

Désaveu et réserve

Anticiper les blocages fédéraux dans la transition vers l'indépendance.

La trajectoire d'un Québec engagé vers la souveraineté rencontrerait inévitablement des instruments juridiques hérités de l'architecture impériale canadienne. L'indépendance ne relèverait pas d'une décision politique isolée ; elle déclencherait une confrontation entre deux ordres de légitimité : celui de l'État fédéral fondé en 1867 et celui d'une assemblée nationale revendiquant l'autorité constituante. Chaque norme adoptée par l'Assemblée nationale entrerait dans un champ de tension avec les mécanismes constitutionnels canadiens conçus pour encadrer l'action provinciale. La transformation institutionnelle se déroulerait dans l'architecture du droit où subsistent encore certains instruments hérités du cadre impérial britannique.



Parmi ces instruments figurent **le désaveu et la réserve**. Inscrits dans la Loi constitutionnelle de mille huit cent soixante-sept, ces pouvoirs permettent au gouvernement fédéral ou à son représentant de bloquer l'entrée en vigueur d'une loi provinciale ou de l'annuler après adoption. Ces mécanismes, rarement utilisés au vingtième siècle, demeurent théoriquement actifs et pourraient être réactivés dans un contexte de rupture constitutionnelle pour interrompre l'action législative du Québec. **Comprendre leur fonctionnement constitue une étape stratégique essentielle.**

L'article 55 prévoit que le lieutenant-gouverneur peut réserver un projet de loi pour la « *signification du bon plaisir du gouverneur général* ». L'article 56 autorise le gouverneur général en conseil à désavouer une loi provinciale après sanction, et l'article 57 précise les conditions pour que l'assentiment ultérieur soit valide. Ces pouvoirs sont étendus aux provinces par l'article 90.

Historiquement, 112 lois provinciales ont été désavouées par Ottawa entre la fin du 19^{ième} siècle et le milieu du 20^{ième} siècle. Les motifs généraux incluaient des interventions sur des questions économiques, des compétences territoriales et des droits civils, mais la documentation précise ne permet pas de fournir une répartition catégorielle exacte. Les observations disponibles montrent que la plupart des désaveux visaient la régulation économique ou commerciale, la gestion des ressources et certaines règles de droit civil, ce qui confirme que le mécanisme servait principalement à maintenir la cohérence économique et l'uniformité du marché.

L'usage de ce mécanisme a progressivement disparu. Le dernier désaveu formel remonte à 1943, dans le cas d'une loi albertaine sur les terres agricoles. **Aujourd'hui, le pouvoir reste inscrit dans la Constitution mais n'est plus pratiqué**, ce qui crée une situation de **désuétude conventionnelle**. Comme le souligne la doctrine : « La désuétude d'un pouvoir constitutionnel ne l'efface pas ; elle indique seulement qu'aucun acteur politique n'a choisi de le réactiver » -- Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1995).

Dans une séquence de rupture, les lois québécoises de transition constitutionnelle entreraient directement en conflit avec ces instruments. Une loi proclamant la souveraineté, un régime fiscal autonome ou une loi de citoyenneté nationale constitueraient des cibles potentielles d'un désaveu. Le danger ne résiderait pas seulement dans l'annulation formelle, mais dans l'incertitude que provoquerait une tentative fédérale de blocage.

La neutralisation préventive passerait par l'usage de la **clause dérogatoire** de l'article 33. Les lois de transition pourraient préciser que certaines dispositions s'appliquent indépendamment de contestations judiciaires fondées sur la Charte canadienne. Cette mesure limiterait la possibilité pour les tribunaux fédéraux de suspendre ou d'invalider rapidement la loi québécoise.

La neutralisation judiciaire devrait également tenir compte des juges de nomination fédérale prévus à l'article 96. Le Québec pourrait créer une juridiction constitutionnelle québécoise chargée d'interpréter les lois de transition et de trancher les conflits normatifs, garantissant que l'application judiciaire ne serve pas à exécuter des ordres de désaveu fédéraux.

Le verrouillage administratif serait un complément nécessaire. Les fonctionnaires et agents de l'État pourraient prêter un serment de loyauté envers la Constitution québécoise et les lois adoptées par l'Assemblée nationale dans le cadre de la transition. Cette obligation limiterait l'exécution de tout ordre administratif fondé sur un désaveu fédéral. L'appareil bureaucratique, fiscal et sécuritaire serait ainsi aligné avec la production normative québécoise, rendant tout désaveu matériellement inopérant.

Dans le secteur financier, une autorité québécoise de régulation prudentielle pourrait être créée pour assurer la continuité de la surveillance bancaire et du marché en cas de contestation fédérale. Cette institution viserait à rassurer les investisseurs et à maintenir la stabilité du système de paiement et des transactions financières, limitant l'impact d'un désaveu sur l'économie.

Si le lieutenant-gouverneur refusait de sanctionner une loi, l'Assemblée nationale pourrait adopter une résolution affirmant que la légitimité législative provient exclusivement de la volonté démocratique exprimée par le parlement et validée par référendum. Cette mesure réaffirmerait que la sanction fédérale devient formelle et ne constitue pas un préalable à l'entrée en vigueur de la loi.

Le Renvoi relatif à la sécession du Québec souligne l'importance de la légitimité démocratique dans la transformation constitutionnelle : « A clear majority vote in Quebec on a clear question in favour of secession would confer democratic legitimacy on the secession initiative » -- Cour suprême du Canada, *Renvoi relatif à la sécession du Québec* (1998). La légitimité populaire crée un fondement complémentaire à la validité formelle, particulièrement lorsque l'application des pouvoirs fédéraux est incertaine.

L'expérience catalane de 2017 illustre les risques d'un processus institutionnel mal préparé. Madrid a utilisé l'article 145 pour suspendre l'autonomie régionale, dissoudre le parlement et reprendre le contrôle de l'administration. Les autorités catalanes n'avaient pas sécurisé **la continuité des fonctions administratives** ni la **fidélité des organes publics**, laissant l'État central exercer un contrôle effectif. Le Québec pourrait tirer la leçon en établissant simultanément la chaîne de production normative et la continuité administrative avant toute confrontation constitutionnelle.

Ainsi, les pouvoirs de désaveu et de réserve demeurent inscrits dans la Constitution canadienne, mais leur efficacité dépendrait de la capacité du Québec à exercer un contrôle effectif sur son territoire, ses institutions et ses ressources. Une législation préparée, un appareil administratif aligné et une légitimité démocratique clairement établie permettraient de réduire l'impact pratique de ces mécanismes. L'enjeu ne serait pas la validité formelle d'un texte, mais sa capacité à produire des effets concrets dans le fonctionnement quotidien de l'État québécois.

Louis-Martin Carrière