un autre n'est pas un procédé unique au Québec; il existe dans d'autres provinces : la Colombie-Britannique, l'Alberta et Terre-Neuve.

[501] En Colombie-Britannique, l'article 4 du *Referendum act*¹⁶⁸, édicte que « *if more than 50% of the validly cast ballots vote the same way on a question stated, that result is binding on the government that initiated the referendum* ». Il en va de même pour l'article 4(1) du *Constitutional referendum act*¹⁶⁹, en Alberta, qui prévoit que : « *If a majority of the ballots validly cast a referendum vote the same way on a question stated, the result is binding, within the meaning of subsection (2), on the government that initiated the referendum* ». Cette loi prévoit même que le gouvernement qui initie le référendum doit ensuite prendre les mesures qui s'imposent pour mettre en œuvre le résultat obtenu à l'issue du vote.

[502] La même façon de faire se retrouve à l'article 3 du *Referendum act* (de) de la province de Terre-Neuve¹⁷⁰, qui édicte ceci: « *the wish of the people as to the future form of government shall be expressed by vote in favour thereof of the majority of electors qualified to vote in accordance with the provisions of this Act whose votes have been cast in accordance with the provisions of this act and any regulations and others made thereunder at a poll held in accordance with the provisions of this act.* »

[503] Aucune de ces dispositions législatives n'a été jugée inconstitutionnelle. Au contraire, en 1949, invitée à se pencher sur ce sujet, la Cour d'appel de Terre-Neuve a décidé qu'une loi prévoyant que le peuple d'une province a le droit de s'exprimer sur des changements souhaités à la *Constitution* est conforme à cette dernière, étant donné que le résultat de ce vote n'a pas pour effet de modifier des lois existantes¹⁷¹.

[504] Même si la constitution ne prévoit pas expressément le recours à un référendum¹⁷², personne ne nie qu'il s'agisse là d'une manière valable et légale de recueillir l'opinion de différentes populations résidant sur le territoire du Canada, et qu'il n'y a rien d'inconstitutionnel dans le fait d'adopter une loi provinciale à cet effet, « pour consulter comme bon leur semble » « leurs propres électeurs »¹⁷³, dans la mesure où l'utilisation de telles lois ne vise qu'à effectuer une consultation populaire et non à remettre le pouvoir décisionnel entre les mains du peuple, puisque ce sont les parlementaires qui détiennent ce pouvoir dans l'hypothèse d'un mandat en faveur d'une modification à la participation d'une province dans la *Constitution*¹⁷⁴.

[505] Que la *Loi 99* réaffirme ou affirme, peu importe, des principes démocratiques ou des droits existants auparavant et qui n'ont jamais été remis en cause n'empêche pas le gouvernement fédéral et les autres provinces de tenir tous les référendums qu'ils

¹⁶⁸ RSBC 1996, c. 400.

¹⁶⁹ RSA 200, c. C-25.

¹⁷⁰ Adopté en 1948.

¹⁷¹ *Currie c. Macdonald*, [1949] 29 Nfld & P.E.I.R. 294 (Nfld C.A.), p.307.

¹⁷² Voir paragraphe 87 du *Renvoi*.

¹⁷³ *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995, p. 1006.

¹⁷⁴ *Id.*, p. 1032.

veulent, tant qu'ils ne s'immiscent pas dans ceux conduits par le Québec, pour le bénéfice de la population québécoise¹⁷⁵.

[506] Selon nous, la consultation populaire à laquelle réfère l'article 4 de la *Loi 99* ne peut rationnellement mener à la conclusion que le législateur recherchait un moyen direct ou même détourné de déclarer une sécession unilatérale lui permettant de violer les préceptes énoncés par la Cour suprême sur toute cette question de clarté référendaire.

[507] Dans l'arrêt *Alliance Québec c. Directeur général des élections du Québec*¹⁷⁶, la Cour d'appel réitère qu'en démocratie, chaque citoyen qui se qualifie doit pouvoir prendre part au débat et voter, notamment dans le cadre d'un référendum.

[508] La Cour ajoute que les règles constitutionnelles font en sorte que le résultat d'un référendum n'est que consultatif, le véritable pouvoir décisionnel demeurant l'apanage des parlementaires.

[509] Elle précise qu'à la limite, l'Assemblée nationale pourrait décider de ne pas donner suite au résultat obtenu à la suite d'un tel référendum, si elle ne considérait pas opportun de le faire, tout en devant ensuite gérer l'impact de sa décision, sur le plan moral.

[510] En citant l'*Avis consultatif* de 1998, la Cour d'appel réitère qu'advenant un *oui* à la suite d'un référendum tenu en vertu de la *Loi sur la consultation populaire*, le gouvernement du Québec devra alors entreprendre des négociations avec le reste du Canada sur les modifications à apporter à la *Constitution*, afin de donner effet à la volonté populaire, si cette direction est toujours celle dans laquelle elle désire aller. Ce qu'elle ajoute ensuite n'est pas banal :

[...] Ce n'est que si cette négociation est infructueuse que le Parlement du Québec pourra choisir de faire une déclaration unilatérale d'indépendance valide au sens de la Constitution et qui lierait, par voie de conséquence, les institutions politiques du reste du Canada (*Renvoi relatif à la sécession*)¹⁷⁷.

[511] Selon les propos tenus par la Cour suprême dans une autre affaire¹⁷⁸, la preuve extrinsèque inclut la jurisprudence sur un sujet similaire.

[512] Ainsi, pour terminer notre interprétation de l'article 4, nous ne pouvons donc ignorer les propos de la Cour d'appel dans l'arrêt *Alliance Québec*¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Voir paragraphe 88 du *Renvoi*.

¹⁷⁶ 2006 QCCA 651, par. 26-29.

¹⁷⁷ *Alliance Québec c. Directeur général des élections du Québec*, 2006 QCCA 651, par. 29.

¹⁷⁸ *Lyons c R.*, [1984] 2 R.C.S. 633, p. 684.

¹⁷⁹ *Alliance Québec c. Directeur général des élections du Québec*, 2006 QCCA 651, par. 26-29.

[513] L'article 4 de la *Loi 99* n'est donc pas inconstitutionnel.

5.3.7 Article 5

[514] Tout comme nous l'avons précisé auparavant, le deuxième alinéa de l'article 5 ne fait plus l'objet de la contestation initiée par le requérant. Nous ne le discuterons donc pas.

[515] Celui que conteste le requérant est le premier alinéa, puisqu'il contient une référence à la désignation « L'État du Québec » et une référence au fait que cet État tient sa légitimité de la volonté du « peuple qui habite le territoire ».

[516] Quant au 3^e alinéa, à notre avis, il ne reprend que ce qui existe déjà dans la démocratie québécoise et il n'a rien de condamnable sur le plan constitutionnel : la population qui habite le Québec vote pour élire des députés qui siègent à l'Assemblée nationale pour la représenter; fin des émissions. Cet alinéa n'expose que ce que la *Loi électorale* et la *Loi sur la consultation populaire* prévoient déjà depuis longtemps.

[517] Rien dans ceux-ci n'ouvre directement la porte à une sécession unilatérale du Québec suite à une consultation populaire et ce, que l'on parle du peuple qui habite le territoire du Québec ou de l'État du Québec, ce qui est du pareil au même, selon nous, pour les motifs que nous avons formulés dans la section sur le « peuple québécois »¹⁸⁰.

5.3.8 Articles 6 à 12

[518] Ces articles ne sont pas visés par la contestation du requérant, mais il ne faut pas les oublier aux fins de l'analyse, vu la règle suggérant d'interpréter les dispositions d'une loi les unes par les autres.

[519] L'article 6 fournit des indices intéressants sur les limites dans lesquelles s'inscrivent les autres articles contestés de la *Loi 99*.

[520] À notre avis, il est rassurant quant à la portée des dispositions contestées, car il limite la souveraineté du Québec à ce qui relève de ses domaines de compétence.

[521] Le législateur ajoute même les mots suivants, magiques en l'occurrence, soit « dans le cadre des lois et des conventions de nature constitutionnelle », et il le fait deux fois plutôt qu'une.

[522] Le fait d'écrire que l'État du Québec détient des droits « établis à son avantage en vertu d'une convention ou d'une obligation constitutionnelle » au nom du peuple québécois, ne laisse planer aucune ambiguïté quant à la portée de l'ensemble de la *Loi 99* comme étant une loi de régie interne, une forme de charte ou de constitution interne relevant

¹⁸⁰ Voir section 5.3.2 du présent jugement intitulée *Le préambule (les constituants)*, p. 57.

des pouvoirs que l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ou l'article 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, pour les plus frileux, confèrent au Québec.

[523] Le ministre Facal explique comme suit ce que le gouvernement entend par les obligations constitutionnelles auxquelles l'article 6 réfère :

On pourrait voir ici une référence à l'obligation de négocier telle que dégagée par la Cour suprême dans l'avis consultatif.

[524] Plus les débats parlementaires avancent sur l'étude du projet de *Loi 99*, plus l'intention sur le caractère limitatif des paramètres qui y sont inclus est claire :

L'avis de la Cour suprême précise en outre que le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait légitimité aux revendications souverainistes et imposerait au reste du Canada l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations que la Cour conçoit comme devant se dérouler d'égal à égal entre deux majorités légitimes, l'une ne pouvant l'emporter sur l'autre. (...)

Comble de dépit pour le gouvernement fédéral, la Cour suprême définit en outre la sécession unilatérale comme une sécession effectuée sans négociations préalables, confirmant ainsi la position du gouvernement du Québec qui n'a jamais proposé autre chose qu'une accession à la souveraineté réalisée à la suite de négociations menées d'égal à égal avec le reste du Canada et suivies d'une période de transition¹⁸¹.

(Nos soulignements et notre emphase)

[525] Le discours de Lucien Bouchard, le jour de l'adoption de la *Loi 99*, est limpide :

Mais ce qui fait le plus mal aux chantages de la ligne dure, c'est la position de la Cour suprême sur la conséquence logique de la légitimité du projet souverainiste, à savoir l'obligation de négocier de bonne foi. Non seulement la Cour affirme qu'une victoire souverainiste oblige le reste du Canada à négocier, mais elle fait de la tenue de ces négociations une obligation constitutionnelle.¹⁸²

[526] Dans cet extrait, rien dans l'enthousiasme que l'on décèle au sujet des énoncés du Premier ministre Bouchard ne nous justifie de conclure que le gouvernement cherche à éviter des négociations constitutionnelles.

[527] À l'article 7, le législateur réfère expressément à la compétence constitutionnelle « de l'État du Québec ». Il le fait même trois fois plutôt qu'une.

¹⁸¹ *Journal des débats* du 21 novembre 2000, pages 7988 et 7989.

¹⁸² Voir aussi *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6171, les propos similaires du ministre Facal, qui soutient que *C-20* est né « du fait qu'avec l'avis de la Cour suprême le gouvernement fédéral a, bien malgré lui, récolté quatre missiles qu'il n'avait pas vu venir. »

[528] Il est difficile de conclure que les termes qu'il utilise ailleurs dans les articles contestés, et qui chatouillent le requérant, démontrent que le législateur a légiféré ou a souhaité légiférer à l'extérieur de ses compétences en mettant de côté la *Constitution* lorsqu'il réitère certains des droits, privilèges et principes fondamentaux du *peuple québécois* et de ses institutions.

[529] Les articles 9 et 10 portent sur le territoire québécois.

[530] L'article 9 réaffirme, lui aussi, quelque chose qui a toujours existé : l'intégrité du territoire québécois.

[531] Le ministre Facal juge même à propos de préciser que cet article « affirme un principe de droit constitutionnel canadien en référence à l'article 43 de la *Loi de 1982* et à l'article 3 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. »

[532] Difficile de conclure qu'il agit comme État indépendant ou en voie de le devenir par l'utilisation de la *Loi 99*.

[533] L'article 10 pourrait se résumer par le slogan « *Maîtres chez nous* », en ce sens qu'il réitère que l'État du Québec exerce les pouvoirs reliés à sa compétence et au domaine public québécois sur son territoire.

[534] Le fait de référer à sa compétence ne peut exclure en toute logique et en pure sémantique, celle des autres : cela y réfère par implication nécessaire.

[535] Que le gouvernement prenne la peine de circonscrire cette compétence à son territoire ne témoigne pas d'une intention de vouloir exercer celle des autres, ni d'exercer la sienne ailleurs qu'au Québec.

[536] Les indices provenant de cette preuve intrinsèque sont loin d'être sans incidence sur l'interprétation des autres articles que le requérant conteste.

[537] Et à ce sujet, lorsque nous avons terminé l'étude de l'article 3 en référant à la méthode d'interprétation atténuée, avec le reste de notre étude des autres articles, l'on voit bien qu'il n'est même plus nécessaire d'y recourir, les règles générales d'interprétation étant suffisantes pour disposer de la question soumise au sujet de la légalité de cet article 3.

[538] L'article 13 étant le dernier de la série contestée, voyons enfin ce qu'il révèle.

5.3.9 Article 13

[539] L'article 13 clôt la *Loi 99*.

[540] Le ministre Facal précise que les droits et principes qui en ressortent sont de deux ordres « fondamentaux et intemporels »¹⁸³ : l'intégrité des pouvoirs de l'Assemblée nationale et le principe de l'autodétermination du *peuple québécois*.

[541] Pour tous les motifs exprimés auparavant sur ces deux sujets, les idées énoncées à l'article 13 constituent une redite, une forme de conclusion, laquelle tire un trait définitif sur l'intention du législateur de réaffirmer les concepts fondamentaux sur lesquels nous avons déjà élaboré pour conclure qu'ils n'avaient rien d'inconstitutionnel.

[542] Le législateur n'étant pas censé parler pour ne rien dire, pourquoi alors répéter les mêmes choses, si ce n'est pas pour accomplir un autre objectif?

[543] Selon nous, il réitère tout cela simplement parce qu'il a été très heurté par l'essence de ce qui se trouve dans la *Loi C-20* et qu'il a jugé important d'ajouter des bretelles à la ceinture, histoire de bien faire passer son message.

[544] Mais une chose est certaine, il s'agit là de l'une des belles illustrations de l'expression populaire *Trop fort casse pas*.

[545] Il est vrai que lorsque l'on lit cet article seul, il peut faire peur, et les craintes manifestées par le requérant n'étaient pas sans fondement apparent.

[546] Mais à la lumière de tout ce qui a été dit sur les idées composant cet article, qui se retrouvent déjà ailleurs dans l'analyse de ces autres articles, et en faisant une interprétation du contenu spécifique de l'article 13 à l'aide des règles d'interprétation des lois, en tenant compte de celles applicables en matière constitutionnelle et en se concentrant sur les compétences dévolues au Québec dans la *Constitution*, les craintes s'envolent, à la fin de cet exercice.

[547] À notre humble avis, la *Loi 99*, incluant tous les articles que le requérant conteste, est tout à fait constitutionnelle.

[548] Comme l'a déclaré le ministre qui l'a parrainée, à qui il revient de donner le mot de la fin, cette *Loi 99* :

[...] réitère les principes politiques et juridiques qui constituent les assises de la société et de la démocratie québécoise¹⁸⁴.

[...] Il n'y a rien là qui n'ait pas été dit et réitéré à satiété à de multiples reprises par tous les gouvernements du Québec avant nous (les péquistes), y compris, donc, des gouvernements qui n'étaient pas d'obédience souverainiste. Ces droits, prérogatives sont ceux qui ont été dans le passé, qui sont actuellement et qui seront bien sûr dans le futur exercés par le peuple et par l'État québécois.

¹⁸³ *Id.*, page 40 sur 53.

¹⁸⁴ *Journal des débats* du 25 mai 2000, page 6167.

[...] Ce qu'il y a de nouveau dans 99 et de différent, c'est simplement que, pour la première fois, ils se retrouvent réunis et formellement énoncés dans un texte législatif de l'Assemblée nationale. L'énumération de ces droits n'est pas exhaustive, mais les principaux y sont¹⁸⁵.

6. LES CONCLUSIONS GÉNÉRALES

[549] Bien que la *Loi 99* ne bénéficie pas comme tel du statut de loi supra-législative, contrairement au choix effectué par le législateur québécois lorsqu'il a adopté la *Charte des droits et libertés de la personne*, nous sommes d'opinion que la matière qu'elle contient porte sur des principes fondamentaux se situant au cœur du système démocratique qui a toujours prévalu au Québec, que ce soit avant et depuis l'avènement de la *Confédération*.

[550] Même si la *Loi 99* n'est en fait qu'une loi *ordinaire*, en langage juridique, elle ne revêt toutefois ce qualificatif que par souci de précision et cela ne lui fait pas perdre le caractère de loi fondamentale qui doit lui être décerné à la fin de cet exercice d'interprétation.

[551] Son titre, *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, est l'indice le plus important pour confirmer l'intention du législateur d'en faire une loi particulière et fondamentale.

[552] Ce que l'on y retrouve est si profond, par rapport au fonctionnement interne du Québec, que l'on s'attendrait à retrouver la matière sur laquelle elle porte dans un document juridique formel portant le titre de Constitution interne ou de Constitution intra-étatique, pour éviter toute ambiguïté, puisqu'elle ne régit que l'un des membres de la fédération canadienne, cette dernière étant pour sa part régie par la *Constitution* et la *Charte*.

[553] Ce type de législation et de dispositions se retrouvent ailleurs, dans d'autres états membres de fédérations. Toutes les expertises produites confirment cette réalité ainsi qu'une telle manière de faire. Il n'y a donc rien de complètement inusité dans le fait d'avoir choisi de se doter de la *Loi 99*.

[554] Mais si la matière visée dans la *Loi 99* est si fondamentale, pourquoi n'a-t-elle été adoptée qu'en décembre 2000, alors que le Québec bénéficie du statut de province depuis 1867?

[555] Voilà une bonne question, à laquelle le contexte historique et politique dont nous avons largement fait état dans la première section du jugement, ainsi qu'à divers autres endroits jugés opportuns au cours de l'étude des dispositions de la *Loi*, apportent des réponses pertinentes.

¹⁸⁵ *Journal des débats* du 21 novembre 2000, page 7990.

[556] Après avoir analysé et décrit en détail tout ce matériel extrinsèque, la conclusion qui s'impose est qu'à ce moment précis de l'histoire, le dossier relatif à l'avenir du Québec dans la fédération canadienne avait atteint un point culminant par l'effet combiné des réponses fournies par la Cour suprême aux questions posées par le gouvernement fédéral sur la légitimité du projet souverainiste du Québec et de la réaction législative quasi immédiate du fédéral qui a suivi ces énoncés.

[557] Cette réaction s'est traduite par l'adoption de la *Loi C-20*, car il y avait lieu de remettre les pendules à l'heure sur ce que le fédéral semblait avoir retenu des propos de la Cour suprême, afin de lui faire comprendre que cette interprétation de l'*Avis consultatif* ne trouvait aucun écho favorable au sein du gouvernement provincial.

[558] Les conclusions de la Cour suprême sur l'impact qu'aurait un éventuel vote québécois en faveur de la sécession sur le reste du Canada, en ce que tous les membres de la fédération devraient alors s'asseoir pour négocier et, qu'à défaut de le faire sérieusement, la communauté internationale puisse alors tirer ses propres conclusions avec les conséquences que cela pourrait générer sur la reconnaissance du Québec comme État indépendant à travers le monde, dans le cas où le fédéral ou les provinces soient jugés de mauvaise foi, a provoqué des réactions à tous les paliers gouvernementaux.

[559] Si l'on se fie aux propos mis en preuve, le gouvernement québécois s'est réjoui de cet *Avis consultatif*, alors que le gouvernement fédéral a tout de suite voulu faire connaître ses vues sur la façon de gérer une éventuelle démarche référendaire, en se dotant de la *Loi C-20*.

[560] Le contenu de cette *Loi* a fait bondir les parlementaires québécois, qui y ont tout de suite vu une tentative illégale d'intervention dans la gestion interne des affaires propres à la population du Québec, et une action forte s'imposait afin de remettre le fédéral à sa place.

[561] Cela passait par lui rappeler, noir sur blanc, dans une loi, que le rôle de chacun des acteurs de la fédération est bien défini, qu'il doit tenir pour acquis que la population québécoise pourra toujours initier une démarche sécessionniste, si elle le souhaite, et qu'advenant qu'elle le fasse, qu'elle est assez grande pour le faire seule, sans se faire dicter comment par lui, sous réserve que les institutions qui la représentent agissent conformément aux obligations constitutionnelles qui lient le Québec, comme toute autres province, telles que réitérées par la Cour suprême.

[562] Ce que l'on retrouve dans les articles que le requérant conteste est très bien résumé dans la note explicative qui accompagne la *Loi 99*, les titres de ses chapitres l'annoncent assez clairement, le contenu des quinze considérants campe très bien le contexte qui y donne naissance, et le choix des mots consacre le tout de manière non équivoque.

[563] Selon ce qui ressort des débats de l'époque, les parlementaires croient donc que le temps est venu d'ajuster le tir et d'envoyer un coup de semonce pour faire battre le fédéral en retraite en ralentissant ses ardeurs, l'arme prédestinée pour accomplir ce dessein ayant finalement pris la forme d'une loi, la *Loi 99*, plutôt que celle d'une déclaration solennelle.

[564] Il était donc jugé impératif de remettre les pendules à l'heure au sujet des droits, privilèges, principes fondamentaux du *peuple québécois* et de ses institutions, ainsi qu'en ce qui a trait au rôle de chacun au sein de la province tout comme membre autonome et égal de la fédération, la Cour suprême ayant reconnu à chacun des participants à cette fédération un statut égal, de sorte que le fédéral pouvait dorénavant s'abstenir de jouer au grand frère avec le Québec¹⁸⁶.

[565] Cette loi visait donc à réitérer des principes déjà existants, se trouvant dans diverses lois québécoises, pour certains, et, pour d'autres, au cœur même du système politique québécois et canadien, lesquels reposent sur le principe d'une société démocratique, et elle visait aussi à regrouper ces droits et principes au sein d'un seul instrument unique et fort dont le but ultime était de transmettre le message que nous paraphrasons par le slogan « Maîtres chez nous ».

[566] Rien dans toute cette preuve extrinsèque ne modifie la conclusion à laquelle le Tribunal en arrive après avoir fait l'étude détaillée de la preuve intrinsèque, laquelle, rappelons-le, ne nous a pas permis de faire dire aux mots utilisés dans la *Loi 99* autre chose que ce que leur sens ordinaire indique.

[567] Il est vrai que les expressions « peuple québécois » « État québécois » « État national » sont fortes et qu'elles pourraient à la limite pointer vers une éventuelle sécession, mais ce n'est pas ce que la *Loi 99* leur fait dire à aucun endroit dans les articles contestés, ni ailleurs dans le reste de la *Loi*.

[568] Le fait que le législateur n'ait pas inclus les mots dramatiques « sécession », « unilatérale », « sans négociations préalables » n'est pas un oubli insignifiant, au contraire, car il sait tout à fait ce dont il parle et qu'il connaît le sens des mots mieux que quiconque.

[569] S'il a choisi de ne pas utiliser les mots clés qui auraient permis au requérant d'avoir gain de cause, il faut en tirer une inférence.

[570] Cela génère des effets sur les conclusions générales que nous retenons de tout cet exercice.

¹⁸⁶ Dans le *Renvoi sur la réforme du Sénat*, en 2014, aux paragraphes 46-47, la Cour suprême écrit que « Le parlement et les provinces sont des acteurs égaux dans la structure constitutionnelle canadienne. Aucun des ordres de gouvernement, agissant seul, ne peut modifier les nature et rôle fondamentaux des institutions créées par la Constitution ».

[571] Nous ne retrouvons également rien dans la *Loi 99* qui aille à l'encontre des énoncés contenus dans l'*Avis consultatif* de la Cour suprême sur la Sécession du Québec, rendu en 1998, pouvant laisser entendre que le Québec n'entend pas négocier sa sortie si un vote favorable intervient en faveur de la sécession.

[572] Également, nous ne voyons rien dans la *Loi 99* qui puisse mener à l'anarchie ni à la révolution, comme le craint le requérant, qui se dit fatigué de cette menace qui plane depuis trop longtemps sur l'avenir du Québec¹⁸⁷.

[573] En adoptant la *Loi 99*, le législateur souhaitait-il clarifier une quelconque ambiguïté¹⁸⁸ sur le rôle joué par tous les acteurs visés par le contenu de cette *Loi*?

[574] Nous sommes d'avis que non.

[575] Selon nous, le rôle joué par chacun dans l'histoire de la fédération canadienne n'a jamais été source d'ambiguïté.

[576] Personne n'a mis en doute que la population québécoise a toujours élu ses représentants, que lesdits représentants tiennent leur légitimité du fait que la population remet le pouvoir entre leurs mains, que les élus sont ceux qui font avancer les affaires de la province et qu'ils représentent l'autorité légitime pour toutes les causes que la population leur demande de défendre.

[577] Était-ce alors dans un but prospectif, en vue d'une éventuelle démarche portant sur la détermination de l'avenir du Québec?

[578] Nous ne le croyons pas. Et ce qui est essentiel, pour disposer du litige, c'est que l'Assemblée nationale détenait la compétence constitutionnelle requise pour adopter tous les articles de la *Loi 99*.

[579] Après ce long exercice, le caractère véritable de la *Loi 99*, c'est-à-dire le ou les objectifs qu'elle cherche à accomplir, ne révèle rien de tordu, de caché, de malsain, ni d'illégal, de sorte qu'aucune intervention de la Cour supérieure du Québec n'est requise.

[580] Au contraire, dès la première occasion, les parlementaires jouent visière levée et expriment sans ambages ce qu'ils cherchent à accomplir en adoptant cette *Loi*. Ce qu'ils déclarent tout au long du processus est cohérent et non contradictoire, et ce qu'ils réalisent en adoptant cette *Loi*, le 7 décembre 2000, ne témoigne que d'une manifestation de la souveraineté interne du Québec, conforme à la compétence dévolue à ce dernier dans la *Constitution*.

[581] Aucune atteinte à la *Charte* n'a été commise.

¹⁸⁷ *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q. 1990, c. 34.

¹⁸⁸ [1988] B.C.J. No.1718, 53 D.L.R. (4th) 435, p. 442 (B.C.C.A.).

[582] Advenant que le gouvernement québécois s'impatiente et que les négociations se retrouvent dans un cul de sac lors de la tentative visant à mettre en œuvre un vote favorable à la sécession, se pourrait-il que les effets directs ou indirects des articles contestés de la *Loi 99* puissent servir de tremplin pour légitimer les séparatistes de réaliser de sombres desseins pouvant donner lieu à une déclaration d'indépendance unilatérale entraînant le chaos, comme le craint le requérant, un peu comme semblait le laisser entendre le projet de *Loi sur l'avenir du Québec*, mort au feuilleton, que la Cour supérieure a jadis considéré comme constituant une « menace grave » pour les droits de citoyens québécois?

[583] Nous sommes d'avis que la réponse à cette question est non.

[584] Il est vrai qu'il faut regarder à la fois les effets juridiques et pratiques d'une loi en débutant l'étude par ses effets directs et en terminant par ceux qui sont secondaires¹⁸⁹.

[585] Mais en l'espèce, rien dans les effets directs ou secondaires, juridiques ou pratiques de la *Loi 99* ne permet de conclure que les articles contestés violent ou permettraient de violer la *Constitution* ou la *Charte* si le sombre scénario allégué devait se produire.

[586] Dans un tel cas, ce n'est pas par les effets non souhaités de la *Loi 99* qu'une réponse serait apportée, mais au moyen de ce que la Cour suprême énonce au paragraphe 153 du *Renvoi*, qu'il nous faut de nouveau reproduire :

153. La tâche de la Cour était de clarifier le cadre juridique dans lequel des décisions politiques doivent être prises «en vertu de la Constitution», et non d'usurper les prérogatives des forces politiques qui agissent à l'intérieur de ce cadre. Les obligations que nous avons dégagées sont des obligations impératives en vertu de la Constitution du Canada. Toutefois, il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu. De même, si un appui majoritaire était exprimé en faveur de la sécession du Québec, il incomberait aux acteurs politiques de déterminer le contenu des négociations et le processus à suivre. La conciliation des divers intérêts constitutionnels légitimes relève nécessairement du domaine politique plutôt que du domaine judiciaire, précisément parce que cette conciliation ne peut être réalisée que par le jeu des concessions réciproques qui caractérise les négociations politiques. **Dans la mesure où les questions abordées au cours des négociations seraient politiques, les tribunaux, conscients du rôle qui leur revient dans le régime constitutionnel, n'auraient aucun rôle de surveillance à jouer**¹⁹⁰.

(Nos soulignements et notre emphase)

¹⁸⁹ *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland* [2005] 1 RCS 292, par. 19-20.

¹⁹⁰ Voir aussi les paragraphes 100-102 de l'*Avis consultatif* de 1998.

[587] Il ne nous revient donc pas d'aller plus loin sur les spéculations ayant comme prémisse l'échec de négociations entreprises à l'issue d'un référendum favorable à la sécession du Québec.

[588] Et suivant les règles énoncées précédemment sur les limites de l'intervention judiciaire dans un tel cas, nous concluons qu'il est inapproprié de discuter de tout ce qui concerne la clarté de la question et les modalités du vote requis pour enclencher une nouvelle ronde de démarches sécessionnistes.

[589] En effet, il n'est pas nécessaire de nous livrer à cette analyse pour disposer du litige qui nous est présenté.

[590] Étant donné que la Cour suprême considère ces questions comme faisant partie de la compétence réservée aux acteurs politiques, nous resterons donc loin de ces sujets délicats.

[591] La Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal est probablement déçue que nous n'abordions pas ce sujet, ainsi que sa demande de jugement déclaratoire visant à mettre fin à l'ambiguïté qui pourrait exister concernant l'existence, ou non, d'un *peuple québécois* et, le cas échéant, de le définir, afin de faire avancer une cause qu'elle affectionne tout particulièrement.

[592] Mais comme nous l'avons exposé dans le corps du jugement, sur cette question, nous croyons que l'argument présenté pour nous inciter à trancher ce sujet, qui repose sur la manière dont le requérant a rédigé les allégations de sa requête, est insuffisant pour intervenir.

[593] Ce n'est pas parce que le requérant nie l'existence d'un peuple québécois pour soutenir sa thèse relative à l'inconstitutionnalité de certains articles de la *Loi 99* qui font spécifiquement référence à cette notion de *peuple québécois*, que cela suffit à ouvrir toute grande la porte pour entrer dans ce sujet passionnant et déclarer ensuite le droit sur celui-ci.

[594] Si la Cour suprême du Canada a démontré beaucoup de sagesse en décidant qu'il n'était pas nécessaire de se prononcer sur ce sujet pour disposer des trois questions qui lui ont été posées, avec l'ampleur du dossier qui lui a été confié, nous ne voyons pas en quoi la Cour supérieure devrait se sentir plus justifiée de le faire du simple fait que le requérant plaide qu'un tel peuple n'existe pas pour justifier les conclusions de son recours.

[595] Pour disposer des deux conclusions recherchées par le requérant, il n'est pas nécessaire de nous rendre jusque-là.

[596] Nous ajoutons que s'il fallait que les tribunaux succombent à ce genre de tentation du simple fait qu'on les aborde par la bande, alors qu'ils ne sont pas

absolument nécessaires à la résolution du litige, ils n'en finiraient plus de se prononcer sur une foule de sujets tous plus intéressants les uns que les autres.

[597] Comme l'a à juste titre souligné la Cour suprême, succomber à une telle tentation pourrait faire plaisir à certains, mais risquerait de nuire à d'autres débats au cours desquels la nécessité d'aborder et de régler ces sujets serait criante. Les *obiters* que nous pourrions rédiger n'auraient alors aucun bénéfice sur ces autres causes, voire, pourraient compromettre la sérénité des débats les entourant¹⁹¹.

[598] Suivant ainsi les conseils de la Cour en semblable matière, nous n'avons d'autre alternative que de passer notre tour en ce qui concerne les réponses aux questions posées par la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal sur ces différents sujets, et ce, afin de laisser le champ libre au prochain juge appelé à intervenir pour régler une question justiciable à leur égard.

[599] À la fin de cet exercice d'interprétation, la réparation que le requérant cherche en vertu de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'a donc pas d'assise valable pour lui être accordée, puisque les dispositions de la *Loi 99* qu'il conteste ne sont pas inconstitutionnelles, la *Loi 99*, dans son ensemble, étant tout à fait conforme.

[600] Quant au remède demandé pour une violation de la *Charte canadienne*, étant donné que le requérant ne s'est pas déchargé du fardeau de démontrer en quoi l'une ou l'autre des dispositions contestées de la *Loi 99* avait enfreint l'un ou l'autre des articles de cette *Charte*, sa réclamation est également rejetée.

[601] Les ressources judiciaires étant limitées, il nous faut passer à autre chose maintenant que le débat est tranché.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[602] **REJETTE** les conclusions de la requête pour jugement déclaratoire, telles que rédigées;

[603] **ET PAR SOUCI DE PRÉCISION, DÉCLARE** que les articles 1, 2, 3, 4, 5, et 13 de la *Loi sur l'exercice des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* que le requérant conteste, respectent la *Constitution* ainsi que la *Charte des droits et libertés*;

[604] Chaque partie payant ses frais, y compris les frais d'experts, vu la nature du débat.

¹⁹¹ *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, par. 6 et 9.

HONORABLE CLAUDE DALLAIRE, J.C.S.

Me Stephen A. Scott

ME STEPHEN A. SCOTT

Me Charles O'Brien

CHARLES O'BRIEN

Avocats-conseils du requérant

Me Brent Davies Tyler

BRENT DAVIES TYLER

Me Jean-Yves Bernard, Ad. E.

Direction générale des affaires juridiques et législatives

BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)

Me Réal A. Forest

BLAKE CASSELS & GRAYDON S.E.N.C.R.L.

Avocats de l'intimé

Me Claude Joyal, Ad. E.

Me Warren Newman, Ad. E.

Me Ian Demers

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA

Avocats du mis en cause

Me Marc Michaud

ME MARC MICHAUD

Me Maxime St-Laurent Laporte

MICHAUD SANTORIELLO AVOCATS

Avocats de l'intervenante

Dates d'audience : Les 20, 21, 22, 23, 24, 27 et 28 mars 2017

ANNEXE A

Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State, CQLR c E-20.2

WHEREAS the Québec people, in the majority French-speaking, possesses specific characteristics and a deep-rooted historical continuity in a territory over which it exercises its rights through a modern national state, having a government, a national assembly and impartial and independent courts of justice;

WHEREAS the constitutional foundation of the Québec State has been enriched over the years by the passage of fundamental laws and the creation of democratic institutions specific to Québec;

WHEREAS Québec entered the Canadian federation in 1867;

WHEREAS Québec is firmly committed to respecting human rights and freedoms;

WHEREAS the Abenaki, Algonquin, Attikamek, Cree, Huron, Innu, Malecite, Micmac, Mohawk, Naskapi and Inuit Nations exist within Québec, and whereas the principles associated with that recognition were set out in the resolution adopted by the National Assembly on 20 March 1985, in particular their right to autonomy within Québec;

WHEREAS there exists a Québec English-speaking community that enjoys long-established rights;

WHEREAS Québec recognizes the contribution made by Quebecers of all origins to its development;

WHEREAS the National Assembly is composed of Members elected by universal suffrage by the Québec people and derives its legitimacy from the Québec people in that it is the only legislative body exclusively representing the Québec people;

WHEREAS it is incumbent upon the National Assembly, as the guardian of the historical and inalienable rights and powers of the Québec people, to defend the Québec people against any attempt to despoil it of those rights or powers or to undermine them;

WHEREAS the National Assembly has never adhered to the Constitution Act, 1982, which was enacted despite its opposition;

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 Secession Reference (Statutes of Canada, 2000, chapter 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;

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

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;

THE PARLIAMENT OF QUÉBEC ENACTS AS FOLLOWS:

2000, c. 46.

CHAPTER I

THE QUÉBEC PEOPLE

2000, c. 46, s. 1.

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.

2000, c. 46, s. 1.

2. The Québec people has the inalienable right to freely decide the political regime and legal status of Québec.

2000, c. 46, s. 2.

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.

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.

2000, c. 46, s. 3.

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.

2000, c. 46, s. 4.

CHAPTER II

THE QUÉBEC NATIONAL STATE

2000, c. 46, s. 5.

5. The Québec State derives its legitimacy from the will of the people inhabiting its territory.

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).

Qualification as an elector is governed by the provisions of the Election Act.

2000, c. 46, s. 5.

6. The Québec State is sovereign in the areas assigned to its jurisdiction within the scope of constitutional laws and conventions.

The Québec State also holds, on behalf of the Québec people, any right established to its advantage pursuant to a constitutional convention or obligation.

It is the duty of the Government to uphold the exercise and defend the integrity of those prerogatives, at all times and in all places, including on the international scene.

2000, c. 46, s. 6.

7. The Québec State is free to consent to be bound by any treaty, convention or international agreement in matters under its constitutional jurisdiction.

No treaty, convention or agreement in the areas under its jurisdiction may be binding on the Québec State unless the consent of the Québec State to be bound has been formally expressed by the National Assembly or the Government, subject to the applicable legislative provisions.

The Québec State may, in the areas under its jurisdiction, establish and maintain relations with foreign States and international organizations and ensure its representation outside Québec.

2000, c. 46, s. 7.

8. The French language is the official language of Québec.

The duties and obligations relating to or arising from the status of the French language are established by the Charter of the French language (chapter C-11).

The Québec State must promote the quality and influence of the French language. It shall pursue those objectives in a spirit of fairness and open-mindedness, respectful of the long-established rights of Québec's English-speaking community.

2000, c. 46, s. 8.

CHAPTER III

THE TERRITORY OF QUÉBEC

2000, c. 46, s. 9.

9. The territory of Québec and its boundaries cannot be altered except with the consent of the National Assembly.

The Government must ensure that the territorial integrity of Québec is maintained and respected.

2000, c. 46, s. 9.

10. The Québec State exercises, throughout the territory of Québec and on behalf of the Québec people, all the powers relating to its jurisdiction and to the Québec public domain.

The State may develop and administer the territory of Québec and, more specifically, delegate authority to administer the territory to local or regional mandated entities, as provided by law. The State shall encourage local and regional communities to take responsibility for their development.

2000, c. 46, s. 10.

CHAPTER IV

THE ABORIGINAL NATIONS OF QUÉBEC

2000, c. 46, s. 11.

11. In exercising its constitutional jurisdiction, the Québec State recognizes the existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal nations of Québec.

2000, c. 46, s. 11.

12. The Government undertakes to promote the establishment and maintenance of harmonious relations with the aboriginal nations, and to foster their development and an improvement in their economic, social and cultural conditions.

2000, c. 46, s. 12.

CHAPTER V

FINAL PROVISIONS

2000, c. 46, s. 13.

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.

2000, c. 46, s. 13.

14. *(Omitted).*

2000, c. 46, s. 14.

REPEAL SCHEDULE

In accordance with section 9 of the Act respecting the consolidation of the statutes and regulations (chapter R-3), chapter 46 of the statutes of 2000, in force on 1 April 2001, is repealed, except section 14, effective from the coming into force of chapter E-20.2 of the Revised Statutes.

ANNEXE B

TABLE DES MATIÈRES

1.	L'APERÇU.....	2
2.	LA MISE EN CONTEXTE.....	7
2.1	CE QUI A DONNÉ NAISSANCE À LA LOI 99.....	7
2.2	CHRONOLOGIE DU RECOURS INTENTÉ.....	21
3.	LES QUESTIONS.....	23
4.	LA POSITION DES PARTIES.....	24
4.1	POSITION DU REQUÉRANT HENDERSON.....	24
4.2	POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC.....	28
4.3	POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA.....	31
4.4	POSITION DE LA SOCIÉTÉ SAINT-JEAN-BAPTISTE DE MONTRÉAL.....	32
5.	L'ANALYSE.....	35
5.1	QUESTIONS PROCÉDURALES.....	35
5.2	PRINCIPES APPLICABLES EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE...38	
5.2.1	Fardeau de la preuve, présomption de constitutionnalité et réparations disponibles.....	38
5.2.2	Règles d'interprétation.....	44
5.2.3	Compétences législatives des provinces.....	47
5.3	ÉTUDE DE LA LOI 99.....	50
5.3.1	Présentation générale et structure.....	50

5.3.2 Préambule (les considérants).....57

 « LE PEUPLE QUÉBÉCOIS »58

 « L'ÉTAT DU QUÉBEC »63

5.3.3 Article 1.....70

5.3.4 Article 2.....72

5.3.5 Article 3.....75

5.3.6 Article 4.....78

5.3.7 Article 5.....81

5.3.8 Articles 6 à 12.....82

5.3.9 Article 13.....84

6. LES CONCLUSIONS GÉNÉRALES.....86